



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**A BUROCRACIA ESTADUAL EM PERSPECTIVA COMPARADA: O DISTRITO  
FEDERAL E OS DEMAIS ESTADOS DA FEDERAÇÃO**

**DANIEL FIGUERÔA BRETAS**

**BRASÍLIA/DF**

**JULHO/2024**



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**A BUROCRACIA ESTADUAL EM PERSPECTIVA COMPARADA: O DISTRITO  
FEDERAL E OS DEMAIS ESTADOS DA FEDERAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Felix Garcia Lopez

**BRASÍLIA/DF**

**JULHO/2024**



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

DANIEL FIGUERÔA BRETAS

**A BUROCRACIA ESTADUAL EM PERSPECTIVA COMPARADA: O DISTRITO  
FEDERAL E OS DEMAIS ESTADOS DA FEDERAÇÃO**

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Felix Garcia Lopez  
Orientador

---

Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti  
IDP

---

Prof. Dr. Martin Francisco de Almeida Fortis  
Defensoria Pública da União



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

## **AGRADECIMENTOS**

Presto os devidos agradecimentos ao meu orientador, Felix Garcia Lopez, uma pessoa excepcional que me desafiou e muito me auxiliou nestes estudos.

Agradeço também a Marcson Araújo pelo apoio nas tabulações e produção dos gráficos que constam neste trabalho.

Agradeço ao Governo do Distrito Federal, que financiou este mestrado, por me proporcionar aprofundar os estudos em temas tão relevantes para o setor público e por facultar maior desenvolvimento de minhas competências como servidor.

Agradeço ao meu amigo Martin e ao professor Pedro Palotti, que produziram diversas sugestões relevantes durante a fase da qualificação e que gentilmente aceitaram ler e discutir a versão final do trabalho aqui apresentada.

Agradeço aos meus colegas de trabalho e de curso pelo suporte e amizade, pessoas maravilhosas.

Agradeço a minha esposa, Alina, mulher incansável e parceira.

Agradeço meus pais pela sabedoria e firmeza a mim conferida.

Aos meus irmãos, pela força suprema.



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho ao povo brasileiro, que possa utilizar esta pesquisa como incentivo ao conhecimento do nosso Estado, Nação.



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**RESUMO**

Esta dissertação analisa, com dados e abordagem descritiva aspectos da trajetória da força de trabalho no funcionalismo dos estados nas últimas décadas. Para tanto, compila dados das unidades federativas e, quando possível, enfatiza aspectos comparados da trajetória do Distrito Federal. Realiza, ainda, análises sobre algumas dimensões das desigualdades e da heterogeneidade do setor público estadual, tais como as diferenças por segmentos de cor, sexo, escolaridade e remuneração. Por fim, situa o funcionalismo estadual em relação aos demais níveis federativos. As descrições apontam heterogeneidades significativas entre unidades federadas e, ainda persistência e estabilidade nos níveis das desigualdades observadas, em particular por cor e por sexo.

**Palavras-chave:** burocracia estadual, funcionalismo estadual, desigualdades no setor público.

**ABSTRACT**



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

This dissertation analyzes, using descriptive data, aspects of the workforce trajectory in state civil service over recent decades. It compiles data from federal units and emphasizes comparative aspects of the Federal District's trajectory when possible. It also analyzes dimensions of inequality and heterogeneity in the state public sector, such as differences by race, gender, education, and remuneration. Finally, it situates the state civil service in relation to other federal levels. The descriptions point to significant heterogeneities among federative units and persistent and stable levels of observed inequalities, particularly by race and gender.

**Keywords:** state bureaucracy, state civil service, public sector inequalities.

**LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1: Números dos vínculos privados e públicos por UF (1985-2021).....24



## **INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

### **MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Gráfico 2: Total de vínculos de trabalho (1985-2021).....	26
Gráfico 3: Variação dos vínculos dos servidores públicos estaduais (1985-2021). ....	27
Gráfico 4: Variação total por período (1985-2021). ....	28
Gráfico 5: Trajetória dos vínculos por ente federado (1985-2021). ....	29
Gráfico 6: Total de vínculos do DF (1985-2021). ....	30
Gráfico 7: Variação do número de vínculos no Distrito Federal (1985-2021). ....	30
Gráfico 8: Vínculos por cor nos estados (2004-2021). ....	31
Gráfico 9: Variação de vínculos por cor nos estados (2004-2021). ....	32
Gráfico 10: Proporção dos vínculos por UF (2004-2021). ....	33
Gráfico 11: Total de vínculos por cor e por UF (2004-2021). ....	34
Gráfico 12: Razão entre os vínculos de pessoas na cor branca e preta ou parda (2004-2021). .....	35
Gráfico 13: Ocupação dos cargos no Distrito Federal (2004-2021). ....	36
Gráfico 14: Trajetória de vínculos por sexo no nível estadual (1985-2021).....	37
Gráfico 15: Variação dos vínculos por sexo e por UF (1985-2021). ....	38
Gráfico 16: Vínculos por sexo nos estados (1985-2021). ....	39
Gráfico 17: Comparação da trajetória dos vínculos por sexo no DF e no Brasil (1985-2021). .....	40
Gráfico 18: Proporção dos grupos de escolaridade no funcionalismo nacional. ....	42
Gráfico 19: Proporção dos diferentes grupos de escolaridade no funcionalismo no DF (1985- 2019). ....	43
Gráfico 20: Percentual de evolução dos vínculos, por nível de escolaridade, no DF (1985- 2019). ....	44
Gráfico 21: Evolução do salário hora por ente federado e iniciativa privada (2012-2018). ....	46
Gráfico 22: Evolução do prêmio salarial por esfera de poder (2012-2018). ....	48
Gráfico 23: Prêmio salarial nos poderes e no setor privado (2004-2019). ....	49
Gráfico 24: Remuneração média e mediana no nível estadual (1985-2021). ....	51
Gráfico 25: Remuneração média e mediana por UF (1985-2021). ....	53
Gráfico 26: Remuneração média e mediana do Distrito Federal (1985-2021). ....	54
Gráfico 27: Remuneração média por ente da federação (1985-2021). ....	55





## **INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

### **MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Gráfico 28: Remuneração média por ente da federação (2021).....	57
Gráfico 29: Remuneração dividida em quintil na esfera estadual (1985-2021). ....	60
Gráfico 30: Razão entre os decis de remuneração no nível estadual (1985-2021).....	61
Gráfico 31: Remuneração média entre os decis no nível estadual (2021). ....	62
Gráfico 32: Decis remuneratórios dos vínculos estaduais (1985-2021).....	63
Gráfico 33: Distribuição das faixas de remunerações nas esferas de poder (2019).....	64
Gráfico 34: Remuneração média de homens e mulheres, por ano, no funcionalismo estadual. .....	65
Gráfico 35: Remuneração média entre os níveis federativos por cor (2004-2021). ....	66
Gráfico 36: Remuneração mensal de homens e mulheres, por nível federativo (2005-2021).67	



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Diferença salarial público, entre as esferas de poder e no privado (2018). ..... 47



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

## **Sumário**

Introdução .....	12
Capítulo 1 - Os estudos sobre o funcionalismo estadual no Brasil contemporâneo .....	18
1.1 Metodologia .....	21
Capítulo 2 - Trajetórias da burocracia estadual .....	22
2.1 Trajetória dos vínculos públicos e privado nos Brasil .....	22
2.2 Trajetória do total de vínculos de trabalho no setor público estadual, por UF (1985-2021) .....	25
2.3. Trajetória do total de vínculos estaduais por categorias de cor (2004-2021). .....	31
2.4. Trajetória dos vínculos de trabalho nos estados, por sexo (1985-2021).....	36
2.5. Total de vínculos de trabalho por níveis de escolaridade .....	40
Capítulo 3 - Remunerações no funcionalismo estadual .....	45
3.1. Trajetória das remunerações médias e medianas no funcionalismo estadual, por Unidade Federativa (1985-2021).....	49
Capítulo 4 - Algumas dimensões das desigualdades nos executivos dos estados .....	59
4.1. Razão salarial entre primeiro e nono decil das remunerações, por UF.....	59
Conclusão.....	68
Referências bibliográficas.....	71



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

## **Introdução**

Os governos e as burocracias estaduais perderam relevância comparada em termos quantitativos e administrativos, desde a promulgação da Constituição de 1988, em parte devido à distribuição das competências em políticas públicas definidas naquele documento, e parte pela interpretação que foi sendo construída do arranjo federativo brasileiro desde então (Arretche, 2015; Palotti et al. 2023). A Constituição ensejou um movimento de municipalização das políticas públicas e, em decorrência, de expansão da força de trabalho no setor público municipal. As reformas econômicas nos anos 1990, com amplo movimento de privatização dos serviços públicos estaduais e reformas administrativas que enfraquecem a própria noção de uma burocracia estruturada, weberiana, também contribuiu para reduzir o espaço relativo das burocracias estaduais na burocracia nacional.

Sendo ou não expressão da perda de relevância relativa das burocracias estaduais diante da capacidade administrativas, orçamentárias e regulatórias da burocracia federal ou do vigor implementador das burocracias municipais, os estudos sobre a burocracia estadual se mostram menos numerosos que seu potencial analítico comparado e sua relevância aplicada para lidar com os problemas dos cidadãos sugerem.

Afinal, em qualquer de seus níveis administrativos, a burocracia é parte fundamental da ossatura do Estado e de suas capacidades de atuação. Este corpo de trabalhadores, técnicos e políticos, dão consistência ao setor público e vida às políticas públicas. Embora a força de trabalho no setor público da federação brasileira se concentre nos estados e nos municípios, onde estão 95% dos vínculos de trabalho, as pesquisas empíricas nas ciências sociais são mais pronunciadas quando o objeto de análise é o funcionalismo federal. É comum até mesmo que tais pesquisas sirvam de balizas para nortear as caracterizações sobre a burocracia subnacional (Lopez e Guedes, 2023). Também por isso, maior volume de investigação empírica, descritiva e analítica, são passos necessários para se conhecer e realizar diagnósticos e prognósticos aplicados sobre as burocracias subnacionais e suas respectivas políticas públicas.



## **INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

### **MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Esta dissertação, em inédita iniciativa, contribui para caracterizar o funcionalismo dos estados brasileiros, em perspectiva longitudinal e comparada, concentrando o foco de análise no funcionalismo dos estados e do Distrito Federal.

O funcionalismo distrital pode ser considerado, com as ressalvas, um exemplo de funcionalismo estadual, ao lado das demais unidades federativas. Por exemplo, o DF possui competências administrativas e legislativas dos Estados e Municípios conjuntamente, conforme dispõe o artigo 32 da Constituição Federal – CF/1988. Outra singularidade, que possivelmente afeta seu perfil, é a impossibilidade legal de se dividir seu território em municipalidades, conforme estabelecido no mesmo artigo. Esta impossibilidade talvez afete as características das demandas por constituição de um corpo de servidores, tornando-as diferentes das demandas observadas nas demais unidades federativas. Por exemplo, pode-se demandar servidores para implementar políticas que, nas demais unidades federativas, são de competência dos municípios. Adicionalmente, como apontou Carvalho (2024), as regiões administrativas do DF têm um padrão peculiar de constituição da burocracia que parece destoar das demais áreas de governo e, quiçá, dos padrões observados em outros estados.

Em termos orçamentários, e também de modo singular na federação, o Distrito Federal recebe recursos da União para custear as políticas de saúde, de educação e de segurança pública, por intermédio de um fundo constitucional. No ano de 2023 foram repassados aproximadamente R\$ 23 bilhões pela União ao Distrito Federal, por intermédio desse fundo. Embora não seja nosso objetivo explorar dados de outros poderes que não o Executivo, vale lembrar que o Ministério Público do Distrito Federal compõe o Ministério Público Federal, a Justiça distrital é organizada pela União, sendo ambos custeados por ela, conforme dispõe o artigo 22, inciso XVII da CF/1988. As Polícias Civil, Penal e Militar, o Corpo de Bombeiros, conforme o art. 21, inciso XIV da Magna Carta, também são custeadas pela União. Em suma, é possível que o funcionalismo distrital, pela estrutura de financiamento de parte de suas políticas ou pelo arranjo legal que lhe dá um contorno próprio como ente federado, tenha um perfil da força de trabalho e uma trajetória de desenvolvimento também singular. Identificar como este cenário se traduz em um perfil próprio da força de trabalho é parte da investigação aqui proposta.



## **INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

### **MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

No Distrito Federal a força de trabalho se agrupa em trinta e três (33) carreiras, que prestam os serviços para o Executivo distrital a uma população de 2,9 milhões de pessoas (IBGE, 2023). Já no poder legislativo, há a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal, compostos por duas categorias, em cada órgão, distribuídas em diversos cargos.

Importante destacar que o conceito de emprego público aqui utilizado não se trata daquele apresentado nas referências internacionais, qual seja, que envolve servidores sem vínculos estáveis, com escassos direitos trabalhistas, a exemplo dos contratados emergencialmente, estagiários, trabalhadores temporários, etc.

Trataremos dos funcionários públicos subnacionais, porém somente daqueles que possuem vínculo com a administração direta dos estados brasileiros, nomeados por concurso público ou não, caso possuam vínculos anteriores a 1988.

Os cargos ocupados pelos servidores que tenham vínculo de livre provimento, ou seja aqueles que são nomeados e exonerados, considerando a oportunidade e conveniência da autoridade competente serão objetos de estudo do presente trabalho, contudo sem serem diferenciados dos demais servidores.

O período de análise cobre 37 anos, de 1985 a 2021. Trata-se do período em que há disponível dados tabulados pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e com dados tratados e disponibilizados pela plataforma Atlas do Estado Brasileiro, sob gestão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Nesse período, os vínculos no setor público aumentaram de 4,8 milhões para 10,8 milhões de servidores nos três poderes. Desde 2014, a força de trabalho no setor público não se expandiu, também em função da contínua crise econômica que marcou o período, e gradualmente reduziu a disponibilidade orçamentária de estados e municípios. (Guedes e Lopez, 2023)



## **INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

### **MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O principal propósito deste trabalho será mapear as características do funcionalismo público estadual, por unidade federativa, mas concentrando a análise nos dados da burocracia distrital. O ponto de partida da análise é o de que descrições bem-feitas são etapas sem as quais boas análises aplicadas sobre o funcionalismo não podem ser realizadas (Gerring, 2012). Nesses termos, o principal objetivo é caracterizar o funcionalismo do DF em relação aos demais entes federados, adotando uma perspectiva também longitudinal-comparada. Deste objetivo mais geral decorrem objetivos específicos.

O primeiro objetivo específico é apresentar tabulações e visualização comparadas entre estados e análise longitudinal das UFs, interpretando seus principais resultados. Dentro deste escopo, serão utilizadas as seguintes informações.

Primeiro conjunto de dados: sócio-demográficos:

- a) Trajetória do total de vínculos de trabalho no executivo estadual, por UF (1985-2021).
- b) Trajetória do total de vínculos de trabalho, por categorias de cor e sexo, por UF (1985-2021).

O segundo conjunto de dados inclui as remunerações

- a) Trajetória das remunerações médias e medianas no funcionalismo estadual, por UF (1985-2021).

O terceiro conjunto de dados trata das diferenças e desigualdades remuneratórias com base nas diferentes categorias de cor e de sexo, em particular,

- a) Razão salarial entre o primeiro e nono decil das remunerações, por UF.
- b) Diferenças na remuneração média por categorias de cor e de sexo, por UF.

Parte do exercício de caracterização do funcionalismo estadual, em particular do DF, inclui situá-lo em relação ao funcionalismo nacional. Nesses termos, o trabalho também apresenta alguns dados longitudinais gerais, em particular:

- a) Proporção de vínculos de trabalho no funcionalismo nacional, por nível federativo (1985-2021).



## **INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

### **MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

b) Trajetória da remuneração do funcionalismo estadual em relação ao funcionalismo federal e municipal.

c) Análise comparada, para o último ano (2021), da distribuição dos vínculos por sexo e por categorias de cor, no funcionalismo municipal, estadual e federal.

As três tabulações acima visam contextualizar o funcionalismo estadual no funcionalismo nacional.

De modo complementar, e com base em dados extraídos do painel de informações públicas sobre os servidores do governo distrital, especificamente no portal da transparência do Governo do Distrito Federal, pretende-se especificar informações sobre as características sociodemográficas acima apontadas do funcionalismo do DF.

O que justifica esse trabalho, como destacado acima, é o esforço para caracterizar as burocracias subnacionais. A deficiência em tal caracterização é apontada pela literatura recente (Lopez, Batista & Marengo, 2024). Por meio desse esforço espero contribuir para a necessária retomada das análises voltadas à administração pública dos estados brasileiros. Se por um lado, tal caracterização pode contribuir para lançar luz sobre o que há de específico no GDF ou mesmo nas unidades federadas, é um exercício que ajuda a montar um mapa descritivo da trajetória das burocracias públicas brasileiras.

Um estudo descritivo e comparado como o proposto pode atender diferentes propósitos subsequentes, entre os quais estão: apoiar na compreensão da variação na eficiência observada entre as burocracias estaduais e nas diferenças entre arranjos de implementação de políticas. Pode, ainda, como apontam Monteiro e Severian (2023) dar ensejo a uma exploração sobre a relação entre expansão e contração da força de trabalho no setor público e o desenvolvimento econômico local. Por fim, o conhecimento detalhado sobre o funcionamento das burocracias é essencial para embasar qualquer tentativa de reforma administrativa, visando torná-las mais ágeis e efetivas. Até mesmo a compreensão de variações em aspectos da cultura organizacional, que talvez se espelhe na distribuição dos perfis de remuneração por áreas das políticas, um estudo comparado como este apresentado pode ensejar.





**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Ainda assim, e embora os tópicos elencados acima sejam relevantes, a simples compreensão das trajetórias em capacidades burocráticas instaladas nos entes federados e como variaram no tempo tem relevância intrínseca para que se tenha uma visão mais alargada das características do setor público nacional.



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

## **Capítulo 1 - Os estudos sobre o funcionalismo estadual no Brasil contemporâneo**

O funcionalismo estadual, mesmo tendo perdido espaço na distribuição proporcional da força de trabalho do setor público nacional, aumentou de modo significativo em números absolutos. Este aumento se aproxima de 40%, nas últimas três décadas e meia (Atlas do Estado Brasileiro, 2023). Passou de 2,4 para 3,3 milhões de vínculos de trabalho, de 1985 a 2021.

Com a redemocratização em 1988 os estados perderam parte de suas competências e recursos para os municípios. Como se sabe, o federalismo é a forma de organização política pela qual há divisão do poder, no Brasil, um central (federal), regional (estadual/distrital) e local (municipal) (Dardanelli e Kincaid, 2023).

Interessante metodologia, RAI (Regional Authority Index), permite compreender os direitos dos governos para definir as regras e o mapa das políticas públicas para implementá-las (Arretche e Schelegel, 2014). Este indicador, utilizado inclusive pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE para decisão de alocação dos recursos fiscais, contudo este não é o nosso foco. O foco almejado, conforme se discutirá adiante, é sobre a autoridade constitucional dos estados, por intermédio de oito dimensões propostas. A partir dos direitos conferidos aos estados conforme dispõe a Constituição de 1988 e considerando a metodologia RAI, o Brasil obtém 16,5 pontos. Cabe observar que esta pontuação é inferior aos estados de outros Países como Alemanha (29,3), Estados Unidos (23,2), Canadá (22,6), dentre outros. Os pontos obtidos pelos estados brasileiros se aproximam da Rússia que é bastante centralizadora (Arretche e Schelegel, 2014). Conforme ilustram esses dados, estamos afastados das federações clássicas. E outra conclusão que se pode extrair é a perda da participação que os estados brasileiros possuem na federação. Parte das competências foram centralizadas pela União e a outra parte foi destacada aos entes municipais.

No federalismo brasileiro, a autonomia dos estados é relativamente limitada. Essa avaliação, a propósito, é compartilhada pelos brasileiros, para quem os governadores são coadjuvantes no cenário federativo nacional. Prefeitos e o Presidente da República possuem



## **INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

### **MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

mais destaque que os governadores. Em pesquisa de opinião realizada pelo Centro de Estudos da Metr p les, o Presidente, para 51,3% dos entrevistados toma as decisões mais importantes, outros 22% apontaram que o prefeito como mais importante e em terceiro lugar, com 15%, consideram o governador como mais importante (Arretche e Schelegel, 2014). Talvez, uma das razões que as burocracias subnacionais não foram estudadas tão detidamente seja por esta reduzida relevância percebida. Mas estaríamos aqui no campo especulativo.

Ainda assim, no nível estadual estão fun es públicas e de provimento de bens e serviços essenciais   população. Isso torna o aparato público estadual essencial em estratégias nacionais visando ampliar o bem-estar da sociedade. Tome-se, a exemplo, o papel central dos estados em políticas de saúde, educação e, cada vez mais, segurança pública (Neto, 2013). Ademais, grande parte da infraestrutura e das políticas a ela associadas estão com os estados. Compreender tais entes é, nesse sentido, fundamental para pensar aspectos do desenvolvimento nacional e, em particular, aspectos da heterogeneidade das capacidades do Estado brasileiro em alcançar tais macro objetivos.

A heterogeneidade e desigualdades no interior da força de trabalho do Estado brasileiro são, em nosso trabalho, pontos de partida fundamentais. Após a CF/1988 buscou-se repartir as receitas de modo a contemplar os diversos entes federados. Mas os Estados perderam fatias desses recursos para os Municípios. Os entes federados subnacionais não possuem uma capacidade expressiva para realizar investimentos. E, tal qual os municípios, estão impedidos de aumentar suas d vidas e gastos a partir da publicação da Lei de Responsabilidades Fiscal, Lei Complementar n.  101/2000.

Neste contexto, considerando a dimensão das regiões do Brasil e seus respectivos entes, discutir a formação das burocracias subnacionais, responsáveis pela intermediação entre o ente federal, os municípios e a população, é um trabalho importante.

De fato, a partir da CF/1988 houve visível profissionalização da máquina pública. Uma das principais medidas nesse sentido foi a adoção do regime de contratação via concurso público (Lopez, Palotti e Gomide, 2023). Um serviço público lastreado na seleção que, em princípio,   meritocrática -- com todos os aprimoramentos possíveis que o instrumento ainda



## **INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

### **MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

possa receber -- possibilita maior qualidade no ciclo das políticas públicas. Como sugeriram Lopez, Palotti e Gomide (2023), “o recrutamento de pessoas que passaram por um processo de seleção formal e competitiva é um indicativo mais seguro da combinação entre competências na gestão pública, com efeitos esperados positivos sobre a capacidade de gestão.”

Propiciar perspectivas sobre a burocracia subnacional, a partir da análise do perfil sociodemográfico é estratégia de pesquisa fecunda, que propicia auxiliar na compreensão da composição da formação dos entes subnacionais. Como e em que direção – se há uma – se desenvolveram as burocracias estaduais, é questão essencial para a agenda visando entender como cada nível federativo tem respondido às demandas crescentes e mais diversas de implementação de políticas públicas. É ainda, parte do investimento visando identificar aspectos centrais do federalismo brasileiro (Jaccoud, 2023).

Por exemplo, na seara dos estudos sobre as desigualdades na sociedade brasileira, tem sido crescente a exploração de como as desigualdades se manifestam no interior da força de trabalho do setor público. Diversos estudos têm apontado que tanto a distribuição (dos cargos) de poder quanto as remunerações possuem clivagens de sexo e cor que são tão ou mais pronunciadas que as clivagens observadas no setor privado (Teles, 2023a; Teles, 2023b; Silva e Lopez, 2023; Pinheiro, 2023). Compreender como tais fenômenos se manifestam nos estados é importante para construir um retrato mais abrangente do mercado de trabalho no Brasil em geral, e do perfil do setor público, em particular.

Igualmente central é diagnosticar alguns aspectos da desigualdade multidimensional que é constitutiva do mercado de trabalho nacional. Em que medida as desigualdades do setor privado estão também presentes no setor público? Seriam os princípios de isonomia e a homologia organizacional um atenuante dos níveis de desigualdade observados no setor público? É de se indagar, ainda recorrendo ao federalismo, se a autonomia relativa dos estados construiu perfis de funcionalismo mais homogêneos ou heterogêneos entre si, e onde o Distrito Federal se situa nessa heterogeneidade, quando observada. Se por um lado os estados têm capacidades fiscais e trajetórias políticas marcadamente diferentes, sabe-se pouco sobre como



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

## **MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

se definem seus perfis em medidas usuais para aferir desigualdades no mercado de trabalho, ou como se situam os perfis do funcionalismo, comparativamente.

Visando retratar os perfis do funcionalismo estadual e mapear possíveis desigualdades no serviço público estadual, esta pesquisa investigará, de modo exploratório, algumas dimensões daquelas desigualdades nos estados e no Distrito Federal.

### **1.1 Metodologia**

Esta dissertação é um trabalho essencialmente descritivo, comparado e longitudinal. É descritivo na medida em que grande parte da análise apresenta os dados absolutos e relativos dos tópicos mencionados acima. Não há intenção de aplicar modelos explicativos ou mesmo análises de regressão. A pesquisa é comparada pela forma como o perfil da burocracia será explorado: juxtapondo as trajetórias observadas entre os estados e enfatizando a descrição das trajetórias do que se observa no Distrito Federal. Por fim, a pesquisa adota uma perspectiva longitudinal por incluir, além da comparação, a análise de séries anuais.

A principal fonte dos dados é a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS. A Rais é uma base de dados anual com registros administrativos sobre os vínculos de trabalho formais no mercado de trabalho do país. Os dados foram disponibilizados com base na versão da RAIS aprimorada pelo Ipea, na plataforma Atlas do Estado Brasileiro (Ipea, 2024). Dessa base serão extraídas as informações centrais da análise proposta, a saber: os dados relativos aos vínculos, à cor, ao sexo, às remunerações médias e medianas mensais dos servidores ativos da administração pública federal, estadual, distrital e municipal.

Passemos, então, à análise.



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

## **Capítulo 2 - Trajetórias da burocracia estadual**

Neste capítulo apresentamos os dados relativos ao perfil sociodemográfico do funcionalismo das unidades federativas, enfatizando, como proposto, a trajetória do Distrito Federal. Inicia-se o capítulo com dados relativos aos quantitativos. Em seguida, apresentamos dados sociodemográficos, em particular dados relativos à cor e sexo dos servidores.

### **2.1 Trajetória dos vínculos públicos e privado nos Brasil**

A primeira coisa a descrever é a trajetória dos vínculos de trabalho no Executivo estadual em comparação com a expansão do mercado de trabalho nacional.

Em quase todos os estados, a trajetória dos vínculos privados é similar, com uma tendência ascendente que se inicia por volta de meados dos anos 2000. Em alguns estados, essa curva ascendente começa mais cedo e é mais acentuada, enquanto em outros é menos pronunciada. Por outro lado, embora tenha havido uma expansão dos vínculos públicos, é mais moderada em comparação com o setor privado. Conforme observado por Lopez e Guedes (2023), os períodos de expansão dos vínculos nos setores público e privado são distintos. No setor privado, o crescimento econômico resulta em uma aceleração mais rápida do número de empregos, enquanto as crises implicam em uma retração igualmente rápida. No setor público, devido às suas características e à necessidade de manutenção de funções públicas, a variação ocorre de modo mais lento.

O saldo líquido, contudo, é que a proporção de empregos no setor público em relação ao setor privado não se alterou de maneira significativa ao longo do tempo. Este dado seria suficiente para colocar em questão o argumento de um suposto "inchaço" das administrações estaduais, ao retratar uma expansão desmesurada e sem correspondência com a demanda social para tal. Entretanto, nada diz sobre eficiência na alocação de trabalhadores por áreas setoriais ou sobre aspectos da produtividade do trabalho.

É importante considerar que tal argumento ganha mais sentido ao se incorporar na análise dois aspectos que não discuto neste trabalho. O primeiro é que as crises econômicas frequentemente reduzem a receita líquida disponível dos estados, ampliando significativamente



## **INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

### **MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

o percentual do orçamento comprometido com o funcionalismo. O segundo aspecto é que, ao incluir no cálculo das despesas aquelas destinadas ao pagamento de salário dos servidores aposentados, altera-se significativamente a tendência. Entre os aposentados, observa-se que a lógica de expansão dessas despesas difere da dos servidores ativos. Em termos práticos, sendo o que já ocorre em diversos estados, mesmo que a despesa com aposentados seja equacionada hoje, os resultados só serão observados em gerações futuras, dada a natureza de médio prazo do impacto produzido por reformas previdenciárias.

No Gráfico 1, que ilustra o mercado de trabalho brasileiro, podemos observar as trajetórias dos dois tipos de vínculo: público e privado. A linha azul representa os vínculos na iniciativa privada, enquanto a linha vermelha indica os vínculos públicos.

Na série histórica analisada verifica-se que os vínculos públicos eram de 5,1 milhões de servidores e em 2017 encontrou-se em 11,37 milhões. Já na iniciativa privada eram 27,12 milhões de trabalhadores no ano de 1986 e 53 milhões em 2017. Em ambos os mercados os vínculos praticamente dobraram de quantidade.

Em relação aos maiores crescimento dos números de servidores públicos dentre os estados, podemos destacar São Paulo e Rio Grande do Sul, com um incremento de 100%, Minas Gerais e Bahia com mais 200%, e por fim o Paraná com cerca de 67% de expansão.

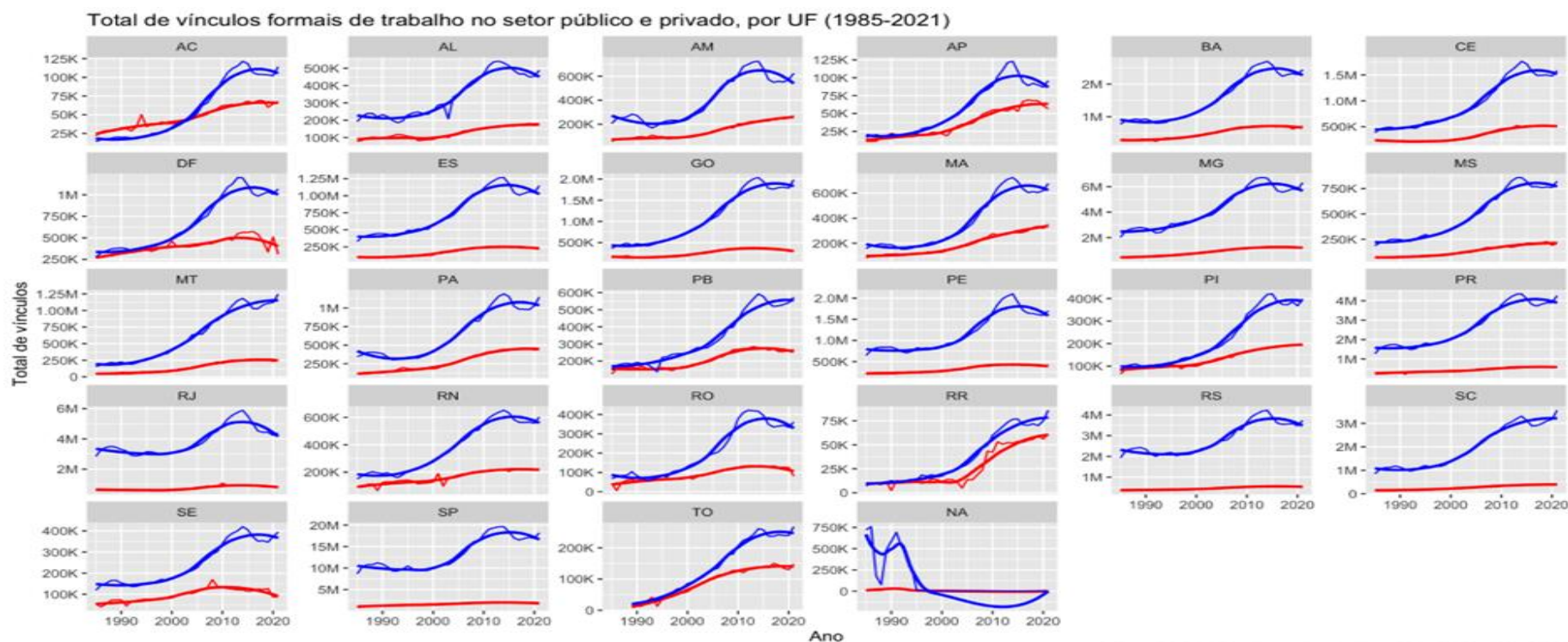
Considerando a expansão da iniciativa privada podemos destacar os cinco maiores crescimentos verificados, São Paulo, Paraná e Minas Gerais com uma expansão de 400%, logo seguido do Rio Grande do Sul com uma ampliação de 380% e por fim, o Rio de Janeiro com um recrudescimento de 350% durante o período indicado.



## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gráfico 1: Números dos vínculos privados e públicos por UF (1985-2021).



Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de ocupação nos estados.





**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**2.2 Trajetória do total de vínculos de trabalho no setor público estadual, por UF (1985-2021)**

O dado mais básico e importante relativo ao funcionalismo dos executivos estaduais diz respeito a sua expansão em números absolutos. O total de vínculos de trabalho aumentou de 2,3 milhões para 2,9 milhões, de 1985 a 2021 (gráfico 2). Embora tenha crescido em números absolutos, o Executivo estadual reduziu sua participação relativa no total de vínculos dos executivos do país: passou de 48%, em 1985, para 28%, em 2021. Note-se, por exemplo, que os municípios apresentaram crescimento muito mais vigoroso em números absolutos e, por isso, relativos. Passaram de 1,5 milhão para 6,5 milhões de pessoas, o que significou um aumento percentual de 32% para 60% do funcionalismo. Enquanto o funcionalismo dos estados se expandiu 29%, o funcionalismo dos municípios se expandiu 321%. O resultado é, portanto, redução significativa do funcionalismo estadual no funcionalismo nacional.

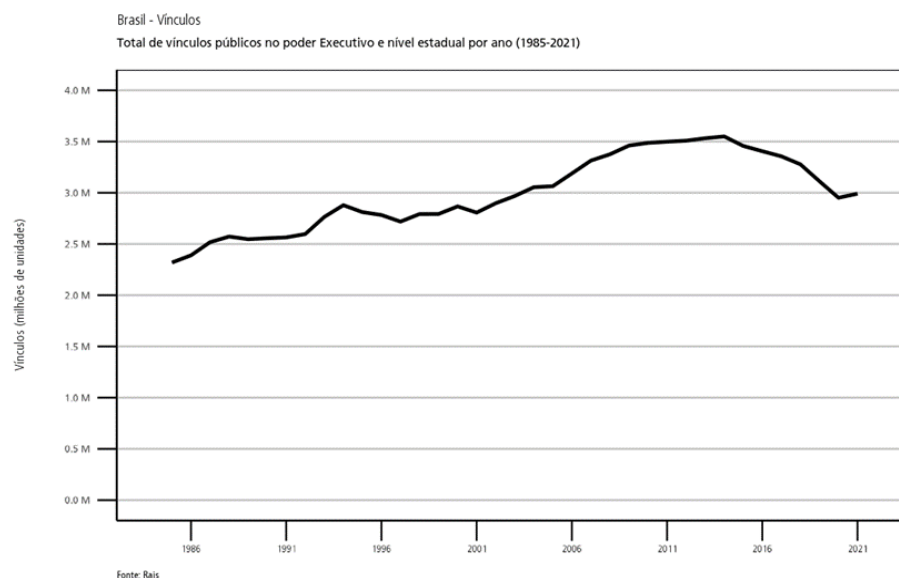
A presença de servidores estaduais no total da população brasileira, em três décadas e meia, caiu ligeiramente de 1,7% para 1,5% da população (cf. Atlas do Estado Brasileiro, 2024).



## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gráfico 2: Total de vínculos de trabalho (1985-2021)



Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de ocupação nos estados.

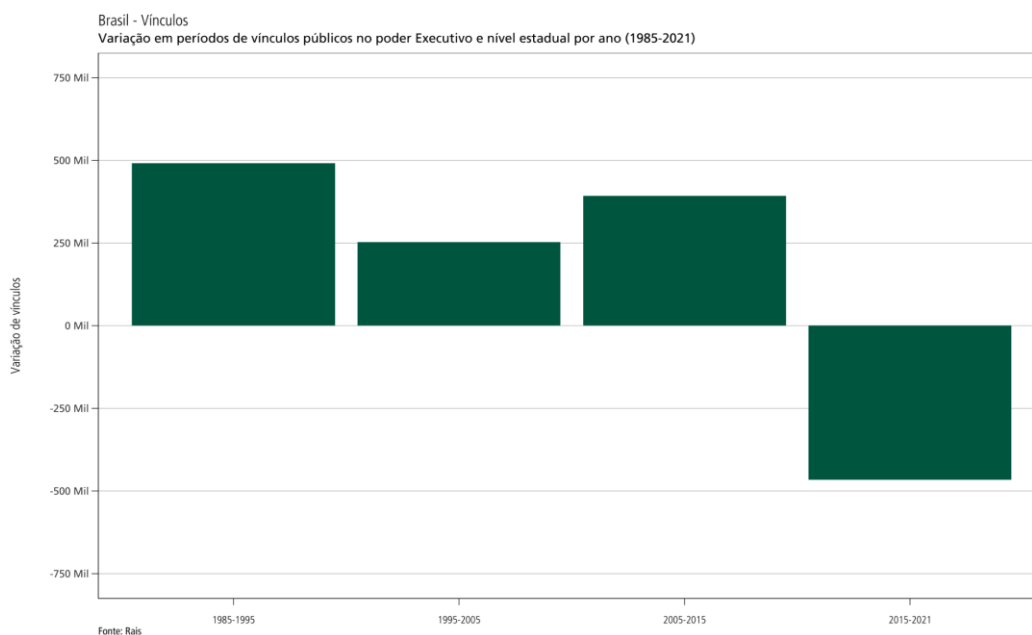
Buscando-se dar sentido a diferentes momentos da trajetória iniciada em 1985, observa-se que só recentemente houve tendência de redução do total de vínculos no serviço público estadual. É razoável que a redução observada no período 2015 a 2021 seja reflexo da crise econômica que se instalou no país, com repercussões que, embora com intensidades variáveis, se fazem sentir nos orçamentos dos estados e, daí, em capacidade de manter ou expandir sua força de trabalho (gráfico 3).



## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gráfico 3: Variação dos vínculos dos servidores públicos estaduais (1985-2021).



Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de ocupação nos estados.

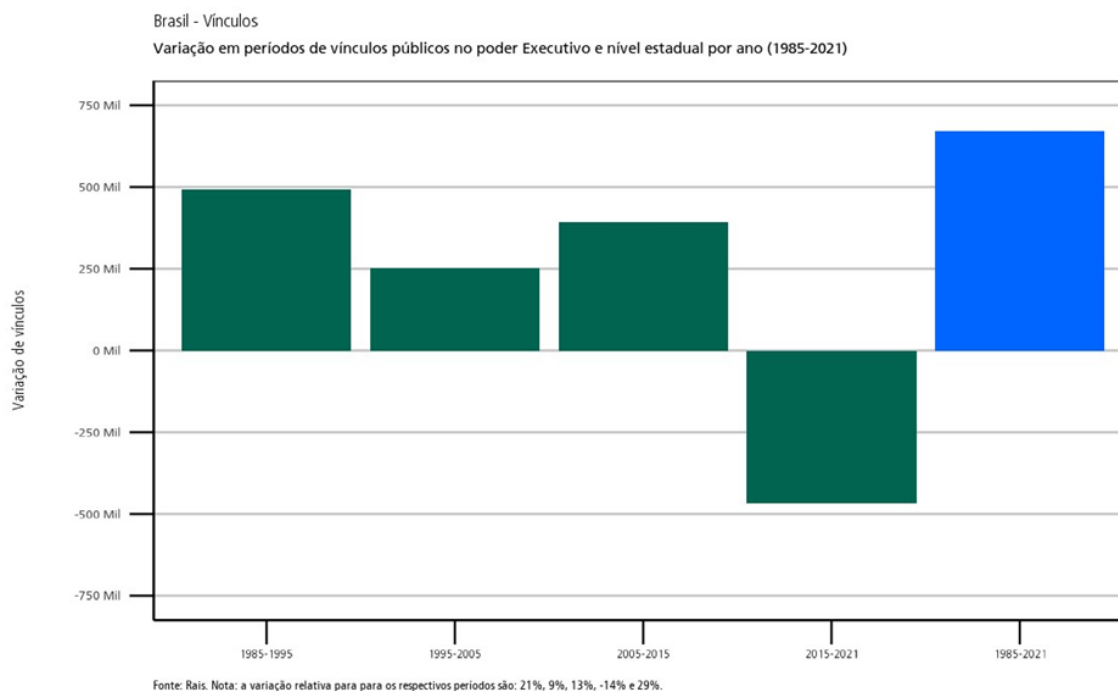
No gráfico 4, pode-se verificar a variação total de vínculos em cada período. Entre 1985-1995, houve um aumento significativo nos vínculos, aproximadamente em 500 mil servidores, representando acréscimo de 21% com relação ao total da época. No período subsequente 1995-2005 observa-se uma redução em cerca de 250 mil vínculos, correspondendo a uma redução em 9%. No período seguinte, entre 2005 e 2015, podemos verificar um aumento dos vínculos em 13%, o que incrementou 250 mil servidores nos quadros da administração pública subnacional. Já no último período analisado, há uma queda significativa nos vínculos, em cerca de 750 mil servidores, uma variação negativa de 14%.



## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gráfico 4: Variação total por período (1985-2021).



Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de ocupação nos estados.

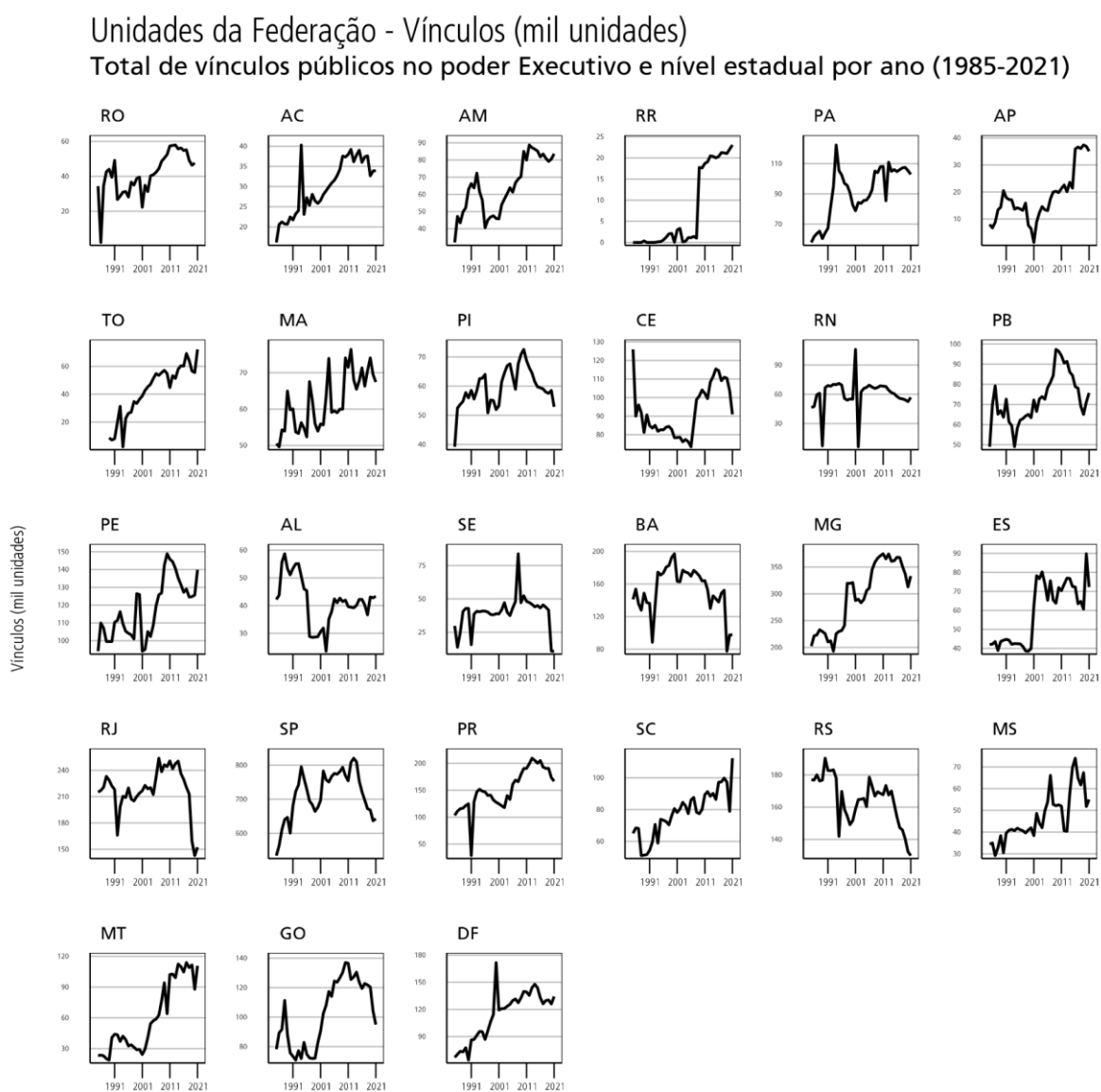
Ao analisar individualmente os estados, há diferentes trajetórias na quantidade de servidores. Alguns estados mantiveram uma trajetória linear, com poucas variações ao longo dos anos, como Rondônia, Acre, Amazonas (gráfico 5). Há estados com variações significativas, com picos de crescimento ou redução na quantidade de servidores, como observado em estados como Rio Grande do Norte, Paraná, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Mato Grosso e Sergipe. Estados como São Paulo e Minas Gerais demonstram uma trajetória mais irregular ao longo dos anos, com variações pronunciadas na quantidade de servidores públicos. Em estados com população de servidores maior, caso de São Paulo, a queda dos últimos anos foi pronunciada, sendo similar o caso do Rio de Janeiro.



## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gráfico 5: Trajetória dos vínculos por ente federado (1985-2021).



Fonte: Rais

Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de ocupação dos cargos por estado.

Que trajetória se observa no Distrito Federal? Trajetória similar, de contínua expansão até o ano de 2015, com picos que, possivelmente, têm relação com eventos extraordinários, tais como a realização de censos. A partir de 2015, inicia-se leve tendência de redução, sendo esse período, como no conjunto dos estados brasileiros, o único em que se observa decréscimo

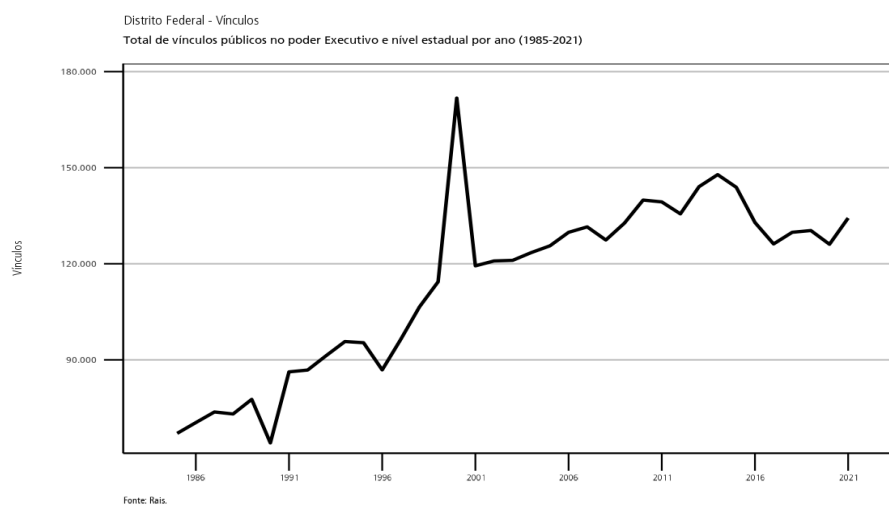


## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

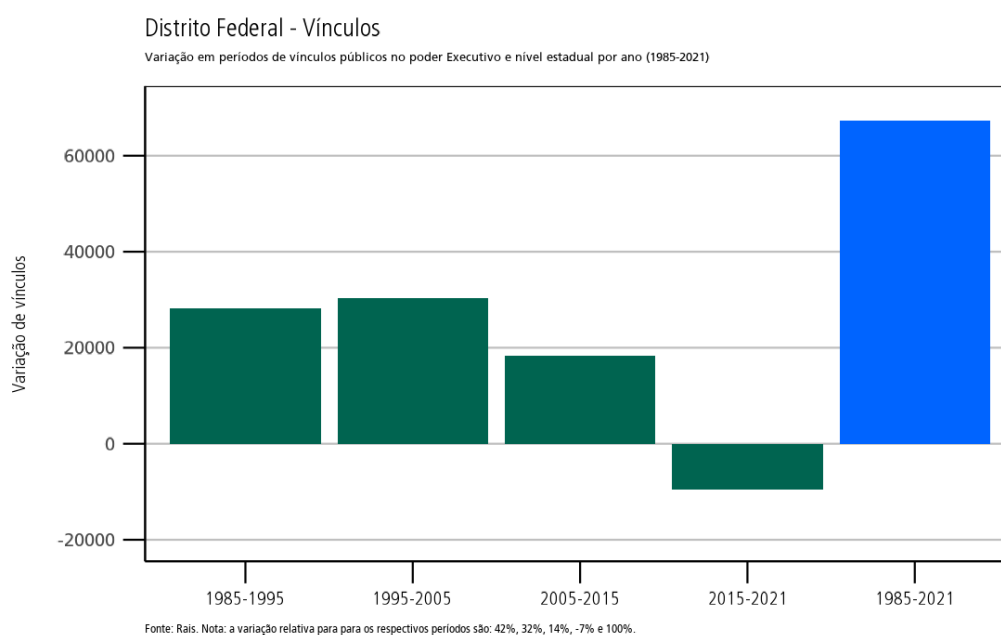
populacional no funcionalismo estadual. O saldo geral para o período é uma expansão de aproximadamente 70 mil vínculos de trabalho (gráficos 6 e 7).

Gráfico 6: Total de vínculos do DF (1985-2021).



Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de ocupação DF.

Gráfico 7: Variação do número de vínculos no Distrito Federal (1985-2021).



Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de ocupação dos cargos por estado.



## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

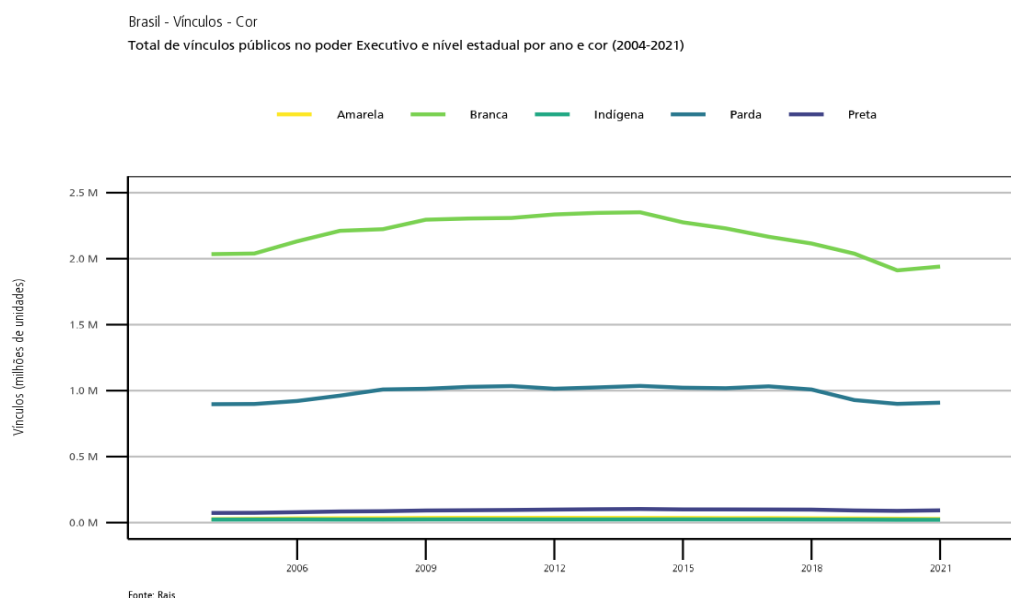
### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

#### 2.3. Trajetória do total de vínculos estaduais por categorias de cor (2004-2021).

Analisamos agora a distribuição dos vínculos por categorias de cor, privilegiando as categorias mais expressivas: brancos, pardos e pretos. Portanto, ao excluir de algumas análises amarelos e indígenas o propósito é tão somente facilitar a compreensão de padrões e tendências, ao mesmo tempo em que simplificamos as informações gráficas. Neste caso, nossa série se inicia em 2004, por restrição na disponibilidade dos dados para anos anteriores.

Na série histórica, acompanhamos um crescimento progressivo até o ano de 2014, com particular destaque para um período de robusto avanço entre 2005 e 2010. No entanto, em 2015, enfrentamos um declínio expressivo, marcado por uma queda acentuada no número total de vínculos. Esse declínio, contudo, não foi permanente, visto que foi seguido por uma recuperação em 2020.

Gráfico 8: Vínculos por cor nos estados (2004-2021).



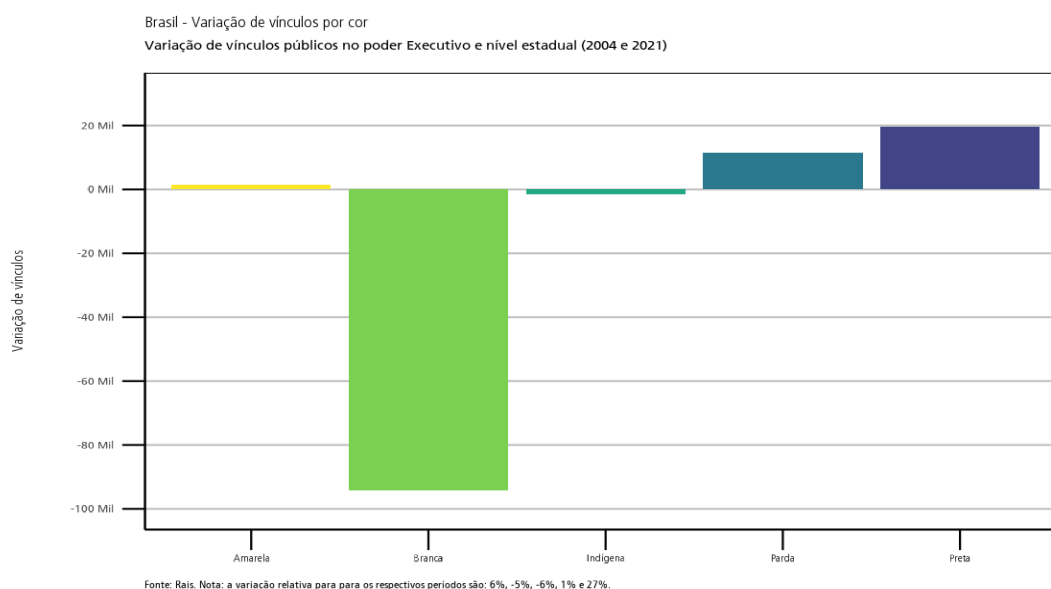
Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabela por cor nos estados.



## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gráfico 9: Variação de vínculos por cor nos estados (2004-2021).



Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de ocupação por cor nos estados.

É notável que ao longo do período analisado, a representação da cor branca registrou redução, passando de 68% em 1985 para 65% em 2021. O total de brancos caiu de 2,03 milhões para 1,94 milhões de vínculos nos estados, representando uma redução de pouco mais de 3%. Em contrapartida, os vínculos da cor preta apresentam um aumento significativo, da ordem de 27% no mesmo período.

Os pardos também aumentaram sua participação proporcional em 1,3%, com 897 mil vínculos no funcionalismo estadual. A participação maior de negros, embora indique maior ingresso destes no funcionalismo, nada diz sobre aspectos da desigualdade entre as categorias de cor, tópico que será abordado adiante.

Vale notar que em 2014 foi promulgada a Lei Federal n.º 12.990, estabelecendo que 20% das vagas em concursos públicos do governo federal seriam reservadas para pessoas negras. Carecemos ainda de umas análises empíricas que apontem se houve de fato implicações positivas da legislação que, a propósito, está sendo revista pelo Congresso Nacional atualmente.



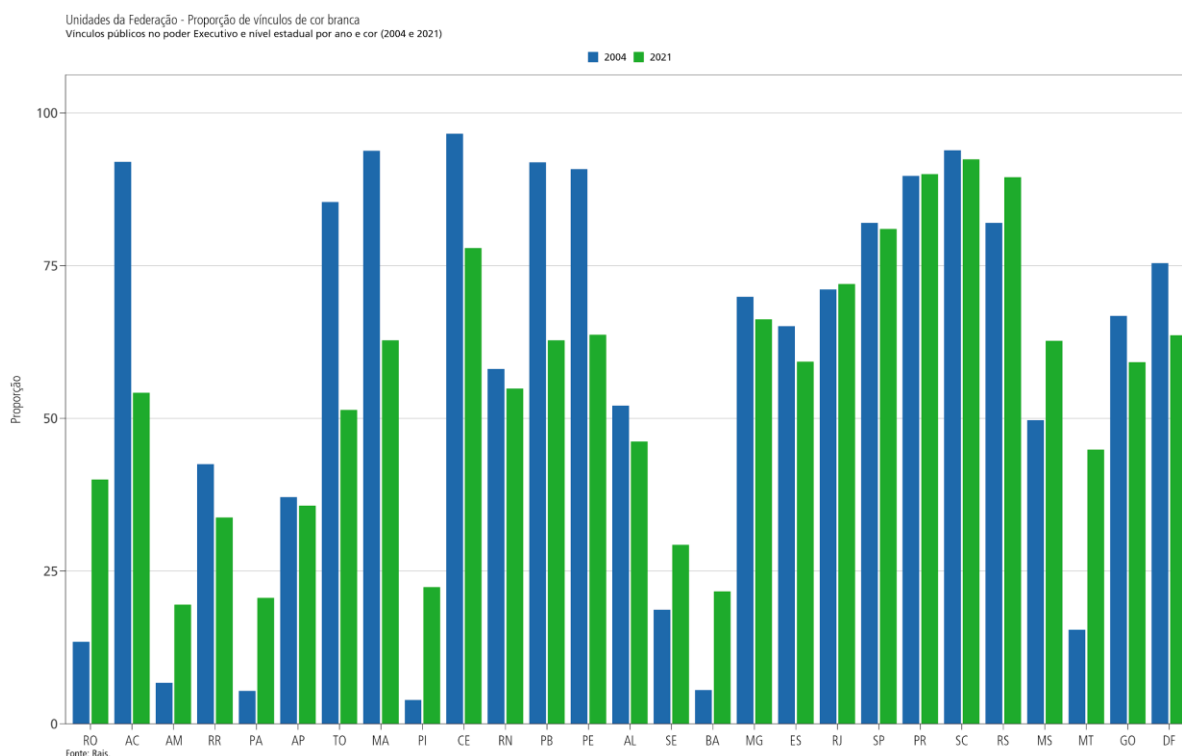


## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Do ponto de vista comparado, é notável a heterogeneidade na proporção de servidores por categorias de cor (Gráfico 10). Por exemplo, a Bahia registrou 93% de vínculos pardos em 2004 e 5,5% de vínculos brancos. Em Santa Catarina, 94% dos vínculos eram pardos em 2004 e 5% eram pardos ou pretos.

Gráfico 10: Proporção dos vínculos por UF (2004-2021).



Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de ocupação por cor e por estado.

Em estados nordestinos como Piauí, Alagoas, Sergipe e Bahia, verifica-se um número maior de servidores pardos em comparação aos brancos. Na Bahia, mesmo com governos que valorizam a inclusão racial, observa-se uma redução de servidores pardos. No Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Paraíba, a maioria dos servidores é branca, com a Paraíba e o Ceará apresentando uma leve diminuição desse grupo, enquanto Rio Grande do Norte e Maranhão mantêm estabilidade.

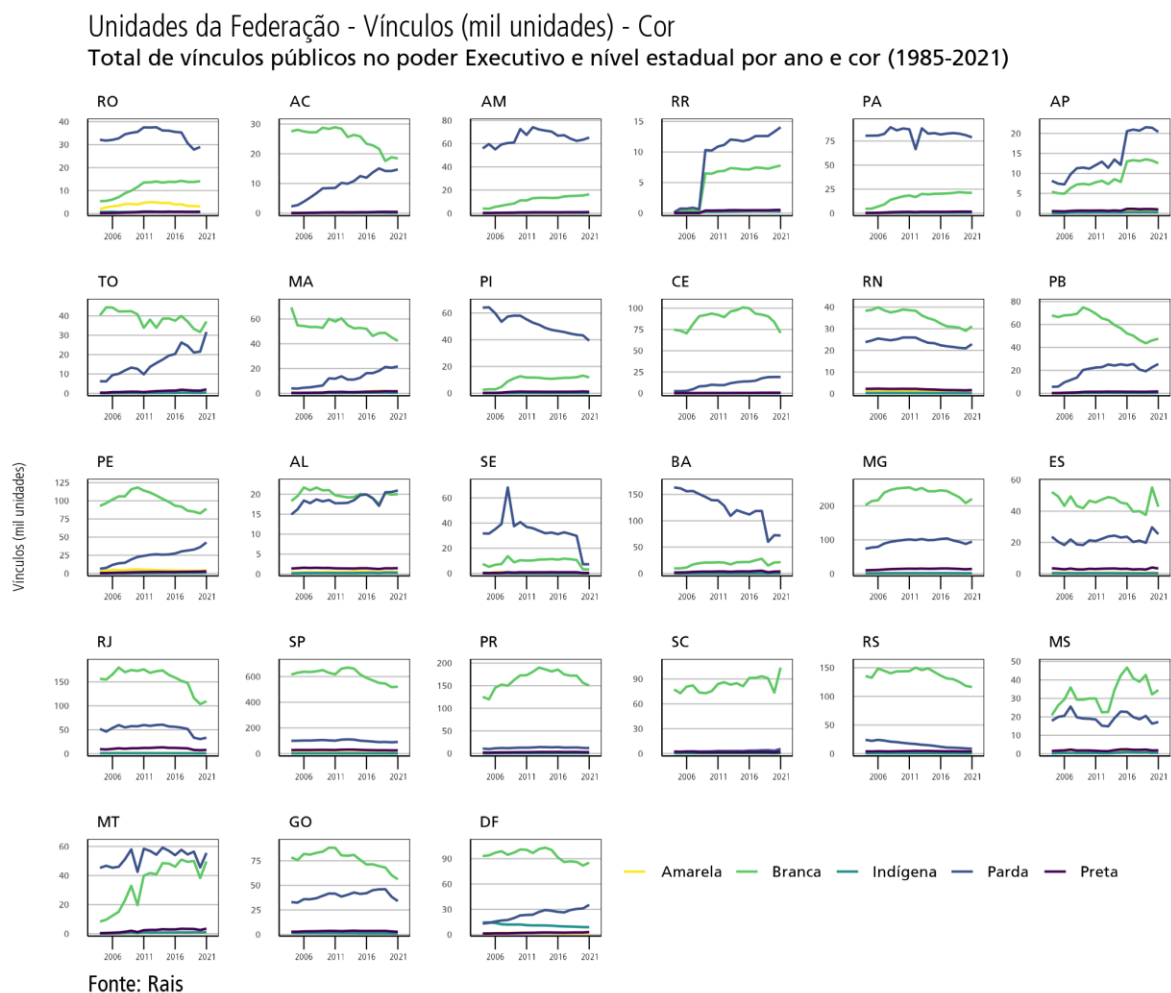


## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nos estados do Norte, a maioria dos servidores é parda, com algumas exceções. Rondônia mostra uma queda acentuada de servidores pardos em 2021, sem aumento nos outros grupos. Acre e Tocantins, inicialmente com maioria branca, apresentam um empate entre brancos e pardos em 2021. Roraima não apresenta servidores brancos, apenas pretos e pardos, enquanto Pará, Amazonas e Amapá têm maioria parda.

Gráfico 11: Total de vínculos por cor e por UF (2004-2021).



Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de ocupação dos cargos por estado.

Observemos a razão dos vínculos entre a cor branca para cada vínculo na cor preta ou parda, reportado no gráfico 12. Ele permite uma compreensão mais simples das variações e

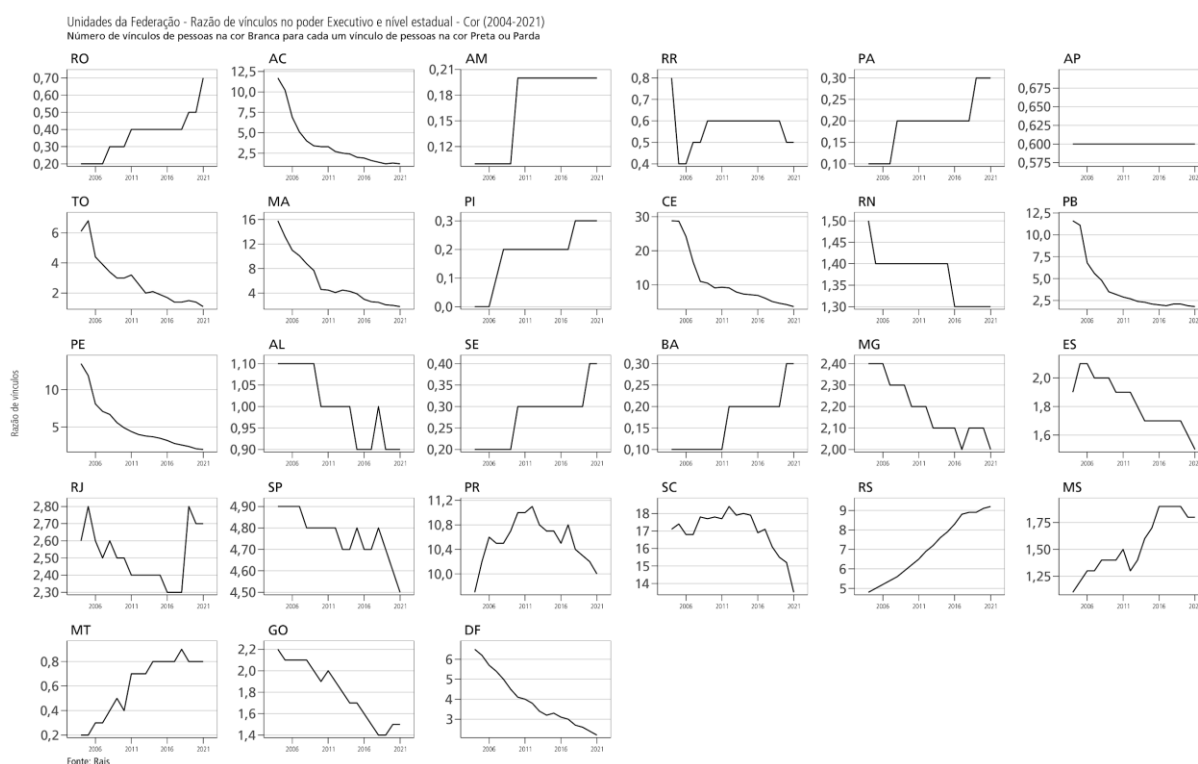


## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

heterogeneidades entre os estados ao longo do tempo. Na maioria dos estados em que há alterações significativas, o que ocorre é redução relativa no número de pessoas brancas. Nota-se, em especial, quedas acentuadas no Ceará, Maranhão, Pernambuco e do próprio Distrito Federal. Apenas no Rio Grande do Sul há tendência reversa, tendo aumentado o número relativo de brancos em comparação aos negros.

Gráfico 12: Razão entre os vínculos de pessoas na cor branca e preta ou parda (2004-2021).



Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de ocupação dos cargos por cor e por estado.

O Distrito Federal segue o padrão da maioria dos estados, com predominância de servidores brancos. A trajetória da composição da força de trabalho tem apresentado uma redução do número de servidores brancos, com aumento do número dos servidores pardos e pretos. Desse modo, o percentual de brancos caiu de 75% para 63%, no período considerado. A população parda no funcionalismo do Executivo do GDF aumentou de 11% para 26%. O percentual de vínculos de pessoas pretas dobrou, mas manteve-se inexpressivo: de 1% para

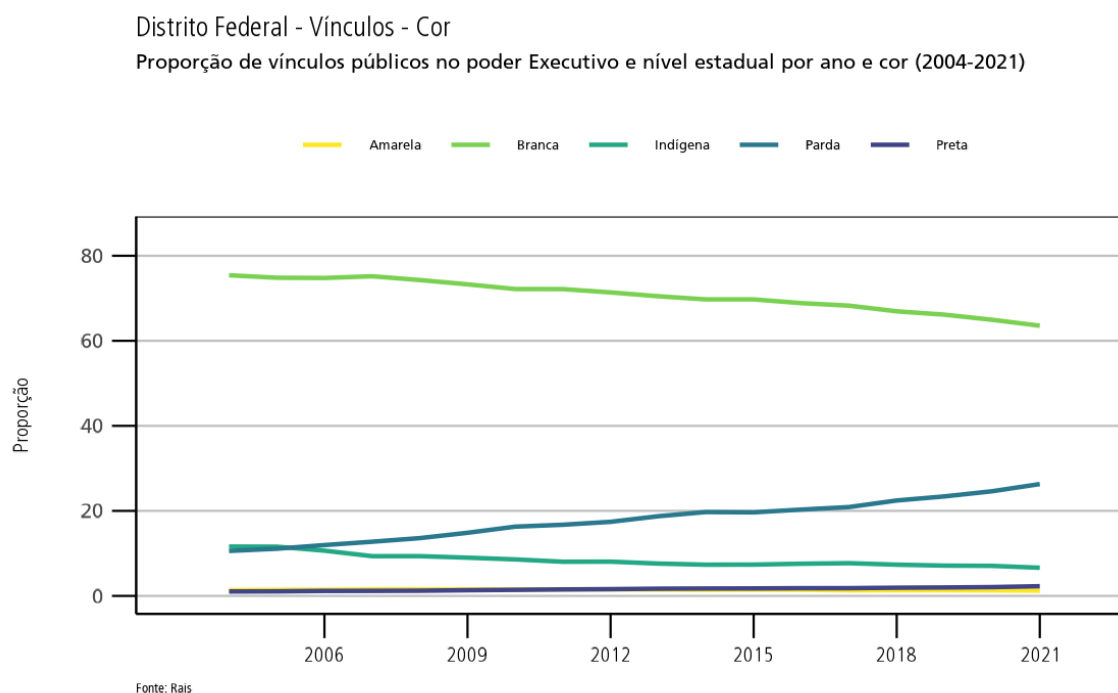


## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2%. Nota-se que a população indígena no GDF tem um contingente significativo, mas decrescente. Caiu de 12% em 2004 para 6% em 2021. O gráfico 13 retrata o GDF.

Gráfico 13: Ocupação dos cargos no Distrito Federal (2004-2021).



Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de ocupação dos cargos por cor no Distrito Federal.

Em termos aplicados, os dados acima apontam o longo percurso e amplo espectro de ações ainda necessárias para os estados obterem êxito em políticas visando tornar mais equânime o ingresso de servidores de diferentes categorias de cor.

#### 2.4. Trajetória dos vínculos de trabalho nos estados, por sexo (1985-2021)

Em relação à presença das mulheres no serviço público estadual, a principal tendência nacional é a estabilidade. Embora a presença das mulheres não tenha sido ampliada desde meados do século XX, no setor público não se observa crescimento visível. Existem, contudo, variações longitudinais e comparadas - entre as UF's - significativas.



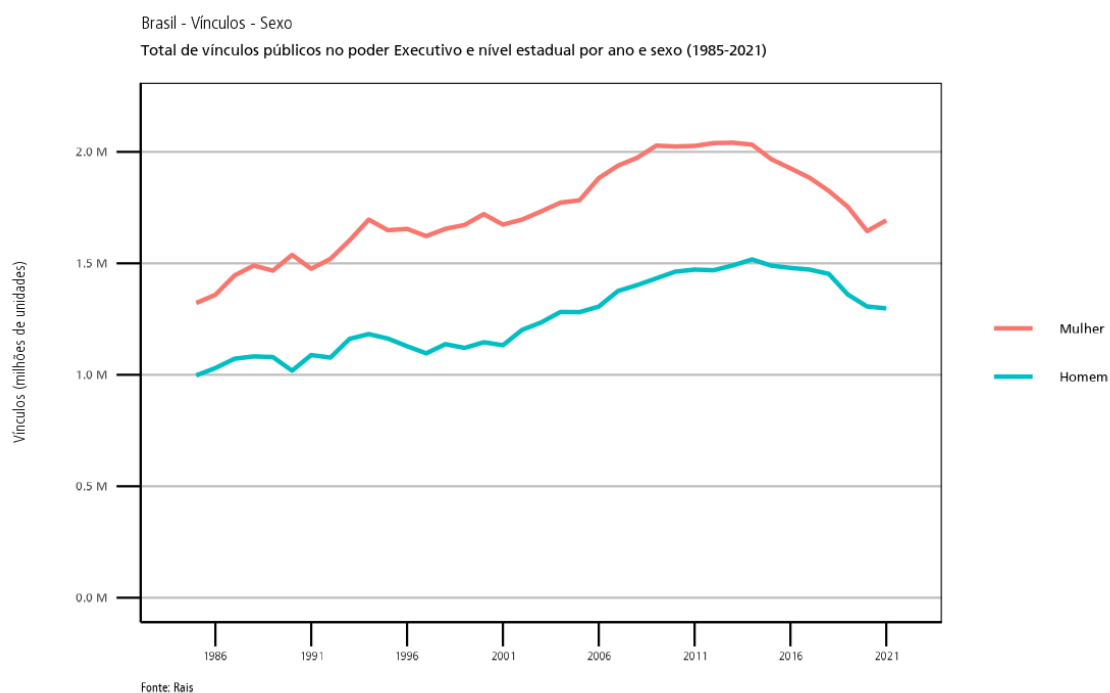
## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme o último censo demográfico realizado no ano de 2022 as mulheres representam a maioria na população, 51%, cerca de 105 milhões de pessoas. No serviço público estadual, as mulheres são maioria. Na média da série histórica, representam 57% do total de vínculos. Tal contingente é, ainda assim, menor que a distribuição por sexo no funcionalismo municipal, onde a presença de mulheres supera 60%.

As trajetórias de distribuição apontam que a presença das mulheres alcançou o máximo no início dos anos 2000 e, desde então, observou-se pequena redução, para 57%.

Gráfico 14: Trajetória de vínculos por sexo no nível estadual (1985-2021)



Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de ocupação dos cargos por sexo nos estados.

Nos municípios a presença e crescimento de mulheres foi mais acentuado, porque as ocupações centrais na composição daquele nível são majoritariamente ocupadas por mulheres. Por exemplo, podemos citar as professoras, as enfermeiras e as assistentes sociais. Nos estados

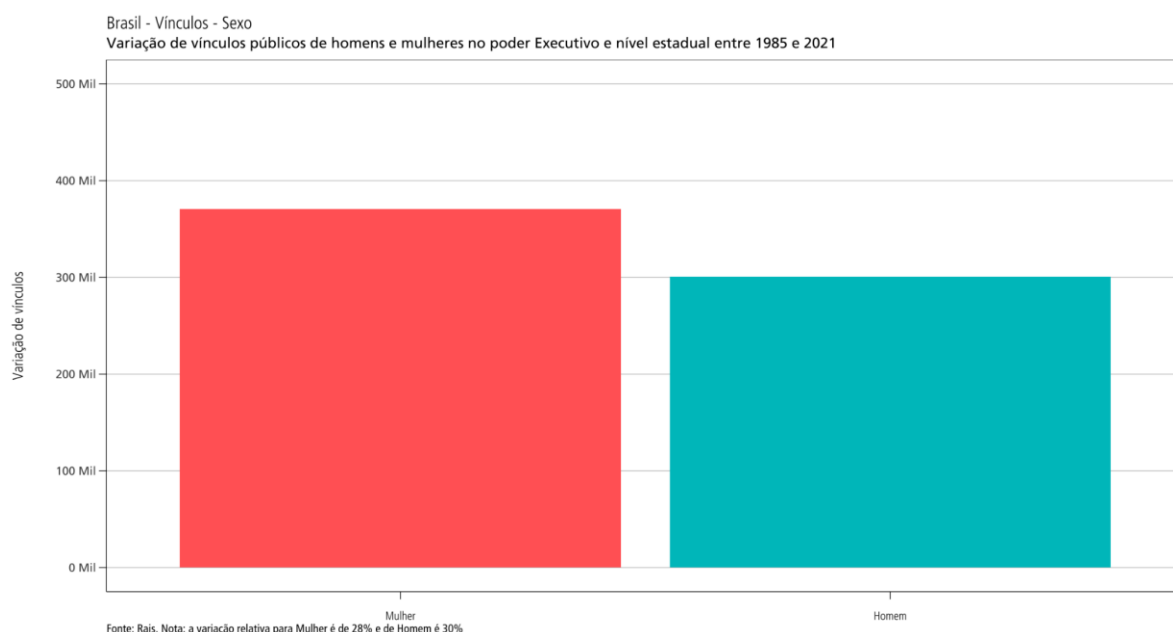


## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

esse cenário ainda é relevante, mas em menor intensidade, tornando a distribuição do total mais próxima da metade (Gráfico 15).

Gráfico 15: Variação dos vínculos por sexo e por UF (1985-2021).



Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de ocupação dos cargos por sexo nos estados.

As mulheres são maioria na maior parte dos estados (gráfico 16). Mas se nota grande heterogeneidade nesta distribuição, seja entre unidades federativas, seja no tempo. Em Minas Gerais, por exemplo, as mulheres chegaram a ser quase o dobro dos homens e a diferença se manteve significativa em todo o período analisado. No Paraná, a presença de mulheres, vis-à-vis os homens, aumentou de modo significativo na última década. No Rio Grande do Sul os homens são maioria. Em diversos estados a proximidade nas distribuições é um aspecto a anotar. Em alguns outros estados, inverteu-se a tendência. Este é o caso do Pará, em que a presença das mulheres no funcionalismo estadual era francamente favorável e se tornou minoritária nos últimos anos.

Uma análise das ocupações, que será feita de modo tentativo e inicial adiante, indica que parte da diferença favorável, na média nacional do funcionalismo estadual, se deve à

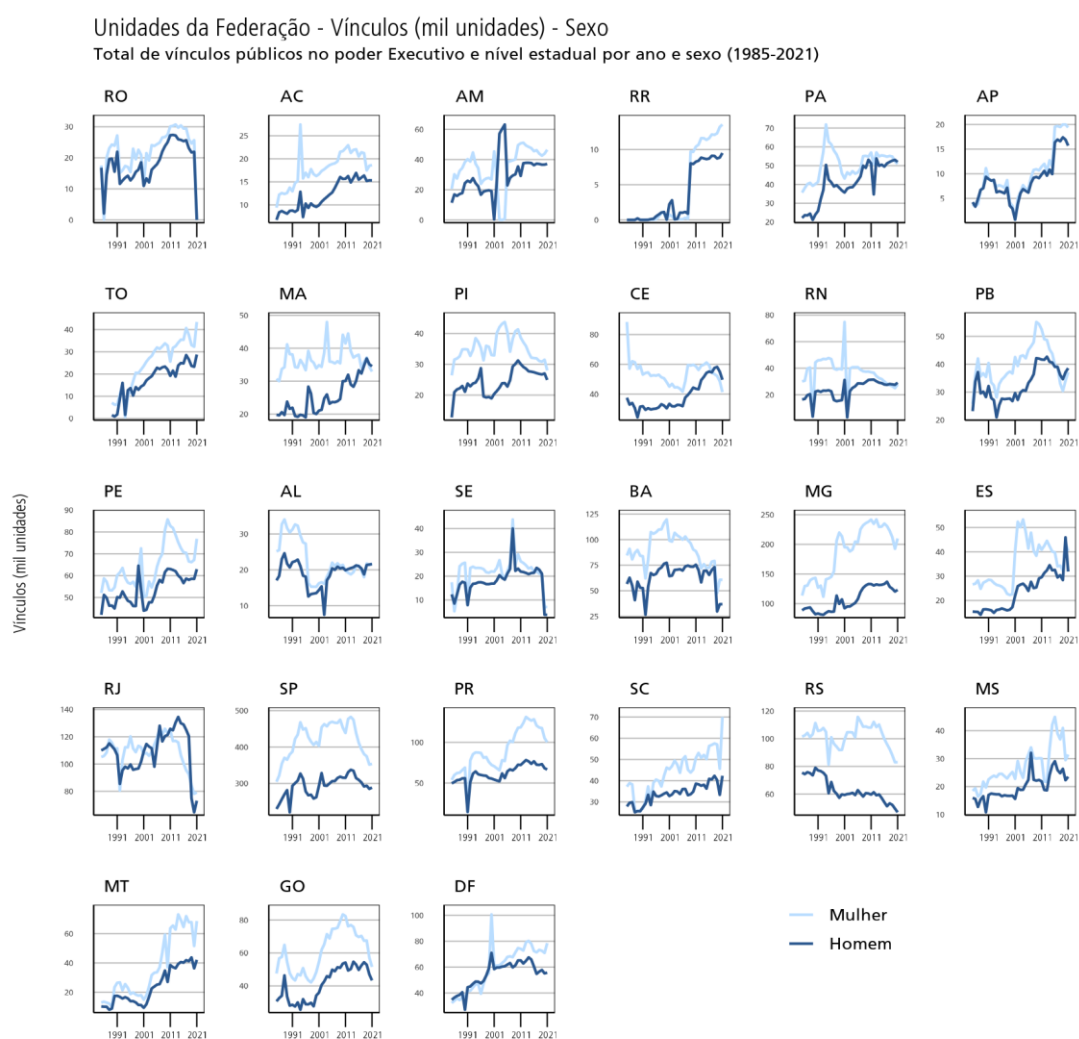


## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

composição de sexo em ocupações relevantes nos estados, como são os cargos em áreas de saúde, assistência social e educação, embora menos expressivas do que o observado nos municípios.

Gráfico 16: Vínculos por sexo nos estados (1985-2021).



Fonte: Rais

Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de ocupação dos cargos por sexo nos estados.

O Distrito Federal possui uma trajetória que aponta tendência de ampliação do número de mulheres no funcionalismo. Desconsiderando os picos observados em dois anos específicos,

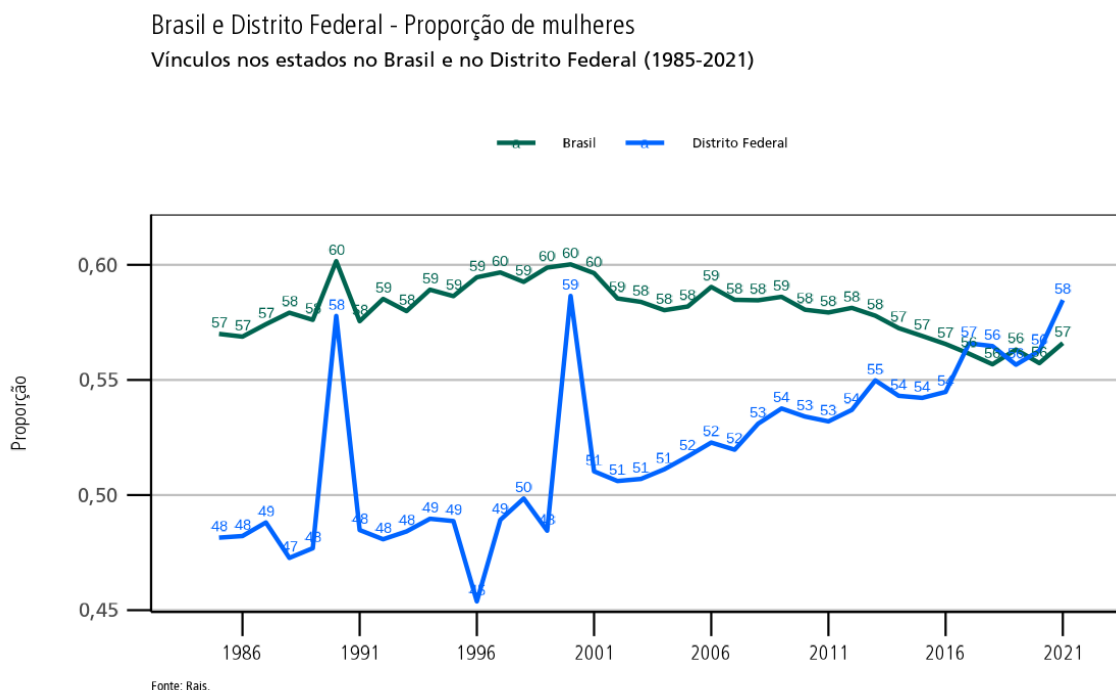


## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

o que se vê é que as mulheres, no DF, continuaram a aumentar sua presença desde o ano 2001, gradualmente passando de 51% para 58% do total no funcionalismo. Nesse sentido, como aponta claramente o gráfico abaixo, a tendência é diferente do que se observa na média do funcionalismo dos estados.

Gráfico 17: Comparação da trajetória dos vínculos por sexo no DF e no Brasil (1985-2021).



Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de ocupação dos cargos por sexo no DF e no Brasil.

### 2.5. Total de vínculos de trabalho por níveis de escolaridade

Para o conjunto dos vínculos no setor público, observa-se expressivo aumento da escolaridade média, sobretudo a partir de meados da década de 1990. A expansão, em termos absolutos e relativos, ocorreu com vínculos que possuem nível superior completo. Percentualmente, este nível de escolaridade saltou de 19% para 47% do total de vínculos públicos. Embora o crescimento vigoroso também se observe entre servidores com ensino





## **INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

### **MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

médio completo e superior incompleto, a expansão deste contingente começou a diminuir, em números absolutos, a partir de 2011.

O movimento certamente se deve ao ingresso de quadros com maior escolaridade, considerando que os contingentes com menores níveis diminuíram em termos relativos ou até mesmo em termos absolutos. Cabe destacar, o papel exercido pela Constituição Federal de 1988, que tornou os concursos públicos obrigatórios para ingresso no serviço público em todos os níveis da Federação. A escolaridade é um dos critérios necessariamente observados nos recrutamentos.

No nível federal, o percentual de pessoas nos níveis de escolaridade mais baixos caiu de modo notável. O aumento da escolaridade provavelmente combina um processo de qualificação no setor público federal decorrente de novos recrutamentos, políticas de capacitação das pessoas já contratadas, mudanças no perfil das carreiras existentes e a terceirização em funções e atividades que demandam menor escolaridade (Lopez & Guedes, 2019).

No funcionalismo estadual, tal como observado no nível federal, houve redução do espaço relativo daqueles com até nível superior incompleto e ampliação significativa dos vínculos com nível superior completo. Enquanto o nível 1 caiu de 22% para 3%, o nível 2, de 19% para 6% e o nível 3, de 37% para 32%, no nível superior houve crescimento relativo de 22% para 57%.

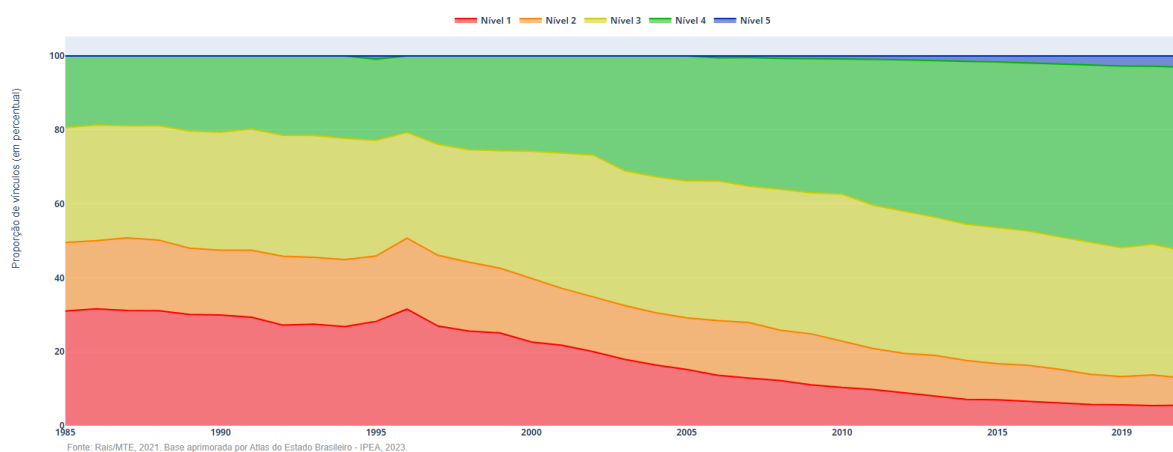
Vale registrar que nos municípios houve a maior ampliação da escolaridade média dos contratados. Os vínculos com escolaridade superior completa aumentaram 10% para 40%. Os com ensino médio completo ou superior incompleto passaram de 22% para 39%. Este crescimento implicou na redução dos vínculos com nível médio incompleto ou fundamental, que caíram de 14% para 10% e de 53% para 9% do total, respectivamente.



## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gráfico 18: Proporção dos grupos de escolaridade no funcionalismo nacional.



Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de ocupação dos cargos por escolaridade nacionalmente.

Os gráficos a seguir (19 e 20), apresentam a evolução dos vínculos por nível de escolaridade no Distrito Federal, de 1985 a 2021. A variação acumulada é medida em percentual e os níveis de escolaridade, nas mesmas categorias.

O nível 1 (Analfabeto ou fundamental incompleto) mostra pouca variação, mantendo-se em torno de zero durante todo o período, mas com valores negativos. Isso indica que a quantidade de vínculos nesse nível de escolaridade permaneceu relativamente estável. Para o nível 2 (Fundamental completo ou médio incompleto) houve flutuações significativas até o final dos anos 1990, seguidas de uma tendência decrescente a partir de meados dos anos 2000. O gráfico sugere que houve uma redução nos vínculos de indivíduos com esse nível de escolaridade. No nível 3 (Médio completo ou superior incompleto) também observamos flutuações ao longo do período, mas com uma tendência geral de aumento até os anos 2000.

No entanto, há uma queda acentuada e instabilidade após 2015 (gráfico 19). Para o nível 4, observa-se um crescimento contínuo expressivo desde meados dos anos 1990, indicando um aumento consistente na quantidade de vínculos de indivíduos com ensino superior completo. Embora haja algumas flutuações, a tendência geral é positiva. Portanto, também no GDF encontra-se clara tendência de crescimento nos níveis de escolaridade mais elevados (Nível 4 e Nível 5), especialmente a partir de meados dos anos 2000. Em outros termos, uma evolução

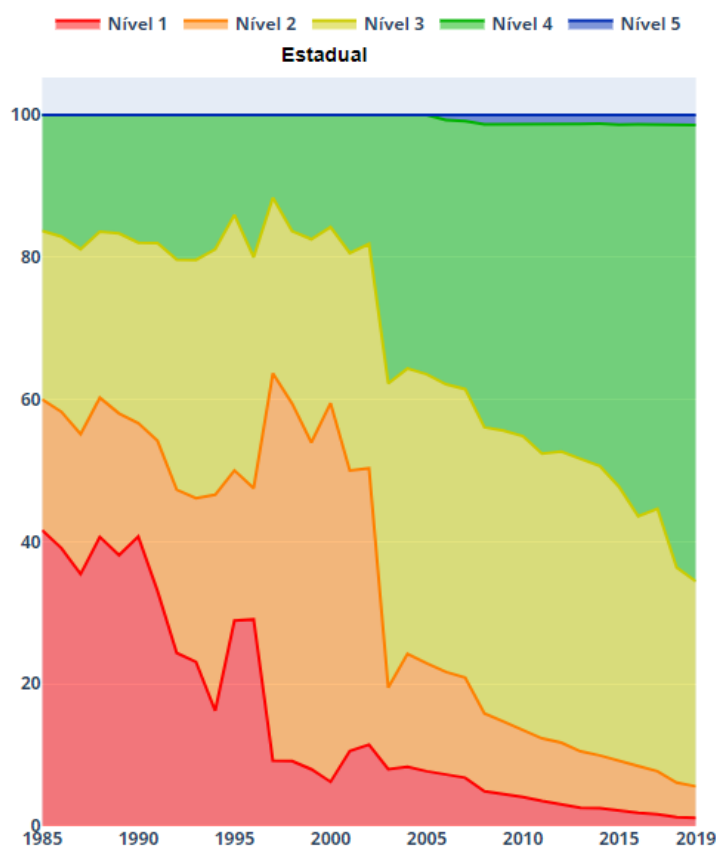


## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

positiva na qualificação educacional no Distrito Federal (gráfico 20), com um aumento notável no número de vínculos de indivíduos com educação superior e pós-graduação.

Gráfico 19: Proporção dos diferentes grupos de escolaridade no funcionalismo no DF (1985-2019).



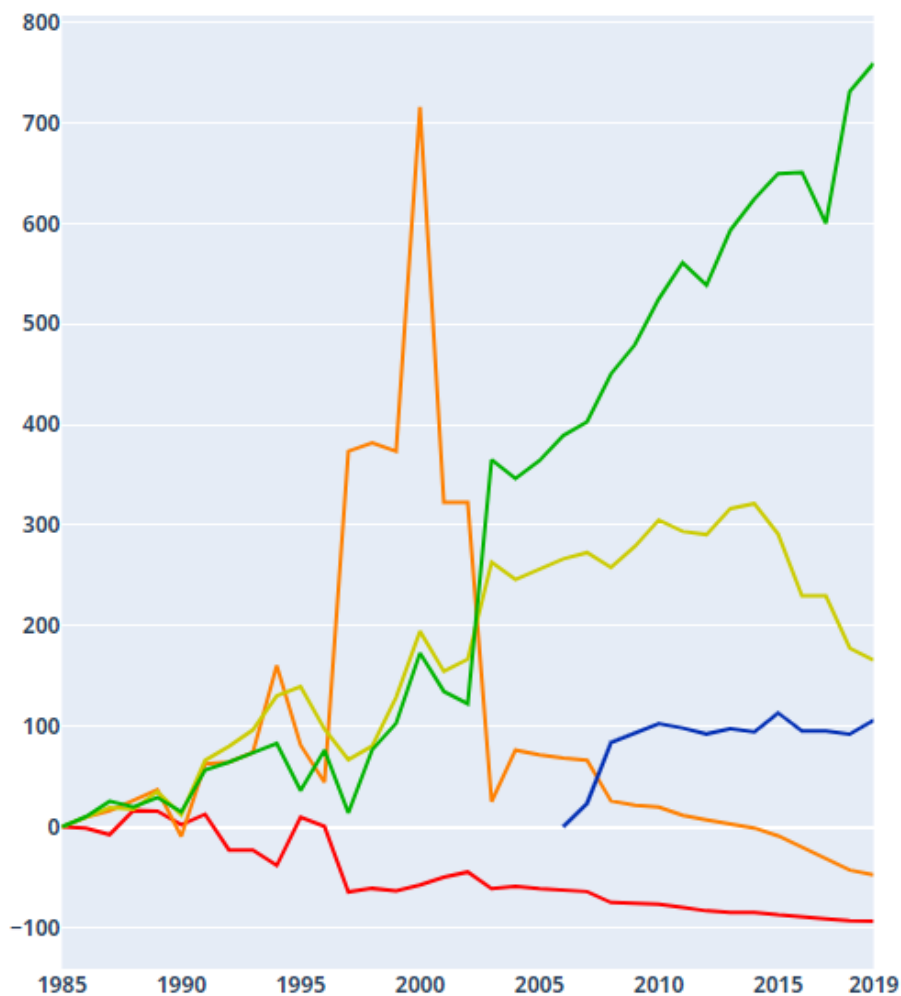
Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de ocupação dos cargos por escolaridade DF.



## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gráfico 20: Percentual de evolução dos vínculos, por nível de escolaridade, no DF (1985-2019).



Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de ocupação dos cargos por escolaridade DF.



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

### **Capítulo 3 - Remunerações no funcionalismo estadual**

O propósito deste capítulo é detalhar alguns aspectos das remunerações. As discussões acerca dos gastos com funcionalismo estão sempre sob holofote do debate público e da mídia. Grande parte da discussão se concentra no debate sobre remunerações dos servidores. Em geral, a literatura dá conta de um prêmio salarial alto no funcionalismo, mas muito heterogêneo. Silveira (2023) e Costa *et al.* (2021) apontam a heterogeneidade do diferencial salarial público-privado. Os últimos autores utilizam dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do período de 2012 a 2018 para comparar os salários dos setores público e privado. O objetivo é identificar quais trabalhadores do setor público recebem maior prêmio salarial. Os resultados indicam que parte da diferença salarial favorável ao setor público pode ser explicada por diferenças nas características observadas, como nível de escolaridade mais alto, maior experiência e ocupações com maior produtividade. Entretanto, ainda que controlado por essas características, os servidores públicos ainda recebem remunerações superiores pelos mesmos atributos. Ademais, há uma variação significativa entre os servidores: aqueles na esfera federal, com níveis mais altos de escolaridade (superior), e ocupações relacionadas à administração pública e à área jurídica apresentam um prêmio salarial maior quando comparados a trabalhadores do setor privado com características semelhantes.

Os dois estudos apontam também, como outros, que o diferencial favorável ao setor público estadual é de magnitude intermediária - se comparado ao governo federal e aos municípios. Nos municípios é que, frequentemente, as remunerações do setor público são inferiores ao que se paga no setor privado. O gráfico 21, extraído de Costa *et al.* (2021), sintetiza os valores da remuneração por hora, nos três níveis federativos.



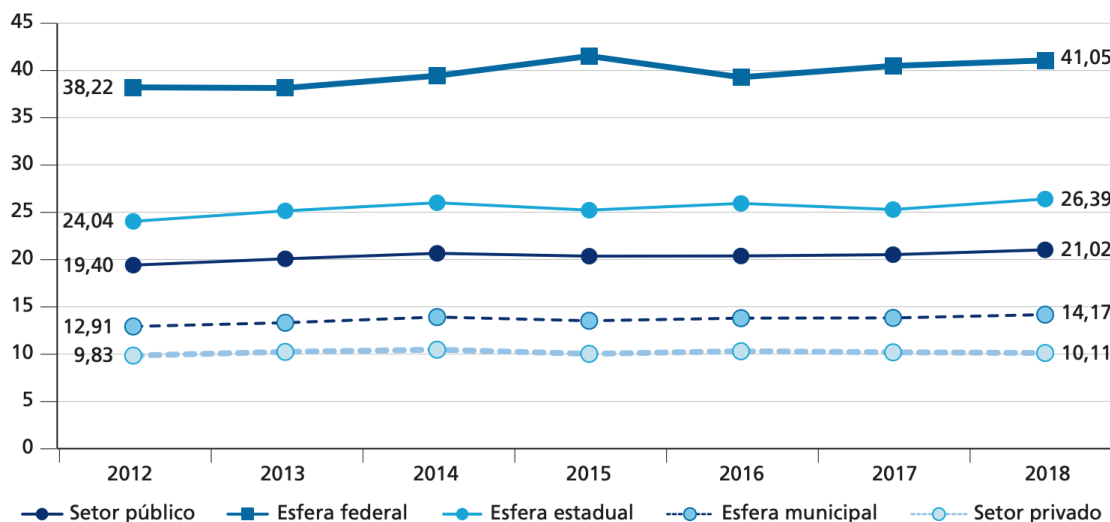
## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gráfico 21: Evolução do salário hora por ente federado e iniciativa privada (2012-2018).

#### Evolução do salário-hora (2012-2018)

(Em R\$ de 2018)



Fonte: PNAD Contínua de 2012-2018 (IBGE, 2019).

Elaboração dos autores.

Fonte: elaboração própria com dados provenientes do IBGE, tabelas de salários nas esferas de poder e no setor privado.

Os autores detalham, ainda, aspectos específicos da diferença observada no prêmio salarial dos estados, que ganham melhor compreensão inserido na comparação com os demais níveis federativos.



## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Tabela 1: Diferença salarial público, entre as esferas de poder e no privado (2018).

TABELA 2

**Diferencial salarial público-privado (2018)**

Esfera	Ln (salário-hora)			Explicado		Não explicado		Prêmio salarial controlado (%)
	Público	Privado	Diferença	Coefficiente	Contribuição relativa (%)	Coefficiente	Contribuição relativa (%)	
Federal	3,410	2,086	1,324	0,469	35,4	0,854	64,6	135
	0,016	0,002	0,016	0,007		0,015		
Estadual	2,973	2,086	0,887	0,365	41,2	0,521	58,8	68
	0,009	0,002	0,010	0,006		0,009		
Municipal	2,383	2,086	0,297	0,129	43,3	0,168	56,7	18
	0,005	0,002	0,006	0,004		0,005		
Setor público	2,675	2,086	0,589	0,262	44,5	0,327	55,5	39
	0,005	0,002	0,006	0,004		0,005		

Fonte: PNAD Contínua de 2018 (IBGE, 2019).

Elaboração dos autores.

Fonte: elaboração própria com dados provenientes do IBGE, tabelas de salários nas esferas de poder.

O comportamento do diferencial salarial entre o setor público e o privado teve variação heterogênea, na série por eles considerada (tabela 1). Na totalidade do funcionalismo, o prêmio cresceu 7% percentuais em um período de 2012 a 2018 e chegou a 39% em 2018. O que explicou esse crescimento foi o comportamento da esfera estadual e federal, especialmente este último. Na verdade, no nível federal, chama atenção o salto entre 2014 e 2015 e no último ano. Por sua vez, no caso do funcionalismo estadual, o maior ganho concentrou-se em 2018. Assim, na série de seis anos, o prêmio favorável ao funcionalismo estadual (comparado ao setor privado) passou de 59% para 68%. Os municípios apresentam outra situação, com o prêmio ficando estável, situando-se no patamar de 20%.



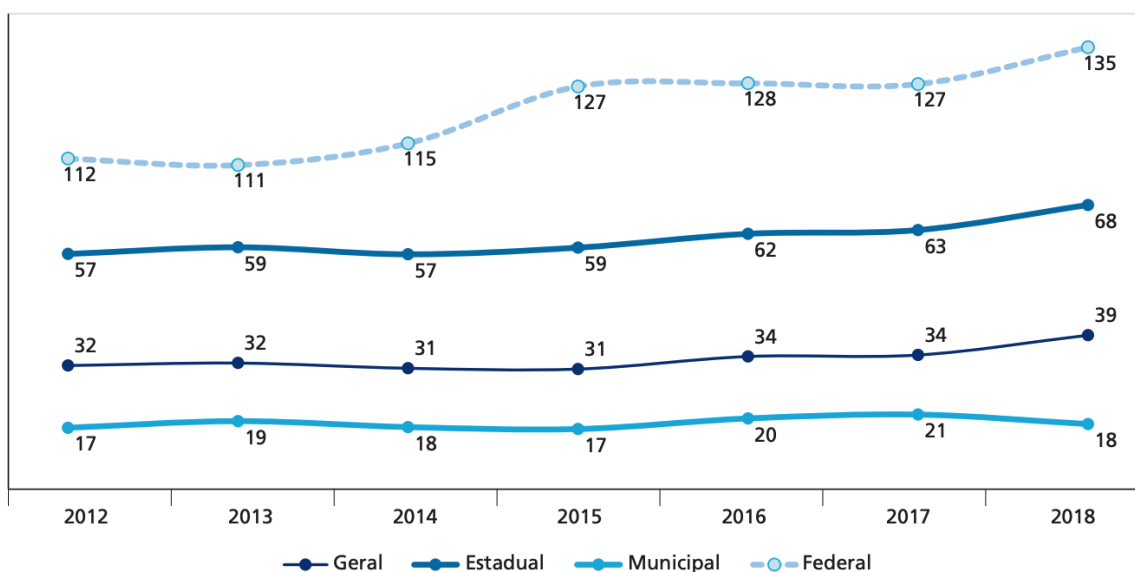
## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gráfico 22: Evolução do prêmio salarial por esfera de poder (2012-2018).

#### Evolução do prêmio salarial do funcionalismo público por nível de governo (2012-2018)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua de 2012-2018 (IBGE, 2019).

Elaboração dos autores.

Fonte: elaboração própria com dados provenientes do IBGE, tabela de salários nas esferas de poder.

Uma análise alternativa e um pouco mais recente, de Leonardo Silveira (2023), apontou um prêmio salarial significativamente menor para o executivo estadual, em série temporal maior (gráfico 22). Seus resultados apontam que o Poder Executivo Estadual apresentava prêmio negativo em relação ao setor privado, em toda a série analisada, e que foi sendo gradualmente reduzido até o ano de 2019, quando se equiparou àquele (gráfico 23).



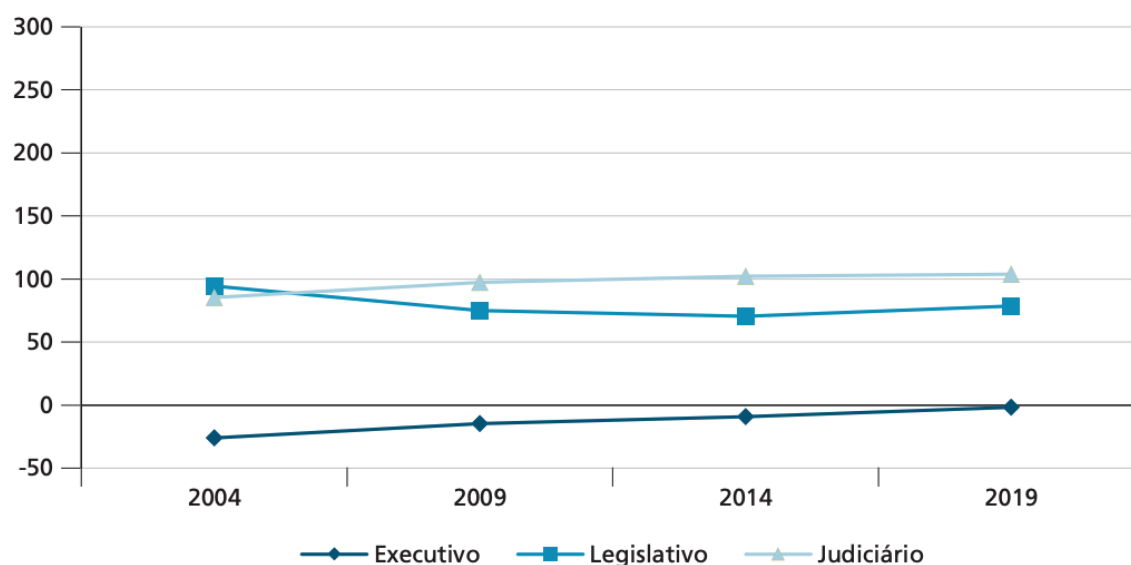


## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gráfico 23: Prêmio salarial nos poderes e no setor privado (2004-2019).

**Prêmio salarial do Executivo, Legislativo e Judiciário estadual em relação ao setor privado – Brasil (2004-2019)**  
(Em %)



Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de prêmio salarial entre os poderes.

### 3.1. Trajetória das remunerações médias e medianas no funcionalismo estadual, por Unidade Federativa (1985-2021)

Mas, quais as tendências mais abrangentes da média e mediana nas remunerações dos estados? O gráfico 24 retrata as remunerações médias e medianas do poder executivo estadual de 1985 a 2021. Durante a década de 1980, houve uma oscilação significativa nas remunerações médias e medianas. A remuneração média atingiu seu pico em 1986 (R\$ 4.358,18) e caiu significativamente até o final da década, com um mínimo em 1989 (R\$ 3.470,75). A mediana seguiu um padrão similar. Ambas as remunerações (média e mediana) diminuíram após 1987, refletindo as dificuldades econômicas e políticas do período. Até 1992, as remunerações continuaram a cair, atingindo os valores mais baixos da série (média: R\$ 2.516,91 em 1992, mediana: R\$ 1.907,27 em 1992).



## **INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

### **MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A partir de 1993, as remunerações começaram a se recuperar, com um aumento gradual até o final da década. A média em 1999 foi de R\$ 3.340,69 e a mediana foi de R\$ 2.567,88. Embora tenha havido recuperação, as remunerações ainda mostravam volatilidade anual, mas menos intensa do que na década anterior. Durante a década de 2000, houve um crescimento consistente das remunerações ao longo da década. A remuneração média passou de R\$ 3.551,28 em 2000 para o valor de R\$ 4.584,38 em 2010. A mediana aumentou de R\$ 2.830,43 para o valor de R\$ 3.630,55 no mesmo período. A partir de 2003, as remunerações apresentaram menor volatilidade, refletindo um período de maior estabilidade econômica. Nos primeiros anos da década de 2010 as remunerações continuaram a crescer, atingindo picos em 2014 (média: R\$ 5.705,17, mediana: R\$ 4.458,72) e 2015 (média: R\$ 5.836,76, mediana: R\$ 4.489,53).

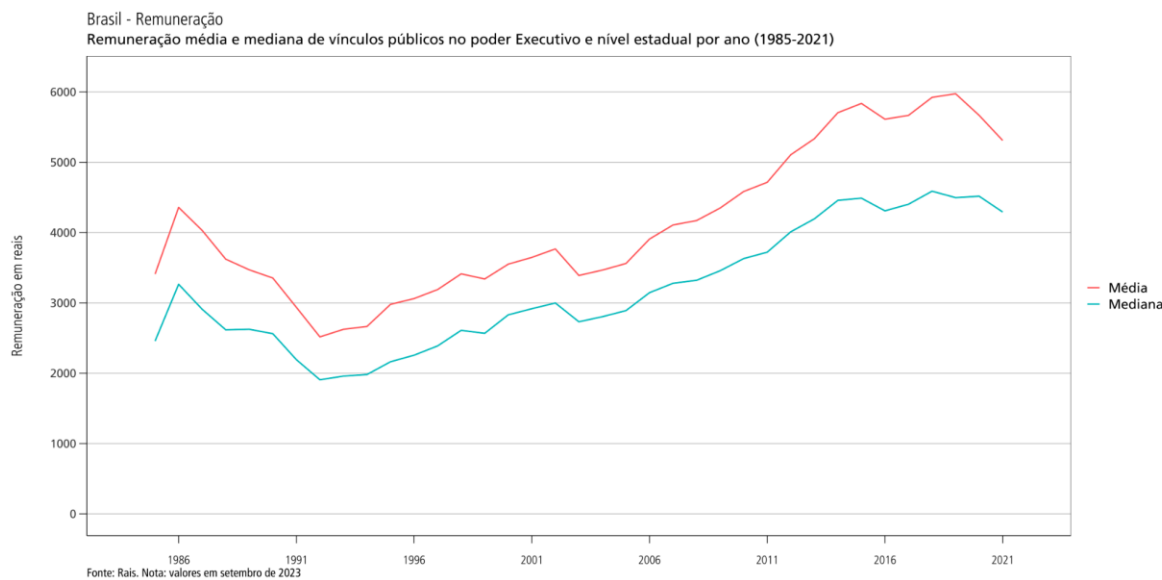
Após 2015 começa a haver uma leve queda e flutuação nas remunerações, com a média caindo para o valor de R\$ 5.310,11 e a mediana para R\$ 4.292,56 em 2021. Isso reflete o impacto da crise econômica e fiscal que o Brasil enfrentou a partir de 2015. A diferença entre a média e a mediana diminuiu, indicando uma possível redução na desigualdade salarial entre os servidores públicos estaduais.



## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gráfico 24: Remuneração média e mediana no nível estadual (1985-2021).



Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de remuneração média e mediana no nível estadual.

Retratamos também as mudanças por UF, no gráfico 25. Primeiro, o que se observa é uma tendência geral de crescimento. Em quase todos os estados, tanto as remunerações médias quanto as medianas apresentam uma tendência de crescimento ao longo do período analisado. Esse aumento é mais pronunciado a partir dos anos 2000.

Em muitos estados, a remuneração média é consistentemente maior que a mediana, indicando haver servidores públicos com salários muito altos que elevam a média. Alguns estados, como o Pará (PA), Roraima (RR), Amapá (AP), Rio Grande do Norte (RN) e Bahia (BA), mostram flutuações significativas e picos abruptos em certos anos, sugerindo variações pontuais nos salários que podem estar associadas a mudanças políticas, econômicas ou administrativas.

Em algumas unidades federativas como São Paulo (SP) e Rio de Janeiro (RJ), apresentam uma trajetória mais estável sem grandes picos ou quedas abruptas, indicando uma estabilidade nas políticas de remuneração. Em estados como Tocantins (TO), Mato Grosso



## **INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

### **MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

(MT) e Goiás (GO), observa-se um crescimento mais acelerado das remunerações após os anos 2000, sugerindo um possível ajuste ou valorização dos salários públicos nesse período.

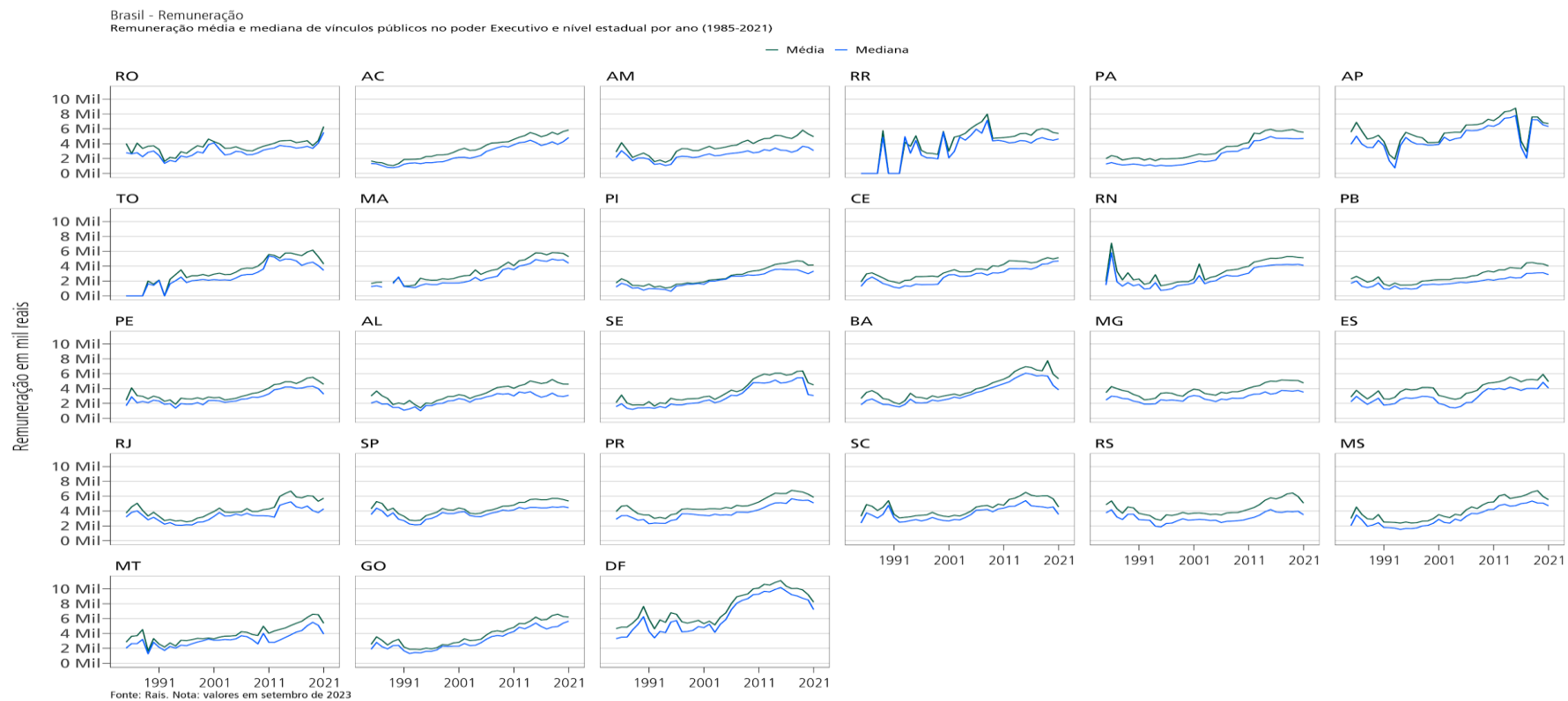
De modo geral, a análise comparada das trajetórias revela que houve um crescimento geral das remunerações médias e medianas dos servidores públicos estaduais ao longo dos anos, com variações significativas entre estados e em períodos específicos. Além disso, as discrepâncias entre média e mediana indicam desigualdade salarial nos setores públicos estaduais.



## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gráfico 25: Remuneração média e mediana por UF (1985-2021).



Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de remuneração média e mediana nos estados.

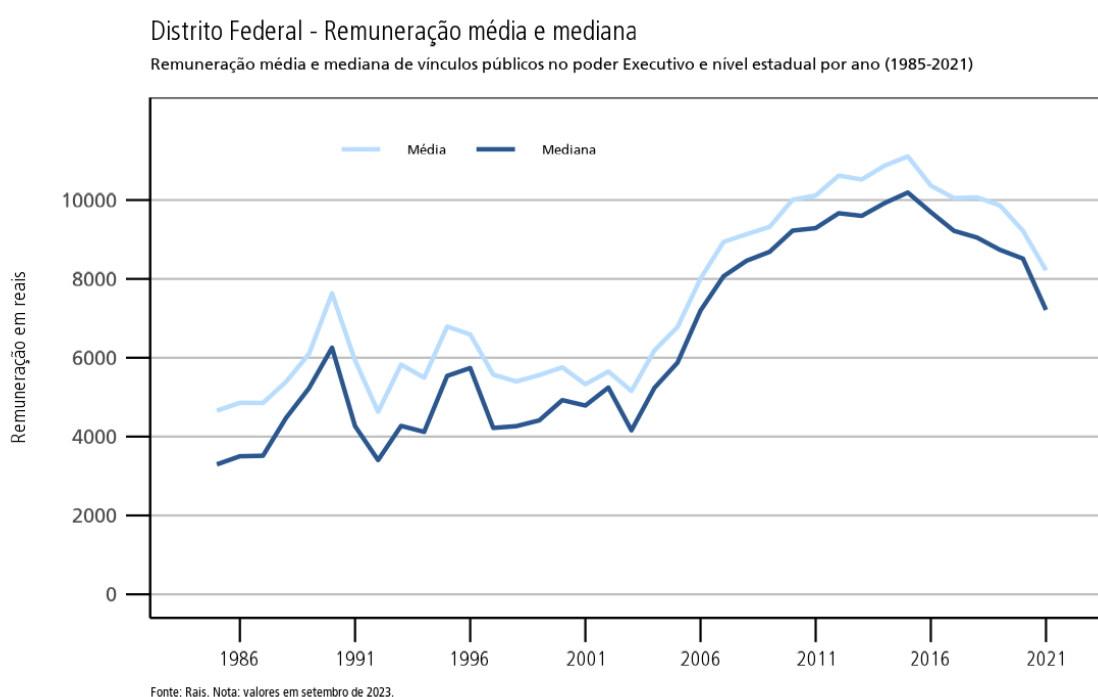


## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

E quanto ao Distrito Federal? Há três movimentos claros. Instabilidade dentro de certa constância até o ano de 2003. A partir deste ano, elevação monotônica até o ano de 2015. Daí em diante, até o último ano da série, decréscimo.

Gráfico 26: Remuneração média e mediana do Distrito Federal (1985-2021).



Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de remuneração média e mediana DF.

Uma comparação da trajetória das remunerações por níveis federativos aponta um padrão de caráter férreo na Nova República: as remunerações federais são significativamente maiores que as remunerações dos estados que, por seu turno, pagam mais que os municípios.

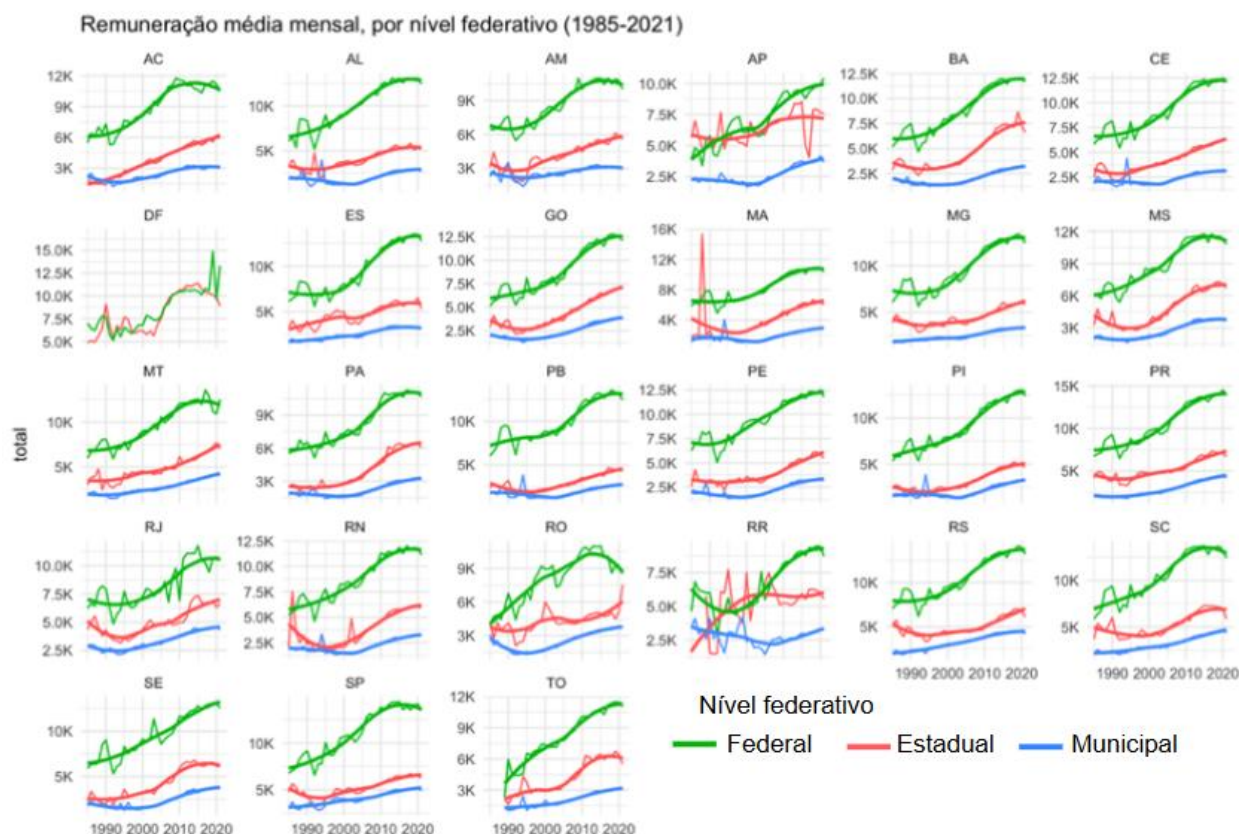
Tal traço está retratado de modo cabal no gráfico a seguir.



## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gráfico 27: Remuneração média por ente da federação (1985-2021).



Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de remuneração por UF.

Durante a década de 1980 verifica-se que as remunerações dos servidores da burocracia subnacional variaram. Uma década para alguns economistas como perdida, devido às crises econômicas e políticas, além da transição do regime de exceção para a democracia, diversos planos econômicos sem sucesso, um Presidente eleito faleceu, portanto, diversas crises assolaram o Brasil neste período. Podemos observar que as remunerações foram frontalmente atingidas, por oscilarem bastante, chegando a reduzir quase pela metade em 1989.

Uma tendência interessante que é importante destacar se trata do Distrito Federal, desde o início da série histórica, este ente tem a trajetória dentre os estados como a maior remuneração. Mesmo em 1988, quando todos os estados passam por uma drástica redução, o



## **INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

### **MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

DF continua entre as maiores. A partir do ano de 1989 pode ser constatada uma tendência na remuneração que se prolonga durante a série histórica estudada, esta unidade federativa permanece durante entre as maiores remunerações, senão a maior.

Na década de 1990, apesar das contínuas crises, econômicas e políticas, e em 1994 tem-se a implementação de um novo padrão monetário, o plano real. A partir daí certa estabilidade existe na economia, assim verifica-se que as remunerações na burocracia subnacional não oscilam tanto. E a partir desta década não se verá mais medianas superarem as médias. Isto se dá, em parte, pela remuneração dos servidores mais antigos ao perceberem certos valores que agregam com o passar do tempo. Assim, as médias vão ficando cada vez maiores que as medianas, considerando que as remunerações mais discrepantes em maiores quantidades.

Fato interessante a notar é que na década de 2010, foi atingido o patamar da remuneração média no valor de R\$ 4.000,00 na maioria dos estados. É verdade, no entanto, que alguns estados alcançaram este nível dois, três anos antes, mas ao que se vê, a partir da análise dos gráficos é que 2010 assinalou o alcance deste valor médio na maioria dos entes federativos.

Mas o grande destaque é o Distrito Federal, que permanece com a maior remuneração dentre todos os outros entes federados (gráfico 28). Interessante informar que até o início da próxima década a ser analisada o Distrito Federal não possuía um financiamento para as suas políticas públicas, e dependia dos valores que eram descentralizados do governo federal para que este ente efetivasse as suas próprias contas.

Pelas peculiaridades locais o Distrito Federal não possui uma grande produção econômica e industrial, um setor produtivo consolidado, apesar de centralizar a cúpula dos poderes (judiciários, legislativo e executivo), e por vias de consequência dos diversos órgãos, autarquias e setores privados que os acompanham.

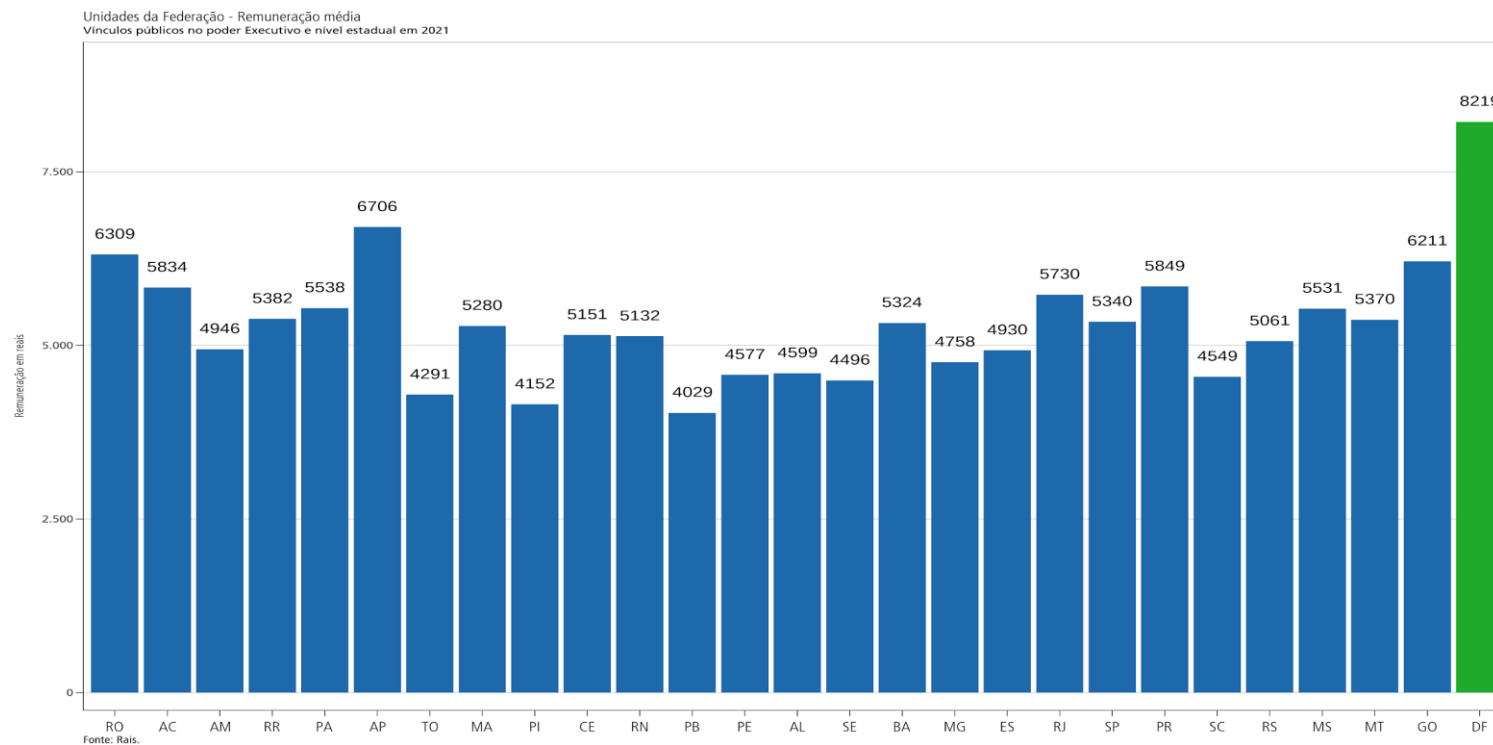




## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gráfico 28: Remuneração média por ente da federação (2021).



Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de remuneração por UF.



## **INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

### **MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Em 1988, por intermédio da Constituição criou-se o fundo constitucional para custear a máquina distrital, contudo apenas nos idos dos anos 2000 é que foi implementado. Até a consolidação e definição das regras de repasses federais, o Distrito Federal vivia dificuldade para organizar suas finanças. A partir dos anos 2000, o panorama mudou, e este ente federativo passou a ter mais segurança com o seu orçamento estabelecido.

Note-se, ainda, que a média remuneratória dos servidores do Distrito Federal continuou sua trajetória de crescimento, reforçando a tendência de deslocamento dos demais estados.



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

## **Capítulo 4 - Algumas dimensões das desigualdades nos executivos dos estados**

O propósito deste breve capítulo é abordar alguns aspectos da desigualdade multidimensional no funcionalismo dos estados.

Na Administração Pública, independentemente da esfera, as remunerações e as distribuições de poder administrativo apresentam disparidades típicas de uma sociedade desigual como a brasileira (Atlas do Estado Brasileiro, 2024). Tais disparidade estão presentes se os recortes ocorrem por carreiras, por ocupações, por categorias de sexo e por categorias de cor.

Acesso a recursos, oportunidades de capacitação e desenvolvimento profissional também variam significativamente, impactando a motivação e a eficiência dos servidores e dos serviços prestados. Promover políticas mais justas e equilibradas no serviço público pode contribuir para uma sociedade mais equitativa, onde o mérito e a dedicação sejam devidamente reconhecidos e recompensados, propiciando também uma melhor prestação dos serviços públicos.

Ao abordar as desigualdades no serviço público, será adotada uma perspectiva mais voltada para a remuneração dos servidores, do que um ponto de vista mais holístico que considere todos os fatores envolvidos.

### **4.1. Razão salarial entre primeiro e nono decil das remunerações, por UF**

Nesta seção exploramos as remunerações dos servidores, considerando os decis do primeiro ao nono. Alguns estudos já apontaram desigualdades significativas nas remunerações do setor público. (Teles, 2021; Teles, 2023; Lopez et al. 2023, Silveira, 2023). A título de informação os municípios apresentam os menores vencimentos médios, enquanto a União oferta as maiores remunerações (Lopez *et al.*, 2021).

No gráfico abaixo observa-se a trajetória dos decis remuneratórios ao longo dos anos 1985-2021. É possível verificar um incremento relevante no decis 9 ao longo dos anos, iniciando



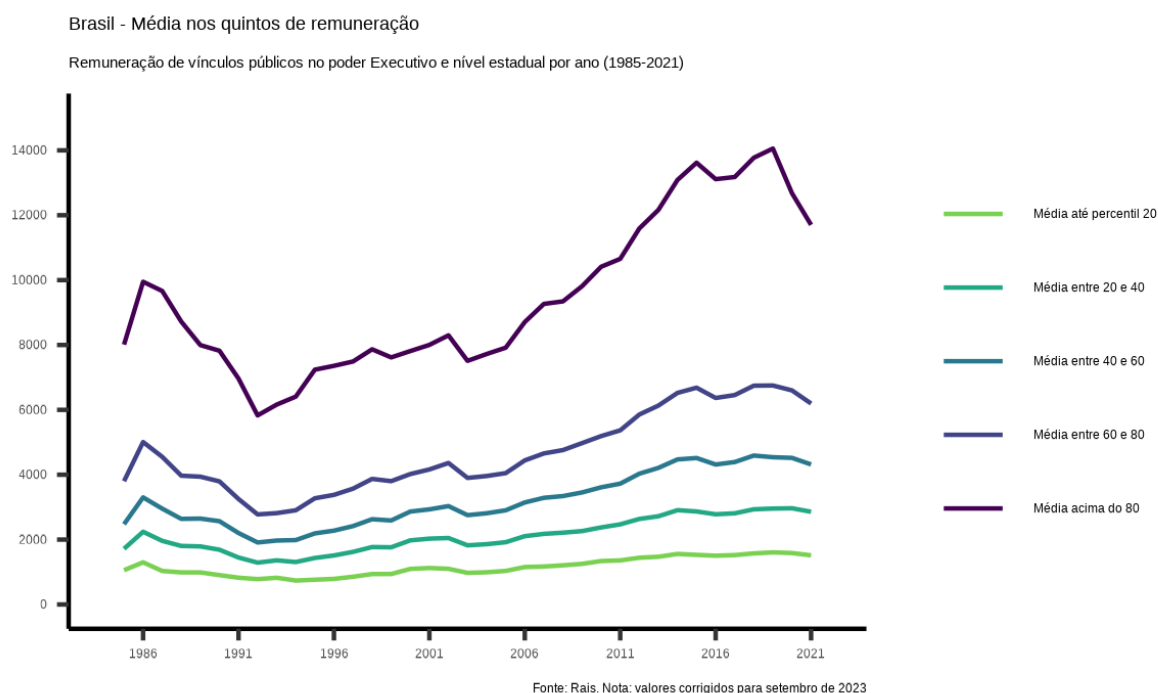
## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

em 2011 e alcançando um ápice em 2020. Todavia, em 2021 é percebido uma leve redução. Nos decis 5 ao 8 verifica-se um incremento a partir de 2014, possivelmente, a mancha de calor vai se acentuando gradativamente, acompanhando a trajetória de incremento.

Nos demais decis não se observa qualquer alteração significativa, representando um equilíbrio na composição dessas faixas.

Gráfico 29: Remuneração dividida em quintil na esfera estadual (1985-2021).



Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de remuneração por quintil na esfera estadual.

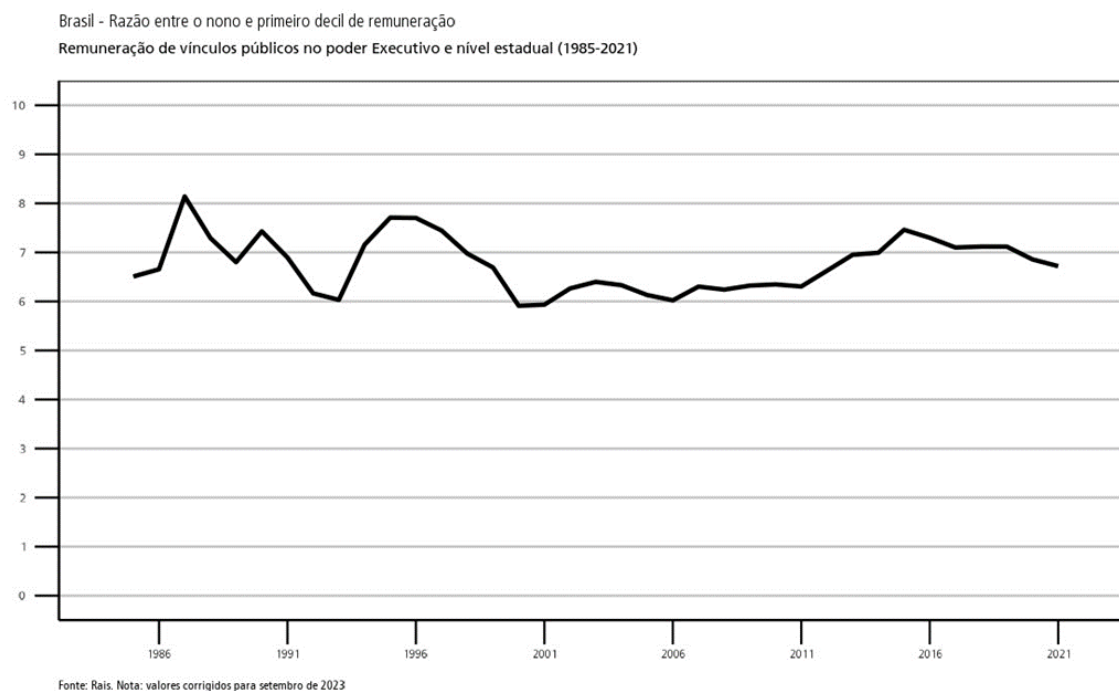
Conforme a simplificação do gráfico seguinte, a razão entre as remunerações 10% menores e as remuneração 10% maiores não variou de modo significativo ao longo do tempo. Manteve-se entre 6 e 8 vezes. Entretanto, há pequenas tendências observadas em diferentes pontos do tempo. Por exemplo, uma pequena tendência de elevação das disparidades dos anos 2001 a 2016, que nos anos seguintes (até 2021) está sendo revertida.



## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gráfico 30: Razão entre os decis de remuneração no nível estadual (1985-2021).



Fonte: elaboração própria com dados provenientes da RAIS, tabelas de remuneração por quintil na esfera estadual.

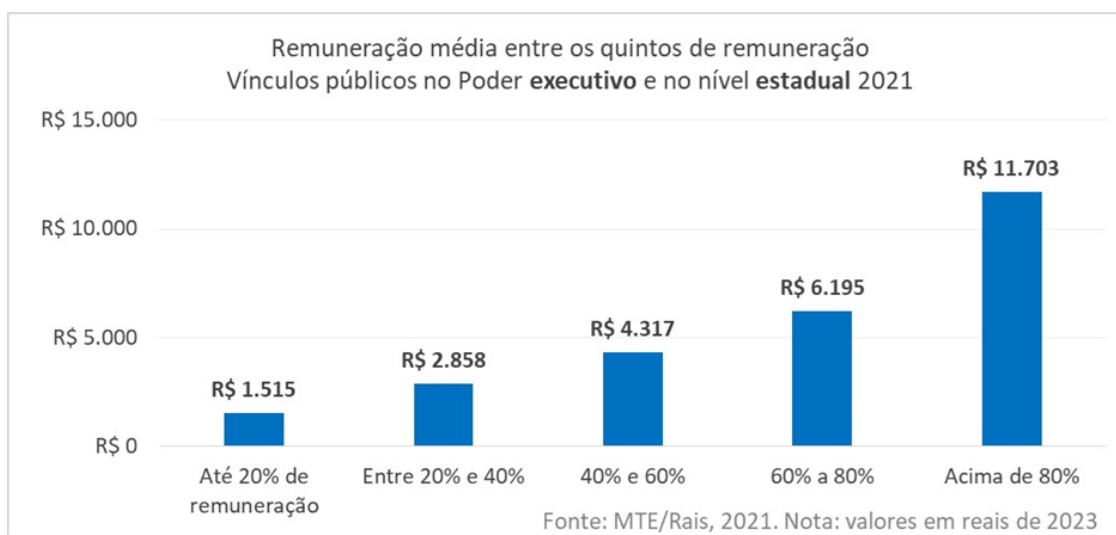
Primeiramente, cumpre esclarecer que no gráfico 31, abaixo, consta dados do ano de 2021, último ano disponível da RAIS, a fonte dos dados, até a finalização deste trabalho. Neste gráfico tem-se a divisão em cinco (5) decis e a respectiva representatividade de cada faixa salarial entre os servidores estaduais. Assim, é possível compreender que entre 40% e 60% dos servidores recebem em média R\$ 4.317. Assim, apenas 20% dos servidores auferem, em média R\$ 11.703, sendo este valor a representação do 5 decil, a maior remuneração.



## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gráfico 31: Remuneração média entre os decis no nível estadual (2021).



Fonte: elaboração própria com dados provenientes do MTE/RAIS, tabelas de remuneração por quintil na esfera estadual.

Uma representação alternativa são os quintis da remuneração, em termos longitudinais. Como se nota, o quintil superior, embora se alinhe com as tendências observadas no período, aumentou sua remuneração média comparada, a partir de meados dos anos 2000.

Logo abaixo, representamos por intermédio do gráfico 32 a divisão das remunerações por decis, de um a nove, sendo o primeiro decil, como mostrado anteriormente, a remuneração menor, e o decil maior demonstra a maior remuneração.

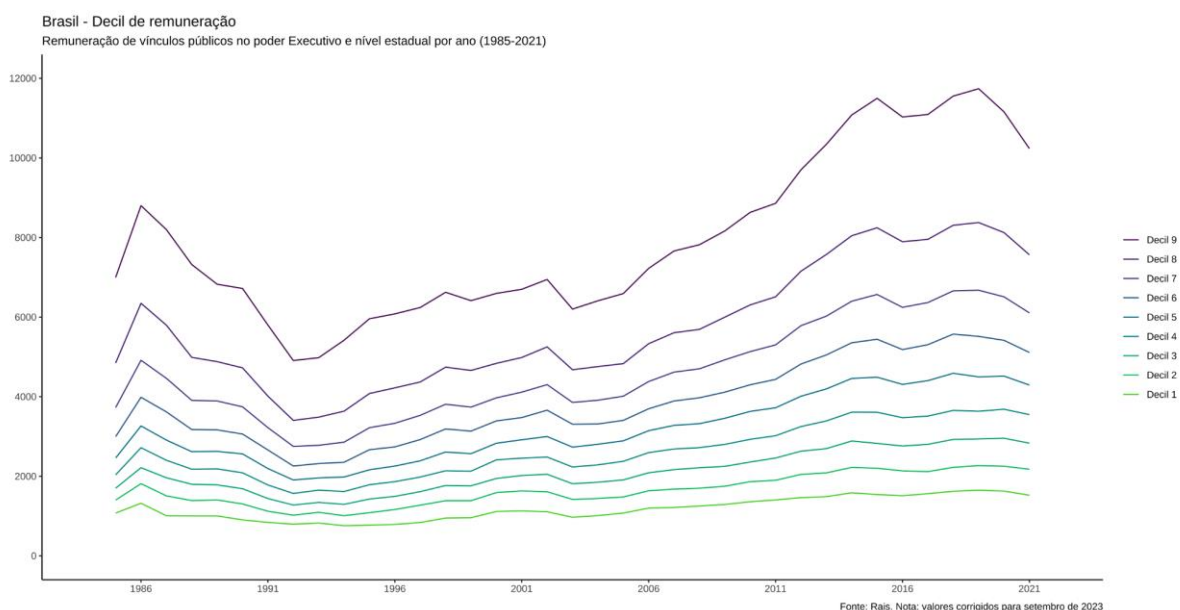
A evolução dos valores pagos por cada decil é representado no gráfico abaixo, considerando a série histórica dos anos de 1985 ao ano de 2021. Novamente, as tendências são semelhantes e sem grandes discrepâncias, sugerindo certa estabilidade temporal no perfil das heterogeneidades remuneratórias, conforme sugerido no início desta seção.



## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gráfico 32: Decis remuneratórios dos vínculos estaduais (1985-2021).



Fonte: elaboração própria com dados provenientes do RAIS, tabelas de remuneração por decil na esfera estadual.

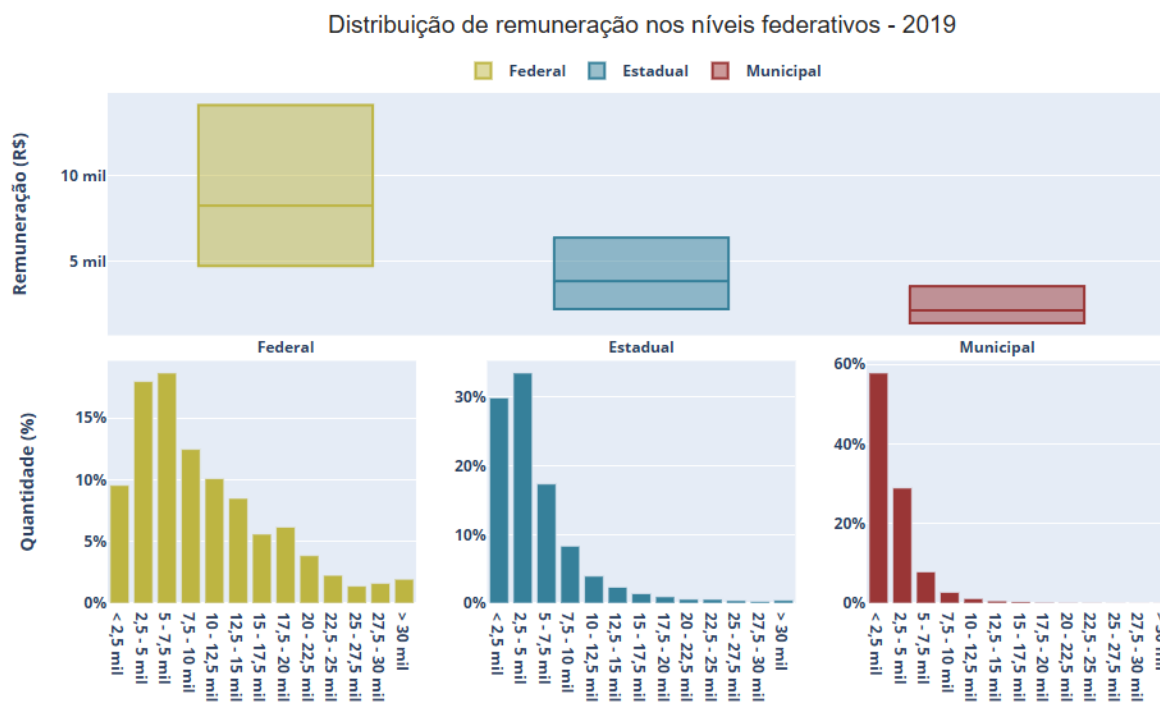
Comparar os grupos remuneratórios entre níveis federativos adiciona uma camada adicional sobre as diferenças nas políticas remuneratórias do Executivo federal, estadual e municipal. O gráfico a seguir apresenta o contingente de servidores com remunerações em cada uma das faixas salariais pré-definidas. Como se nota, as barras das remunerações estão mais concentradas no lado direito, onde estão as menores remunerações, quando olhamos a distribuição no nível municipal. Diferentemente, no executivo federal, as barras se distribuem de modo mais homogêneo em função de remunerações mais altas observadas neste nível. No nível estadual, conforme já apontamos, a distribuição encontra-se entre os dois extremos, embora concentradas (mais de 50%) nas remunerações até 5 mil reais.



## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gráfico 33: Distribuição das faixas de remunerações nas esferas de poder (2019).



Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA. Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

Fonte: elaboração própria com dados provenientes do IPEA/RAIS, tabelas de remuneração por esfera.

Em relação às diferenças na remuneração entre sexos, nos estados, o gráfico a seguir reforça uma desigualdade que, conforme já documentado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea (2024) indica sistemática diferença na remuneração entre homens e mulheres, favorável aos homens, em todos os níveis federativos, poderes e anos da série histórica. Nota-se na imagem a evolução da remuneração ao longo do tempo, no período de 1985 a 2021. Ambas as linhas mostram uma tendência geral de aumento na remuneração ao longo do tempo, mas a linha azul (homens) está consistentemente acima da linha vermelha (mulheres) durante todo o período, indicando a persistência da desigualdade de remuneração persistente entre os gêneros. Ou seja, apesar do crescimento na remuneração de ambos os gêneros, a diferença salarial não diminuiu significativamente.

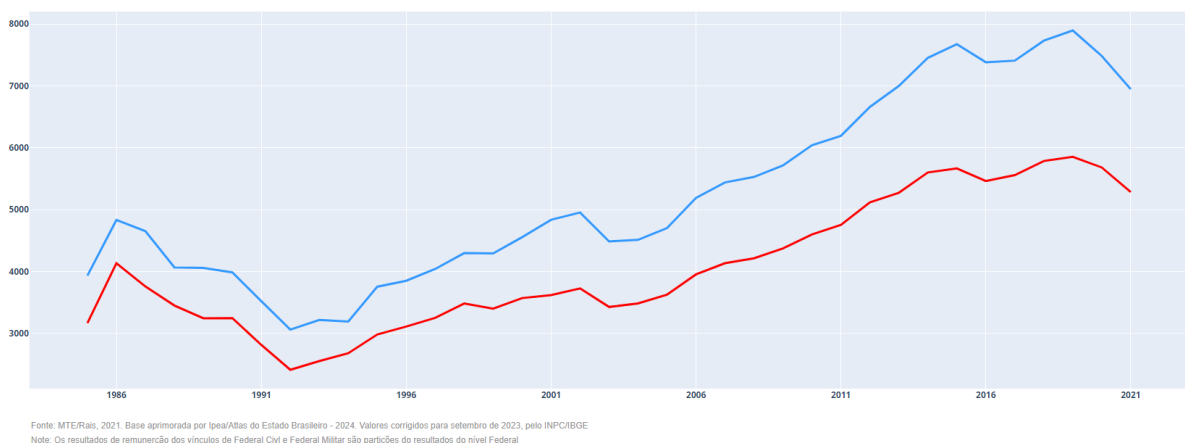




## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gráfico 34: Remuneração média de homens e mulheres, por ano, no funcionalismo estadual.



Fonte: elaboração própria com dados provenientes do RAIS, tabelas de remuneração entre homens e mulheres.

Por fim, registramos a trajetória das remunerações por categorias de cor, novamente tentando situar os estados em relação aos demais níveis federativos. Para o nível federal, nota-se que a remuneração média dos servidores brancos tem se mantido consistentemente acima dos demais grupos raciais, com um aumento gradual de 2004 a 2018, seguido por uma ligeira queda em 2019 e uma nova subida em 2021. A remuneração dos pardos também mostra um aumento ao longo dos anos, mas sempre abaixo dos brancos. A diferença entre a remuneração de brancos e pardos tende a se manter estável, embora haja uma leve aproximação em alguns anos. A remuneração média dos pretos segue uma trajetória semelhante à dos pardos, mas geralmente é ligeiramente inferior. No entanto, a diferença entre pretos e pardos não é tão pronunciada quanto a diferença entre brancos e os outros grupos.

No nível estadual, os brancos também apresentam a maior remuneração média, com um aumento consistente até cerca de 2016, seguido por uma estabilização e leve queda em 2021. A remuneração dos pardos no nível estadual mostra um padrão de crescimento semelhante ao dos brancos, mas novamente permanece consistentemente abaixo. Os pretos têm uma remuneração média ligeiramente inferior à dos pardos, com um padrão de crescimento paralelo.

No nível municipal, a remuneração média dos brancos cresce de forma mais estável e menos acentuada comparado aos níveis federal e estadual, mas mantém-se superior à dos outros grupos. A remuneração dos pardos segue um padrão de crescimento mais suave, com uma

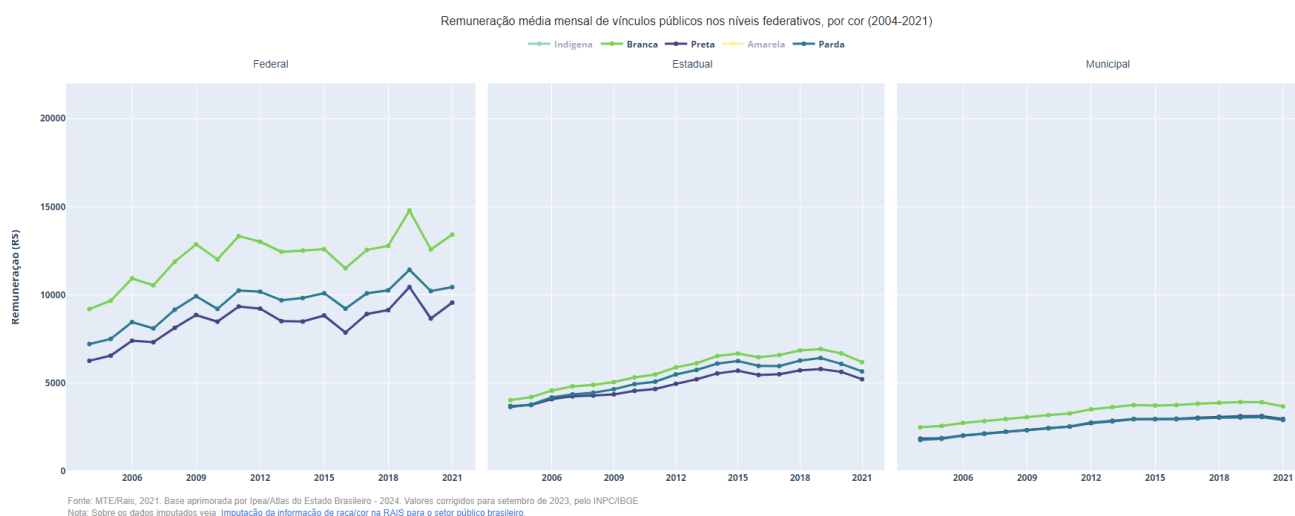


## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

diferença menor em relação aos brancos. A remuneração média dos pretos no nível municipal é semelhante à dos pardos, mas ligeiramente inferior.

Gráfico 35: Remuneração média entre os níveis federativos por cor (2004-2021).



Fonte: elaboração própria com dados provenientes do RAIS, tabelas de remuneração média por cor.

Em todos os níveis federativos, os servidores públicos brancos têm a maior remuneração média mensal, seguidos por pardos e pretos. A diferença de remuneração entre esses grupos é mais pronunciada no nível federal e menos pronunciada no nível municipal. A tendência geral é de aumento na remuneração ao longo dos anos, com algumas flutuações.

O último gráfico apresentado neste trabalho, abaixo, reporta dados complementares ao gráfico anterior, mas desagrega as informações para homens e mulheres. Alguns padrões um pouco diferentes aparecem. O primeiro é que a diferença nas remunerações de mulheres brancas e não brancas é significativamente menor ou inexistente, ao contrário do que se observa na remuneração de brancos e não brancos. Ainda, que a diferença na remuneração de pardos e pretos (homens e mulheres) é menor que a remuneração de pessoas brancas.

No âmbito dos estados, a diferença entre os grupos manteve-se relativamente constante ao longo do tempo, com um leve aumento na remuneração de todos os grupos, mas sem grandes variações na disparidade entre eles.



## INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP

### MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gráfico 36: Remuneração mensal de homens e mulheres, por nível federativo (2005-2021)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Imputações feitas a partir da RAIS. Nota: a coluna da esquerda refere-se aos homens. A coluna da direita, às mulheres.

As diferenças reportadas neste e demais capítulos desta dissertação apontam, por trás das heterogeneidades e desigualdades consistentes, aspectos associados às diferenças nas distribuições por ocupações, cargos e carreiras. Considerando o princípio da isonomia no serviço público, o que possivelmente se observará é uma diferença nas remunerações por ocupações que se combinam com distribuições por sexo e por cor entre elas. Assim, como no que se observa nos municípios, ocupações de menor remuneração têm presença maior de mulheres e pessoas negras. O tópico das ocupações, contudo, seria um capítulo interessante para todo um trabalho, complementar a este, dos fatores que exploram as diferenças sistemáticas no perfil do funcionalismo dos estados.



## **INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

### **MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

#### **Conclusão**

Esta dissertação analisou a burocracia estadual no Brasil, com foco no Distrito Federal (DF) em comparação com os demais estados. Por meio de um estudo longitudinal, cobre o período de 1985 a 2021, explorando as variações nos vínculos de trabalho, remunerações e desigualdades por cor e sexo.

O trabalho apontou, primeiro, que a Constituição de 1988 descentralizou competências e recursos, fortalecendo os municípios e reduzindo a relevância das burocracias estaduais, o que talvez tenha produzido impacto em sua dimensão comparada. As reformas econômicas e administrativas dos anos 1990 contribuíram para essa redução, enfraquecendo a estrutura burocrática weberiana e promovendo privatizações.

Ao longo dos capítulos, apontamos haver significativa heterogeneidade na distribuição da força de trabalho e nas remunerações entre os estados. Ainda, a persistência de desigualdades salariais relacionadas a cor e sexo, com diferenças marcantes entre os mais bem pagos e os menos bem pagos.

Na análise do Distrito Federal observamos que este ente possui peculiaridades administrativas e legislativas que o diferenciam dos demais estados, como a ausência de municipalidades e o recebimento de recursos da União para políticas de saúde, educação e segurança pública. Esse é um dos fatores que torna seu orçamento mais flexível para pagar remunerações mais altas que os demais estados da federação, quando se observam médias e medianas. Entretanto, o Distrito Federal mantém trajetórias de expansão do setor público e de manutenção das disparidades que não destoam de padrões observados na maior parte dos demais estados.

O trabalho também apresenta o estudo comparou o funcionalismo estadual com o federal e municipal, apresentando dados longitudinais sobre a proporção de vínculos de trabalho e a trajetória das remunerações. Essa comparação é essencial para contextualizar o



## **INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

### **MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

funcionalismo estadual no panorama nacional e compreender as variações nas capacidades burocráticas.

Os dados aqui apresentados demonstram que a burocracia subnacional estadual possui sua relevância. Foi possível caracterizar este corpo de profissionais que executam as políticas públicas não executadas pelas municipalidades ou pelo governo federal.

Em relação ao Distrito Federal pode-se verificar a pujança dos seus recursos, pois ali há o maior salário médio entre esses servidores com persistência ao longo dos anos. Em relação aos quantitativos dos servidores mulheres, homens, negros e pardos, não destoam das outras unidades federativas.

As cotas raciais tem se mostrado ineficazes para combater as desigualdades de cores e entre os servidores. Fato notório que há propostas no legislativo para que a cotas raciais sejam continuadas após 2024, pois possuem validade de 10 anos, considerando a publicação da lei que foi em 2014.

Vale informar que não há um acesso fácil aos dados da burocracia subnacional, dos estados e dos municípios. Os sites dos entes federados não demonstram, e tão pouco disponibilizam fácil acesso. Mesmo solicitando os dados os entes federados tem enormes dificuldades em apresenta-los. Mas podemos destacar o trabalho do Atlas do Estado Brasileiro pelo IPEA, o qual franqueou os dados obtidos da RAIS, portanto possibilitou estudar a burocracia brasileira subnacional.

É pertinente destacar que parte dos dados obtidos pelo RAIS são autodeclaratórios, o que pode gerar alguma distorção com a realidade, quando seria mais bem interessante possuir outras fontes de dados que pudessem ser cruzadas, comparadas de modo a possibilitar a maior e melhor compreensão dos servidores públicos federais, estaduais e municipais.

A dissertação contribuiu, portanto, para ampliar o conhecimento das burocracias subnacionais, mas destaca a necessidade de novas investigações empíricas descritivas e analíticas em aspectos que, sem dúvida, desvelariam várias dinâmicas aqui apresentadas. Este



## **INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

### **MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

é o caso, por exemplo, de um estudo focado somente em ocupações, cargos e carreiras. Ou ainda, comparar as ocupações entre os diversos entes federados. Podendo ser estudado os cargos de confiança, sua ocupação por pessoas pretas, mulheres, etc. Gastos com o funcionalismo público ao longo dos anos após a democratização. Além de verificar o que ocasiona a persistência da desigualdade das remunerações entre os servidores, e como seria possível enfrentar essas diferenças. É possível relacionar o aumento dos terceirizados com o aumento da escolaridade dos servidores.



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

### **Referências bibliográficas**

ABRUCIO, F. L., & LOUREIRO, M. R. (2018). Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: pires, R., Lotta, g., & oliveira, v. E. (orgs.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Ipea.

ANÁLISE do mercado de trabalho. Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise. Brasília, v. 30, n. 77, p. 2-29, abr. 2024. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt77/analisedomercado>.

ARRETCHE, Marta. Trajetórias da desigualdade: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. 1. 2015. São Paulo: Editora da Unesp, 489.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília-DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2000. Acesso em: 15 jul. 2024.

DARDANELLI, Paolo; KINCAID, John. Descentralização e centralização em federações democráticas: uma perspectiva comparada de longo prazo. In: PALOTTI, Pedro; LICIO, Elaine Cristina; GOMES, Sandra; SEGATTO, Catarina Ianni; SILVA, André Luis Nogueira da (org.). E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2003. p. 43-71. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509cap1>.

GERRING, John. Social Science Methodology. Usa: University of Texas, 2012.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Brasília, DF: Ipea, 2014.



## **INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

### **MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

JR. CARDOSO; PEREIRA (ORGANIZADOR), J. C. Burocracia e ocupação no setor público brasileiro. <http://www.ipea.gov.br>, 2011.

LOPEZ, Felix G.; BATISTA, M.; MARENCO, A. Estudos sobre a burocracia no nível subnacional: Avanços e perspectivas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 29, p. e90527, 2023. DOI: 10.12660/cgpc.v29.90527. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/90527>. Acesso em: 24 fev. 2024.

LOPEZ, Felix G.; GUEDES, Erivelton. O Funcionalismo da Nova República: passado e presente: de 1985 a 2019. In: LOPEZ, Felix Garcia; CARDOSO JUNIOR. José Celso (org.) *Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)*. Brasília, DF: Ipea, 2023. p. 33-64. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo1>. Acesso em: 1 mar. 2024.

MASSACO, Natália; Koga, Ana Paula Karruz, Palotti, Pedro Lucas de Moura, Luiz Vieira Soares Filho, Marcos; Gontyjo do Couto, Bruno. When bargaining is and is not possible: the politics of bureaucratic expertise in the context of democratic backsliding, *Policy and Society*, Volume 42, Issue 3, September 2023, Pages 378–391, <https://doi.org/10.1093/polsoc/puad023>. Acesso em: 15 maio. 2024.

NETO, ARISTIDES MONTEIRO (2013). *Governos estaduais no federalismo brasileiro capacidades e limitações no cenário atual*. Rio De Janeiro: Ipea, novembro.

\_\_\_\_\_ (2014). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Rio De Janeiro, Ipea.

NUNES, W.; TELES MENDES, J. A elite salarial do funcionalismo público federal: sugestões para uma reforma administrativa mais eficiente. *Cadernos gestão pública e cidadania*, são paulo, v. 26, n. 84, 2021.

PALOTTI, Pedro; LICIO, Elaine Cristina; GOMES, Sandra; SEGATTO, Catarina Ianni; SILVA, André Luis Nogueira da (org.). *E os Estados? Federalismo, relações*





**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP**

**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro, RJ : Ipea, 2023. 771 p., il. color. ISBN: 978-65-5635-050-9. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-050-9>. Acesso em: 17 maio. 2024.

PINHEIRO, Luana Simões; TOKARSKI, Carolina Pereira; CORREA, Ranna Mirthes Sousa; BURILLE, Stephanie. Igualdade de gênero. *POLÍTICAS SOCIAIS: Acompanhamento e Análise*. Brasília, DF: Ipea, n. 30, 2023. ISSN 1518-4285.

SILVA, Tatiana Dias. Ações afirmativas nos estados brasileiros: o caso da reserva de vagas para população negra em concursos públicos. In: PALOTTI, Pedro; LICIO, Elaine Cristina; GOMES, Sandra; SEGATTO, Catarina Ianni; SILVA, André Luis Nogueira da (org.). *E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2023. p 541-555. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509cap18>.