



**Escola Nacional de Administração Pública**  
**Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento**

Eduardo Henrique Falcão Pires

**Burocratas nas políticas de justiça e segurança pública:  
um retrato do quadro de pessoal na administração pública federal brasileira**

Brasília – DF  
2021

Eduardo Henrique Falcão Pires

**Burocratas nas políticas de justiça e segurança pública:  
um retrato do quadro de pessoal na administração pública federal brasileira**

Dissertação apresentada à Escola Nacional de Administração Pública como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante

Brasília – DF  
2021

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca  
Graciliano Ramos da Enap

---

- P667b Pires, Eduardo Henrique Falcão  
Burocratas nas políticas de justiça e segurança pública:  
um retrato do quadro de pessoal na administração pública  
federal brasileira / Eduardo Henrique Falcão Pires. -- Brasília,  
2021.  
156 f.
- Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado  
Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola  
Nacional de Administração Pública, 2021.
- Orientação: Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante.  
1. Segurança Pública. 2. Burocracia. 3. Política de  
Segurança Pública. 4. Pesquisa. 5. Administração Pública  
Federal. 6. Estudo de Caso. I. Cavalcante, Pedro Luiz Costa  
orient. II. Título.

CDU 351.78

Eduardo Henrique Falcão Pires

**Burocratas nas políticas de justiça e segurança pública:  
um retrato do quadro de pessoal na administração pública federal brasileira**

Dissertação apresentada à Escola Nacional de Administração Pública como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

**Banca Examinadora:**

**Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante (orientador)**

Escola Nacional de Administração Pública

**Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires**

Escola Nacional de Administração Pública

**Profa. Dra. Letícia Godinho de Souza**

Fundação João Pinheiro

*A quem anseia pela organização profissional do setor público, baseada na ciência, afastada do corporativismo e do compadrio sem limites.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu orientador, pelo profissionalismo e ótimo relacionamento.

Aos professores e amigos de turma do mestrado e aos membros das bancas de qualificação e defesa, pelo compartilhamento de tempo e conhecimento ao longo dessa valiosa jornada.

Aos que construíram e aos que sustentam a existência e o aperfeiçoamento da Escola Nacional de Administração Pública, nossa Enap. Graças ao esforço de vocês, hoje reafirmo a compreensão da escola como espaço de exercício da cidadania.

Aos que apoiaram e participaram da pesquisa, gratidão por toda colaboração.

Aos que lecionam metodologia da pesquisa e Excel na internet, pela inestimável dedicação na difusão do saber.

À minha família amada, pela força e inspiração por dias melhores.

“O mundo da burocracia é por excelência o mundo do setor público e da administração, todo ele propício à luta sem tréguas entre os ‘sistemas’ e a política, entre a razão operacional e a razão normativa, entre o controle e a autodeterminação política.”

*(Marco Aurélio Nogueira)*

## RESUMO

Esta dissertação contém os resultados de pesquisa empírica que buscou analisar o quadro de pessoal do Ministério da Justiça e Segurança Pública, no intuito de contribuir com o diagnóstico sobre a situação atual da administração pública federal brasileira. Trata-se de estudo descritivo, baseado em métodos mistos, quantitativos e qualitativos, com apoio bibliográfico, documental e realização de entrevistas. Restou demonstrado que os avanços históricos, marcados pela ampliação do acesso meritocrático, via concurso público, e pela maior qualificação profissional dos agentes estatais, não foram suficientes para consolidar a burocracia do Ministério nos moldes de um quadro permanente de pessoal, mesmo sendo um órgão de existência tradicional, prestes a alcançar o bicentenário. Além disso, restou evidenciada a existência de desigualdades intraorganizacionais em termos de capacidade burocrática, com a concentração de pessoal com vínculo permanente em uma única unidade, a Secretaria-Executiva, responsável por atividades de suporte organizacional, conhecidas como atividades-meio, com a consequente predominância de profissionais com vínculos provisórios em áreas de políticas públicas finalísticas. Espera-se com este trabalho lançar luz sobre tema fundamental para o aprimoramento das instituições, do serviço civil e da capacidade estatal para formulação e implementação de políticas públicas, fornecendo relevantes subsídios para estratégias de governança pública em prol do desenvolvimento nacional.

**Palavras-chave:** burocracia; serviço civil; governança; capacidade estatal; administração pública.

## ABSTRACT

This master's dissertation contains the results of empirical research that sought to analyze the staff of the Ministry of Justice and Public Security, in order to contribute to the diagnosis of the current situation of the Brazilian federal public administration. This is a descriptive study, based on mixed methods, quantitative and qualitative, with bibliographic and documentary support and interviews. It has been shown that the historical advances, marked by the expansion of meritocratic access, via public examination, and by the greater professional qualification of state agents, were not enough to consolidate the Ministry's bureaucracy in the mold of a permanent staff, even though it is a body of traditional existence, about to reach the bicentennial. Furthermore, the existence of intra-organizational inequalities in terms of bureaucratic capacity remained evident, with the concentration of permanent staff in a single unit, the Executive Secretariat, responsible for organizational support activities, known as middle activities, with the consequent predominance of professionals with provisional links in finalistic public policy areas. This work is expected to shed light on a fundamental issue for the improvement of institutions, the civil service and the state's capacity to formulate and implement public policies, providing relevant subsidies for public governance strategies in favor of national development.

**Keywords:** bureaucracy; civil service; governance; state capacity; public administration.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura do MJSP (escopo da pesquisa) .....	51
Figura 2 – Classificação estrutural do MJSP .....	64

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Burocratas em exercício (por sexo) .....	74
Gráfico 2 – Burocratas em exercício (por faixa etária) .....	74
Gráfico 3 – Burocratas em exercício (por quadro de pessoal).....	75
Gráfico 4 – Mobilizados em exercício (por tempo de mobilização).....	102
Gráfico 5 – Mobilizados em exercício (por ente subnacional) .....	103
Gráfico 6 – Mobilizados em exercício (por unidade organizacional).....	105
Gráfico 7 – Ocupantes de FCT (por vínculo funcional).....	107
Gráfico 8 – Ocupantes de FG (por vínculo funcional).....	107
Gráfico 9 – Distribuição do total de cargos e funções de livre provimento ocupados (por unidade organizacional).....	108
Gráfico 10 – Tipos de cargos e funções de livre provimento ocupados (por unidade organizacional) .....	109
Gráfico 11 – Beneficiários de gratificações de sistemas estruturadores (por vínculo funcional) .....	111
Gráfico 12 – Acumulação de gratificação de sistema estruturador com cargo ou função de livre provimento (por unidade organizacional) .....	111

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Grupos de cargos em comissão e funções de confiança.....	62
Quadro 2 – Cargos DAS e funções FCPE .....	63
Quadro 3 – Perfil dos entrevistados .....	113

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Valores de remuneração da GSISTE .....	69
Tabela 2 – Valores de remuneração da GSISP .....	69
Tabela 3 – Burocratas em exercício (por vínculo funcional).....	73
Tabela 4 – Burocratas em exercício (por unidade organizacional e quadro de pessoal).....	76
Tabela 5 – Cargos PGPE do MJSP (exceto cargos em extinção).....	78
Tabela 6 – Cargos PGPE do MJSP (por nível, exceto cargos em extinção) .....	78
Tabela 7 – Estrutura remuneratória dos cargos PGPE .....	80
Tabela 8 – Cargos PGPE do MJSP com titulares em exercício .....	81
Tabela 9 – Servidores PGPE do MJSP em exercício (por unidade organizacional) .....	81
Tabela 10 – Estrutura remuneratória do cargo de ATPS.....	82
Tabela 11 - Servidores ATPS do MJSP em exercício (por unidade organizacional) .....	83
Tabela 12 – Estrutura remuneratória dos cargos DAS.....	85
Tabela 13 – Comissionados em exercício (por cargo) .....	86
Tabela 14 – Comissionados em exercício (por unidade organizacional).....	86
Tabela 15 – Descentralizados em exercício (por unidade organizacional).....	87
Tabela 16 – Descentralizados em exercício (por cargo) .....	88
Tabela 17 – Advogados da União em exercício (por unidade organizacional) .....	88
Tabela 18 – Estrutura remuneratória do cargo de Advogado da União .....	89
Tabela 19 – EPPGG em exercício (por unidade organizacional) .....	89
Tabela 20 – Estrutura remuneratória do cargo de EPPGG .....	90
Tabela 21 – ATI em exercício (por unidade organizacional).....	90
Tabela 22 – Requisitados em exercício (pela origem).....	92
Tabela 23 – Requisitados em exercício (por unidade organizacional).....	93
Tabela 24 – Remuneração mensal de contratados temporários .....	95
Tabela 25 – Temporários em exercício (por unidade organizacional) .....	98
Tabela 26 – Mobilizados em exercício (por corporação) .....	103
Tabela 27 – Mobilizados em exercício (por cargo, posto ou graduação).....	104
Tabela 28 – Cargos e funções de livre provimento ocupados (por tipo).....	106
Tabela 29 – Ocupantes de DAS (por vínculo funcional e por nível) .....	106
Tabela 30 – Ocupantes de FCPE (por vínculo funcional e por nível) .....	107
Tabela 31 – Gratificações dos sistemas estruturadores (por sistema) .....	110
Tabela 32 – Gratificações dos sistemas estruturadores (por unidade organizacional dos beneficiários) .....	110

## LISTA DE SIGLAS

AEAL	Assessoria Especial de Assuntos Legislativos
AECI	Assessoria Especial de Controle Interno
AFEPAR	Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
ASINT	Assessoria Especial Internacional
ATA	Analista Técnico-Administrativo
ATI	Analista em Tecnologia da Informação
ATPS	Analista Técnico de Políticas Sociais
CONJUR	Consultoria Jurídica
DAS	Cargo em comissão do grupo Direção e Assessoramento Superior
EPPGG	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
FCPE	Função Comissionada do Poder Executivo
FCT	Função Comissionada Técnica
FG	Função Gratificada
GM	Gabinete do Ministro
GSISP	Gratificação Temporária do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação
GSISTE	Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
NE	Cargo de Natureza Especial
PGPE	Plano Geral de Cargos do Poder Executivo
SE	Secretaria-Executiva
SEGEN	Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública
SENACON	Secretaria Nacional do Consumidor
SENAD	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas
SENAJUS	Secretaria Nacional de Justiça
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEOPI	Secretaria de Operações Integradas
SINESP	Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
<b>2</b>	<b>REVISÃO DA LITERATURA</b> .....	<b>20</b>
2.1	Burocracia: bases teóricas e características .....	20
2.2	Panorama histórico da burocracia no Brasil .....	23
2.3	Burocratas e seus estratos .....	32
2.3.1	O alto escalão .....	33
2.3.2	Burocracia de nível de rua .....	34
2.3.3	O médio escalão .....	35
2.3.4	Burocracia de livre provimento .....	38
2.4	Burocracia e capacidade estatal .....	41
<b>3</b>	<b>MÉTODO</b> .....	<b>49</b>
3.1	O caso e as unidades de análise .....	49
3.2	Técnicas de coleta e análise de dados .....	52
3.2.1	Pesquisa bibliográfica e cuidados éticos .....	52
3.2.2	Pesquisa documental .....	53
3.2.3	Entrevistas .....	54
<b>4</b>	<b>O MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA</b> .....	<b>58</b>
4.1	O MJSP como órgão da administração federal .....	58
4.2	Competência e estrutura do MJSP .....	59
4.3	Conceitos basilares .....	60
4.4	Assessoria Especial de Controle Interno .....	65
4.5	Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares .....	65
4.6	Assessoria Especial de Assuntos Legislativos .....	66
4.7	Assessoria Especial Internacional .....	66
4.8	Gabinete do Ministro .....	66
4.9	Secretaria-Executiva .....	66
4.9.1	Sistemas estruturadores e suas gratificações .....	67
4.10	Consultoria Jurídica .....	69
4.11	Secretaria Nacional de Justiça .....	69
4.12	Secretaria Nacional do Consumidor .....	70
4.13	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas .....	70
4.14	Secretaria Nacional de Segurança Pública .....	70
4.15	Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública .....	71
4.16	Secretaria de Operações Integradas .....	71

<b>5</b>	<b>BUROCRATAS NO MJSP .....</b>	<b>72</b>
5.1	Quadro permanente .....	76
5.1.1	Cargos PGPE.....	76
5.1.2	Cargos ATPS .....	82
5.2	Quadro provisório.....	83
5.2.1	Ministro.....	84
5.2.2	Secretário-Executivo .....	84
5.2.3	Comissionados.....	85
5.2.4	Descentralizados.....	87
5.2.5	Requisitados .....	91
5.2.6	Temporários .....	93
5.2.7	Mobilizados .....	99
5.3	Quadro de livre provimento .....	105
<b>6</b>	<b>A BUROCRACIA NA PERSPECTIVA DOS BUROCRATAS.....</b>	<b>112</b>
6.1	Perfil dos entrevistados .....	112
6.2	Pontos positivos e negativos dos vínculos funcionais.....	113
6.2.1	Servidores PGPE .....	114
6.2.2	Servidores ATPS.....	115
6.2.3	Comissionados.....	116
6.2.4	Descentralizados.....	116
6.2.5	Requisitados .....	117
6.2.6	Temporários .....	117
6.2.7	Mobilizados .....	119
6.3	Formação e transparência do quadro de livre provimento.....	120
6.4	Escassez do quadro permanente .....	124
6.5	Concentração do quadro permanente .....	130
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>135</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>138</b>
	<b>APÊNDICE A – Carta de Apresentação .....</b>	<b>152</b>
	<b>APÊNDICE B – Termo de Autorização para Pesquisa Organizacional .....</b>	<b>153</b>
	<b>APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) .....</b>	<b>154</b>
	<b>APÊNDICE D – Roteiro de entrevista .....</b>	<b>155</b>
	<b>ANEXO A – Remuneração de cargos em comissão e funções de confiança .....</b>	<b>156</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Burocratas são indispensáveis ao funcionamento dos serviços públicos mais elementares, e juntamente com os dirigentes eleitos são atores centrais nas democracias contemporâneas (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 34).

A burocracia constitui elemento crucial para a boa governança de qualquer sociedade que almeje o desenvolvimento econômico e o bem-estar de seu povo, pois ela não apenas implementa políticas públicas, mas também assessora líderes políticos e provê memória institucionalizada das políticas e da administração (PETERS, 2018).

Trata-se de condição necessária para o aprimoramento das capacidades estatais (ENAP, 2018a; IPEA, 2019) e para a consecução das diretrizes estratégicas de longo prazo, pactuadas tanto em nível internacional, a destaque da Agenda 2030 para implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil (ENAP, 2018b), como em nível nacional, nos moldes traçados pela Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES) para os anos de 2020 a 2031 (BRASIL, 2018).

O setor público vive o desafio constante das reformas para alcançar melhor desempenho na produção de políticas públicas, no qual uma reforma inicia a necessidade da próxima reforma, mesmo que a reforma inicial seja percebida como bem-sucedida (PETERS, 2015, p. 5). No Brasil, desde a Reforma Gerencial promovida pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, sob a influência dos postulados do gerencialismo, a administração pública permanece sob constante movimento reformista, expresso em iniciativas mais recentes como a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020 (BRASIL, 2020e), o Programa TransformaGov (BRASIL, 2020a) e a Política de Modernização do Estado (BRASIL, 2021a).

A dimensão das pessoas integrantes das organizações estatais é objeto de reiterados estudos e avaliações, com destaque aos esforços empreendidos sobre o Poder Executivo federal. Nesse contexto, em relatório de avaliação da gestão de recursos humanos no governo federal, publicado em 2010, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apontou predominar uma dinâmica de cumprimento de regras e normas básicas, em detrimento da gestão estratégica baseada em competências e desempenho (OCDE, 2010).

Na mesma linha, o Tribunal de Contas da União (TCU) promove sucessivos levantamentos de governança e gestão de pessoas nas organizações federais. Em relatório do ano de 2013 foram identificadas significativas deficiências que acarretaram em recomendações para maior comprometimento da alta administração com a eficiência, efetividade e transparência da gestão de pessoas na administração pública federal (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013). Em 2016 revelou-se um modesto avanço em relação aos fatores avaliados no relatório anterior (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2017). E nos últimos levantamentos, realizados em 2017 e 2018, destacou-se uma baixa capacidade da administração pública federal em gerir pessoas estrategicamente (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018b, 2018a).

Não obstante, o cenário atual é apontado como fruto de avanços históricos, sobretudo em termos de acesso meritocrático, via concurso público, e profissionalização decorrente do bom nível de formação acadêmica dos servidores públicos concursados, além destes cada vez mais ocuparem posições de destaque nas estruturas do Poder Executivo federal (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017; CAVALCANTE; LOTTA, 2015a; DE PAULA et al., 2017; FERNANDES; PALOTTI, 2019; LOPEZ, 2015; PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

De todo modo, “ainda carecemos de uma compreensão profunda do perfil das ocupações no Executivo brasileiro, para uma análise mais propositiva de rearranjos visando a uma maior adequação setorial da força de trabalho” (LOPEZ; GUEDES, 2020, p. 48).

Portanto, tendo como caso de estudo um contexto organizacional específico no âmbito da administração federal brasileira, a pesquisa busca responder o seguinte problema: como se configura a burocracia no Ministério da Justiça e Segurança Pública?

Parte-se da hipótese de que os avanços históricos não foram suficientes para consolidar a burocracia nos moldes de um quadro permanente de pessoal no âmbito da administração federal direta, especificamente no Ministério da Justiça e Segurança Pública, tendo em vista os seguintes objetivos:

- **Objetivo geral:** analisar o quadro de pessoal do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

- **Objetivos específicos:**

- a) detalhar parâmetros institucionais estruturantes do MJSP e sua burocracia;
- b) caracterizar padrões sociodemográficos de sexo e faixa etária, bem como os vínculos funcionais dos burocratas que atuam no órgão;
- c) verificar fatores predominantes na formação do quadro de livre provimento (cargos em comissão e funções de confiança) do MJSP; e
- d) explorar a percepção dos próprios burocratas do MJSP sobre os respectivos vínculos funcionais e o cenário do quadro de pessoal do órgão no contexto em que estão inseridos.

A escolha do MJSP se justifica por se tratar de órgão tradicional na estrutura da administração federal direta, que remonta ao período imperial da história nacional (BRASIL. BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, [s. d.]), estando prestes a completar 200 anos de história no ano de 2022 (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2019a), e que, portanto, constitui caso típico, dotado de representatividade para os fins da pesquisa (GIL, 2021a, p. 107).

O órgão é responsável pela formulação e gestão de políticas públicas de grande complexidade e impacto social, como segurança pública, prevenção e combate à corrupção, nacionalidade e imigrações, direitos do consumidor e políticas sobre drogas, tendo em seu planejamento estratégico a missão de trabalhar para a consolidação do Estado Democrático de Direito e, dentre seus valores, o capital humano, a transparência e o interesse público (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, [s. d.]).

Releva também o fato de o pesquisador atuar há mais de 10 anos como servidor concursado do órgão, o que potencializa significativamente a assertividade na coleta de dados. E, não obstante a existência de estudos recentes sobre a burocracia federal de modo mais amplo (ENAP, 2018a; IPEA, 2019), o foco em uma organização específica busca contribuir com uma perspectiva mais restrita e contextualizada a um determinado eixo temático de atuação governamental: o das políticas de justiça e segurança pública.

Para tanto, além desta introdução e da conclusão, a dissertação segue estruturada em outras cinco seções. Na segunda seção, é feita uma revisão da

literatura sobre o tema da burocracia. A seção contempla um breve panorama histórico da burocracia no Brasil, os contornos teóricos sobre burocratas e seus estratos, bem como o debate sobre burocracia e capacidade estatal.

Na terceira seção, são apresentados os parâmetros metodológicos utilizados na pesquisa, caracterizando-a como estudo de caso descritivo, delimitando o caso de estudo e as unidades de análise, indicando a utilização de métodos mistos, quantitativos e qualitativos, com apoio bibliográfico, documental e realização de entrevistas, além de detalhar os cuidados éticos adotados.

A quarta seção se dedica à caracterização institucional do Ministério da Justiça e Segurança Pública enquanto órgão da administração federal direta, apresentando suas competências e a estrutura regimental contemplada no escopo da pesquisa, além da explanação de conceitos basilares para a compreensão do assunto.

A quinta seção cuida da caracterização dos padrões sociodemográficos e funcionais dos burocratas do MJSP, a partir da análise do quadro de pessoal do órgão. Para tanto, optou-se por um recorte tripartido entre quadro permanente, quadro provisório e quadro de livre provimento.

A sexta seção contempla a percepção que os burocratas do MJSP possuem sobre os respectivos vínculos funcionais e o cenário do quadro de pessoal do órgão no contexto em que estão inseridos. O conteúdo da seção provém dos diálogos estabelecidos nas entrevistas, apresentando o perfil dos entrevistados, os pontos positivos e negativos de seus vínculos funcionais, a formação e a transparência sobre o quadro de livre provimento, assim como as causas e consequências sobre dois fatos relevantes derivados da pesquisa documental, quais sejam, a escassez de profissionais do quadro permanente e a concentração destes em apenas uma unidade organizacional, a Secretaria-Executiva.

Portanto, a partir da perspectiva setorial das políticas de justiça e segurança pública, espera-se contribuir para o avanço na análise e compreensão da burocracia nacional, em prol do aprimoramento da governança pública e do desenvolvimento nacional.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

Esta seção contém os fundamentos teóricos e as discussões atuais que fornecem suporte ao desenvolvimento da pesquisa. A revisão da literatura considerou principalmente as publicações contidas nos repositórios da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), duas instituições nacionais de referência (*think tanks*) sobre o tema. Não obstante, a pesquisa bibliográfica incorporou outras fontes compreendidas como relevantes para o estudo.

### 2.1 Burocracia: bases teóricas e características

Desde que o Estado foi recolocado no debate acadêmico como estrutura organizacional ou como ator potencialmente autônomo, que é influenciado, mas que também influencia os processos sociais e políticos (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985), a burocracia passou a ter papel de destaque enquanto componente fundamental para a realização dos objetivos estatais.

De acordo com Celina Souza (2015, p. 18):

O estudo dos processos burocráticos e da burocracia pela ciência política teve início há mais de um século e é tributário dos trabalhos de Max Weber. A noção de que a autoridade racional-legal seria a forma apropriada de conduzir a atividade de governar gerou a teoria da burocracia, que incorpora dimensões normativas e empíricas. Weber foi pioneiro no desenvolvimento das bases capazes de gerar explicações gerais sobre como as instituições burocráticas deveriam ser desenhadas.

Na clássica construção teórica de Max Weber, a burocracia é compreendida como forma de organização social baseada em uma racionalidade instrumental-legal estabelecida dentro do sistema capitalista de produção. Ela opera por meio de leis e normas administrativas, das quais derivam relações hierárquicas marcadas por postos e níveis de autoridade em um sistema de mando e subordinação, onde as condutas e atividades das pessoas são administradas pela formalização de documentos. Na burocracia, cargos com estabilidade são organizados em carreira na ordem hierárquica, demandando treinamento e especialização para que tarefas sejam

executadas independentemente das características das pessoas, ou seja, de modo impessoal (FARIA; MENEGETTI, 2011).

Nas palavras de Celina Souza:

[...] para Weber, as burocracias seriam o último estágio da evolução das organizações sociais, abandonando o modo tradicional, que regulava a ordem social a favor do chamado modo racional. As burocracias seriam o pré-requisito para o desenvolvimento do capitalismo pela sua “superioridade técnica”, isto é, sua eficiência na tomada de decisões a baixo custo e com menor fricção, dada a existência de regras racionais que previnem a parcialidade. Também para Weber, a burocracia é essencial nas democracias de massa pela multiplicidade e complexidade das tarefas que dela decorrem. (SOUZA, C., 2015, p. 19)

Abrucio e Loureiro (2018, p. 24) lecionam que, embora originalmente a burocracia tenha se referido a funcionários estatais, a obra de Weber alargou o conceito para abarcar também aqueles que trabalham em empresas, dado “o necessário processo de racionalização e profissionalização de todas as organizações no mundo contemporâneo”.

Cinco características da administração burocrática, segundo Weber, podem ser destacadas (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 26):

- 1) seleção de funcionários por critérios de mérito e especialização técnica, por meio de processos universais de recrutamento, garantindo a junção de meritocracia e igualdade de acesso;
- 2) cargo com estabilidade funcional, para garantir continuidade em funções e políticas;
- 3) remuneração fixa, carreira e garantias de autonomia administrativa, esta última entendida como neutralidade no acesso ao cargo (que ocorre sem representar algum interesse específico) e impessoalidade no seu exercício (sem privilegiar ninguém na prestação do serviço);
- 4) observância a princípios de hierarquia funcional de mando e subordinação nas relações interpessoais; e
- 5) atribuições fixadas formalmente em leis e regulamentos, criando um protocolo de atuação e critérios universais de funcionamento.

Evans e Rauch (2014, p. 415) destacam que, na perspectiva weberiana, recrutamento meritocrático e carreiras estruturadas são elementos fundamentais da burocracia e geradores de coerência corporativa:

O **recrutamento meritocrático** não só aumenta a probabilidade de garantir pelo menos um mínimo de competência, mas também ajuda a gerar **coerência corporativa** e *esprit de corps*, que, por sua vez, pode-se argumentar, possui efeitos substantivos na motivação dos indivíduos que atuam como servidores públicos. Burocratas que se veem como tendo se juntado aos seus *confrères* no poder, por virtude da posse de habilidades similares, são mais propensos a internalizar normas e objetivos compartilhados do que aqueles que sabem que devem seu cargo a um favor de um parente ou patrono em particular. A identificação com colegas e com a própria organização propicia também a internalização de custos intangíveis, aumentando a eficácia do monitoramento das atividades corruptas que subvertem os objetivos organizacionais.

Oferecer **carreiras estruturadas** com progressão funcional e gratificação de desempenho pode também aumentar a competência nesse longo prazo; contudo, independente de seus efeitos sobre a competência, tais carreiras aumentarão a **coerência corporativa**. (grifo nosso)

Nesse sentido, “**Weber entendia a burocracia** como um tipo de estrutura organizacional especial, estabelecida em contraste às antigas formas de governo patrimonial e prebendária, e **não como um amontoado de agentes do Estado.**” (EVANS; RAUCH, 2014, p. 410, grifo nosso)

É certo que, como apontam Abrucio e Loureiro (2018, p. 27), o modelo burocrático não responde a todos os dilemas do Estado contemporâneo e não é imune a problemas, as chamadas “disfunções burocráticas” ou “buiopatologias”. Sendo que o próprio Weber percebia “o perigo de a burocracia fazer da autonomia funcional uma forma de enclausuramento e defesa dos seus próprios interesses” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 27). Mas isso não retira das reformas burocráticas o mérito de buscar “despatrimonializar” o poder estatal e orientá-lo ao interesse público, pois, na visão de Weber, a estabilidade funcional diz respeito ao cargo e à continuidade das políticas, e não à pessoa, cabendo ao servidor público ser continuamente desenvolvido e avaliado na carreira, de modo que o mérito se faça presente não apenas no seu ingresso, mas ao longo de toda a sua trajetória no serviço público.

A noção de carreira como estrutura de organização profissional possui forte relação com a concepção weberiana da burocracia, mas conforme analisado por Cruz (2010), não se pode falar em um modelo único de carreira, em vista da existência de formatos distintos verificados em diversos países. A autora pontua a existência de duas formas de organização burocrática identificadas por Silberman (1993 citado por

CRUZ, 2010) e refletidas em uma tipologia utilizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): a primeira seria o sistema organizacional ou de carreira (*career-based*), de caráter tipicamente weberiano; e a segunda seria o sistema de profissionalização ou de emprego (*position-based*), com maior flexibilidade em termos planejamento, contratação, promoção, mobilidade, avaliação e remuneração.

Pelo sistema de carreira (*career-based system*) costuma-se recrutar profissionais para a posição mais baixa da hierarquia com promoções internas; enquanto pelo sistema de emprego (*position-based system*) amplia-se o recrutamento para os que atuam fora do serviço público (*outsiders*), promovendo maior competição (ACKER, 2019).

Nota-se que, entretanto, no Brasil as estruturas de carreira decorrem “mais por resultado da força corporativa dos seus ocupantes do que por uma política de Estado voltada para valorizar a senioridade e as competências” (CARDOSO JR.; NOGUEIRA, 2011, p. 13), carecendo de um tratamento sistêmico (do todo, e não de partes) para solução da maioria dos problemas contemporâneos enfrentados pela gestão com relação à divisão do trabalho no setor público (PINHEIRO, 2017).

## 2.2 Panorama histórico da burocracia no Brasil

De acordo com Frederico Lustosa da Costa (2008, p. 831), os processos de formação e diferenciação histórica do aparato estatal brasileiro são fundamentais para entender suas recentes transformações.

Nesse sentido, Abrucio e Loureiro (2018, p. 39–47) resumem a formação histórica da burocracia pública no Brasil, destacando os seguintes eventos:

- **Período colonial:** marcado por um controle centralizado da metrópole com atuação na colônia do Conselho Ultramarino, da Igreja Católica e do governo-geral, além de uma estrutura de poder local representada por câmaras municipais e capitâneas hereditárias, em uma “combinação de centralismo excessivamente regulamentador, e geralmente pouco efetivo, com o patrimonialismo local” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 39). Com as reformas pombalinas, na segunda metade do século XVIII, e posterior intensificação com a chegada da Família Real em 1808, altos funcionários foram formados na metrópole para atuarem na colônia como lideranças político-administrativas.

- **Império:** integrantes da elite brasileira com maior qualificação educacional eram recrutados sem concurso para funções não profissionalizadas em carreira, atuando na definição das principais diretrizes do país e na distribuição de empregos públicos com promoção do clientelismo e da patronagem.
- **Primeira República:** fragilizou a burocracia brasileira no nível federal, reforçando a patronagem e o clientelismo pela política do coronelismo local, com exceção dos militares das Forças Armadas e dos diplomatas do Itamaraty, que passaram a contar com seleção pública meritocrática e carreira profissionalizada.
- **Reforma de 1930:** promovida pelo presidente Getúlio Vargas, foi a primeira iniciativa de reforma do aparato estatal brasileiro, com vistas à construção de corpo burocrático profissional e meritocrático. Destaca-se a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão central de seleção, formação e gestão de pessoal. O paradigma daspiano ocorreu mais fortemente na área de desenvolvimento econômico, tendo convivido com o clientelismo da distribuição de cargos e a patronagem garantista de compromissos com políticos e elites sociais.
- **Governo JK:** durante o governo do presidente Juscelino Kubitschek foram criadas instituições setoriais especializadas que formaram uma “administração paralela”, protegida do clientelismo e destinada à promoção do desenvolvimento econômico e industrial, mas que acabou por fragmentar as estruturas governamentais, gerando conflitos com os ministérios e prejudicando mecanismos de *accountability* no serviço público.
- **Regime militar:** com o regime militar instaurado em 1964, sob uma ideologia antipolítica e tecnoburocrática, foi instituído o Decreto-Lei nº 200 em 1967, promotor da segunda grande reforma administrativa do século XX, com mudanças especialmente em órgãos descentralizados (autarquias, fundações, empresas públicas e empresas de economia mista), que passaram a contar com um modelo administrativo mais flexível que o da administração direta.
- **Governo Sarney:** neste período ocorreram importantes medidas de reforma estatal no plano federal, como o fim da Conta Movimento e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

- **Constituição Federal de 1988:** promoveu medidas como maior profissionalização, universalização do concurso público, instrumentos de participação e transparência, maior acesso aos serviços públicos para todos; ampliou consideravelmente o rol de setores e políticas públicas, o crescimento da burocracia principalmente na área social e em menor medida em novos segmentos de atuação governamental; conferiu maior autonomia política, financeira e administrativa para estados e principalmente aos municípios, tornando preferencial a implementação descentralizada de políticas públicas.
- **Reforma Gerencial:** promovida no governo Fernando Henrique Cardoso, a partir dos ideais da Nova Gestão Pública, sob o comando do Ministro Bresser Pereira, com destaque para reformulações legais, em especial a Emenda Constitucional nº 19, com redução de gastos com pessoal e de privilégios de setores do funcionalismo; reestruturou a organização administrativa e as carreiras de Estado; publicizou informações sobre os servidores públicos de forma inédita.
- **Governo Lula:** aperfeiçoou instrumentos administrativos e avançou na maior integração entre gestão e políticas públicas; promoveu melhorias nos padrões salariais e de profissionalização de carreiras do chamado ciclo de gestão, e ampliou áreas e formas participativas de atuação estatal.

Considera-se que a evolução histórica da burocracia nacional está intimamente relacionada com a própria trajetória de formação do Estado nacional, marcada pela hibridização institucional, ou seja, pela sobreposição de características de cada período não totalmente eliminadas ao longo tempo (CARDOSO JR., 2017).

Cabe ressaltar, seguindo Araujo (2017), a evolução histórica das normas regulamentadoras dos direitos e deveres (regimes jurídicos) de servidores públicos da União:

- **Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939:** dispunha sobre o estatuto dos funcionários públicos civis da União. Foi o primeiro diploma legal a estabelecer um regime jurídico específico e sistematizado para os servidores públicos da União. Porém, não eliminou a coexistência de funcionários não estatutários (chamados de extranumerários) regidos por normas próprias e contratados de modo precário para o exercício de funções sem cargos correspondentes.

- **Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952:** foi o segundo estatuto, substituindo o anterior, embora tenham sido mantidas certas categorias regidas por outras normas.
- **Lei nº 1.890, de 13 de junho de 1953:** introduziu no serviço público a aplicação da legislação trabalhista comum – a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 – para aqueles que trabalhassem em organizações públicas de caráter comercial ou industrial em forma de empresa.
- **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967:** previu a possibilidade da administração direta e autarquias promoverem a contratação de especialistas, sob regime da legislação trabalhista, bem como a contratação de profissionais sem vínculo empregatício para colaboração de natureza eventual.
- **Lei nº 6.185, de 11 de dezembro de 1974:** estabeleceu a aplicação de dois regimes jurídicos distintos para servidores da administração direta e autárquica. O regime estatutário seria aplicável somente às atividades inerentes ao Estado como Poder Público sem correspondência no setor privado<sup>1</sup> e, por outro lado, a legislação trabalhista seria aplicável às demais atividades. Como consequência, essa lei aumentou o número de servidores “celetistas” (regidos pela CLT), que se tornaram maioria em relação aos “estatutários” (regidos por estatuto próprio). Porém, ambos os regimes permaneceram coexistindo de modo assistemático, levando ao exercício de mesmas ou semelhantes funções por profissionais de regimes distintos.
- **Constituição Federal de 1988:** estabeleceu a obrigatoriedade da instituição de regime jurídico único, em cada nível federativo, para servidores da administração direta, autárquica e fundacional, com objetivo de eliminar a desorganização até então existente.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> O art. 2º da Lei nº 6.185, de 1974, elenca as áreas que exercem tais atividades: “Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e Contribuições Previdenciárias [sic], Procurador da Fazenda Nacional, Controle Interno, e no Ministério Público”.

<sup>2</sup> A Reforma Gerencial, promovida a partir de meados dos anos 1990, pretendeu eliminar o regime jurídico único, o que chegou a ser efetivado por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, dando nova redação ao art. 39 da Constituição Federal de 1988. Em complemento, fora inclusive editada a Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000, disciplinando o regime de emprego público do pessoal da administração federal direta, autárquica e fundacional. Porém, por decisão liminar proferida em 2007, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.135-DF, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu os efeitos da nova redação constitucional, por considerar

Entre fatos marcantes no período pós-redemocratização, com o advento da Constituição Federal de 1988, estima-se que cerca de 400 a 500 mil profissionais, até então regidos pela CLT, foram incorporados ao regime estatutário, passando a gozar tanto de estabilidade como de aposentadoria integral (SOUZA, 2015, p. 24).

Sobre a Reforma Gerencial, concretizada por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (BRASIL, 1995), sob os ideais do gerencialismo, pretendeu-se reservar o sistema profissional meritocrático de carreira, nos moldes weberianos, a um pequeno grupo considerado integrante do centro estratégico do aparato estatal, o que foi “resultado de conveniência política. Mas também foi, contudo, e talvez principalmente, o resultado de uma visão estratégica destinada a efetivamente fortalecer ao invés de enfraquecer a capacidade estatal” (GAETANI; HEREDIA, 2002, p. 3, tradução livre).

Ocorre que a ausência de concursos públicos para diversas outras áreas do Executivo provocou o uso intensivo de meios alternativos de contratação de pessoal que foram institucionalizados na prática, seja por meio de agências vinculadas à Organização das Nações Unidas (ONU), seja por meio de fundações privadas pertencentes a universidades federais (GAETANI; HEREDIA, 2002, p. 21). Estima-se que havia cerca de 8 mil consultores contratados via agências internacionais, dos quais apenas 25% atuavam efetivamente em atividade consultiva, prática que só veio

---

que a Emenda Constitucional nº 19 não observou o adequado processo legislativo (regras de tramitação junto ao Congresso Nacional). Com isso, até que o STF decida em definitivo sobre a questão, prevalece até hoje a redação constitucional pelo regime jurídico único. Contudo, isso não afasta divergências entre os juristas sobre se a palavra “único” deva ser interpretada apenas como “estatutário” (ARAUJO, 2017). Aliás, cabe observar, ainda que se compreenda ser o regime estatutário o único aplicável no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional, não significa dizer que exista um único estatuto em cada unidade federativa, pois a própria Constituição prevê outros estatutos para categorias específicas, como militares (art. 42, § 1º c/c art. 142, § 3º, X), magistrados (art. 93) e contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX) (ARAUJO, 2017).

a ser enfrentada quando questionada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no ano de 2002 (GAETANI; HEREDIA, 2002, p. 30).<sup>3, 4, 5</sup>

Curiosamente, o próprio PDRAE já havia diagnosticado que concursos públicos

[...] são realizados sem nenhuma regularidade e avaliação periódica da necessidade de quadros, fato que leva à admissão de um contingente excessivo de candidatos a um só tempo, seguida de longos períodos sem nova seleção, o que inviabiliza a criação de verdadeiras carreiras. (BRASIL, 1995, p. 27)

Conclui-se, ainda de acordo com o PDRAE, que:

A administração pública brasileira, embora marcada pela cultura burocrática e regida pelo princípio do mérito profissional, não chegou a se consolidar, no conjunto, como uma burocracia profissional nos moldes weberianos. (BRASIL, 1995, p. 29)

Segundo Abrucio e Loureiro (2018), é possível concluir que a trajetória histórica de formação da burocracia brasileira foi marcada por dois modelos distintos de

---

<sup>3</sup> A análise do TCU sobre terceirizações irregulares no serviço público federal foi tratada no Acórdão nº 1.520/2006-TCU-Plenário (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2006). A decisão da Corte de Contas contém as definições de terceirização, de atividade-meio (passível de terceirização) e atividade-fim (que não pode ser terceirizada), detalha despesas com terceirização por órgãos entre os anos de 2003 e 2004, e a proposta de realização de concursos que o governo federal apresentou na época com fins exclusivos para substituir a quantidade de terceirizados irregulares, então identificada na ordem de 33 mil, embora estimada em cerca de 55 mil, já que 40% dos órgãos e entidades não haviam fornecido informações. Consta que a justificativa unânime, apresentada pelos gestores responsabilizados perante o TCU, residia na negativa de autorização para realização de concursos públicos pelo Ministério do Planejamento, ou pela autorização de quantidade de vagas insuficientes para atender a demanda, o que forçava a prática irregular para não gerar problemas de continuidade na execução dos serviços públicos.

<sup>4</sup> As terceirizações irregulares foram também objeto da Ação Civil Pública nº 00810-2006-017-10-00-7, promovida pelo Ministério Público do Trabalho em face da União, junto à 17ª Vara do Trabalho de Brasília/DF. Como resultado, houve a assinatura de Termo de Conciliação Judicial, no qual a União se comprometeu a regularizar a situação em cronograma estipulado entre os anos de 2008 e 2010. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/acordo-entre-mpt-agu-ministerio.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2021.

<sup>5</sup> Dentre as medidas adotadas na época para reverter a situação, houve também a reestruturação de planos de cargos e carreiras pela Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006 (com destaque ao Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE), as criações da Carreira de Analista de Infraestrutura e os Cargos Isolados de Especialista em Infraestrutura Sênior (Lei nº 11.539, de 8 de novembro de 2007) e a Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais (Lei nº 12.094, de 19 de novembro de 2009). Além disso, houve o Projeto de Lei nº 3.952/2008, que criaria a Carreira de Analista Executivo, com 2.190 cargos de nível superior destinados ao suporte administrativo, mas foi arquivado no Congresso Nacional em 30/04/2019, conforme registro de tramitação disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=408395>. Acesso em: 16 mar. 2021.

relacionamento com a política: a patronagem e o insulamento tecnocrático. Além disso, a atuação de políticos e burocratas tende a ser cada vez mais híbrida no mundo contemporâneo das democracias de massa, com a expansão das funções estatais econômicas e sociais. E embora o formato desse hibridismo varie na comparação entre os países, o que se verifica são políticos utilizando conhecimento técnico para legitimar suas ações e burocratas com desenvolvida habilidade política para responder demandas sociais. De modo que, hoje, a ideia de meritocracia especializada e insulada não pode ser o único critério para formação da burocracia, em qualquer de seus estratos.

Em sua formação atual, pós-1988, a burocracia pública brasileira pode ser compreendida em uma perspectiva complexa e dinâmica de governança democrática, onde

[...] é cada vez mais relevante o papel de atores burocráticos, não insulados, mas, sim, com condições de circular entre diferentes organizações e contextos, de modo a construir articulações e estabelecer relações, e capazes de compreender diferentes sintaxes da administração pública. (CAVALCANTE, P.; LOTTA; OLIVEIRA, 2018, p. 74)

Importa considerar, porém, que as sucessivas reformas promovidas sobre a burocracia federal desde os anos de 1930 produziram uma estrutura de pessoal fragmentada e heterogênea (GAETANI; HEREDIA, 2002, p. 8), sendo comum aos movimentos reformistas recentes o compartilhamento de três fatores de destaque (GAETANI; HEREDIA, 2002, p. 34):

- 1) a preocupação em reduzir a folha de pagamento;
- 2) a visão negativa sobre sistemas clássicos de carreira com a necessidade de novos esquemas de gerenciamento de pessoal mais flexíveis e orientados por resultados; e
- 3) a preocupação sobre a insuficiência dos objetivos alcançados frente aos objetivos reformistas declarados.

Portanto, é possível concluir que as reformas do setor público se equivocaram por não considerarem a gestão de recursos humanos enquanto política pública estratégica, menosprezando a importância da burocracia para qualquer sociedade moderna, ao se basearem na falsa premissa de que, quanto menor, melhor, seja pela ótica fiscal – com economia de gastos –, seja pela administrativa – com transposição

de práticas do setor privado –, e, com isso, reforçaram a precarização do emprego no setor público (NOGUEIRA; SANTANA, 2015).

Para Marconi (2010, p. 219–220):

[...] fatores fundamentais para definir o tamanho do setor público em termos de servidores (e o correspondente perfil necessário) são o papel desempenhado pelo Estado (que varia entre países, regiões e esferas de governo), os serviços prestados em função dessa definição e a forma como presta tais serviços – o seu modelo de gestão.

De acordo com Lopez (2020, p. 139–140), o PDRAE já reconhecia que não há excesso de quadros na burocracia federal e que o problema mais importante está na alocação ineficiente de servidores entre áreas de políticas públicas. Porém, nas palavras do autor “Nem a narrativa do ‘inchaço’ foi desfeita nem o problema da alocação ineficiente foi equacionado ao longo das décadas, posto que uma política racional de recomposição da força de trabalho federal nunca foi implementada” (LOPEZ, 2020, p. 140).

Atualmente, existem três grandes modalidades de ingresso no governo federal brasileiro (SOUZA, 2015, p. 28): 1) o cargo de confiança (mais de 20 mil); 2) a contratação temporária (cerca de 6% do total); e, 3) o Regime Jurídico Único via concurso público (a modalidade majoritária, contando com cerca de 600 mil servidores civis).

A prevalência do ingresso pela via do concurso público, embora reforce o aspecto meritocrático na formação da burocracia nacional contemporânea, não é suficiente para garantir a sua profissionalização, pois carece não só de aprimoramento jurídico como principalmente de sua conciliação com o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão de recursos humanos, para tratar o círculo vicioso entre disfunções do modelo atual (COELHO; MENON, 2018).

Lopez e Guedes (2020) analisam a evolução da força de trabalho no setor público brasileiro de 1986 a 2017, em cada nível federativo e poder, sem incluir empresas estatais. Os autores demonstram que houve aumento de 123% no total de vínculos do setor público, mas que essa taxa é proporcional à verificada no setor privado formal. Em 2017, o setor público contava com 11,4 milhões de profissionais concentrados em sua maioria nos municípios (6,5 milhões), fato condizente com o movimento de municipalização de políticas públicas de bem-estar (saúde, educação e assistência) iniciado desde os anos 1950, acentuado nos anos 1970 e continuado

pela Constituição Federal de 1988, assim como a própria criação de novos municípios (um total de 1.579 entre 1980 e 2017). Os estados contavam com 3,7 milhões de vínculos, e no âmbito federal havia cerca de 1,18 milhão (considerando civis e militares) – ou seja, o nível federal representa apenas 10% do funcionalismo público brasileiro. Quanto à escolaridade no setor público em geral, os vínculos com nível superior completo saltaram de 19% em 1986 para 47% em 2017, representando 46% no Poder Executivo federal. A remuneração no setor público se elevou de modo geral e tem média superior em relação à iniciativa privada, equivalendo a R\$ 8,5 mil no Poder Executivo federal. Já quanto ao gasto, constata-se que no geral a despesa com servidores ativos representava 10,7% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2017, sendo 2,7% com servidores federais ativos (valor de R\$ 146 bilhões).

Conforme estudo produzido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2018c), a maioria dos servidores federais (36,12%) encontra-se na Administração Direta<sup>6</sup>, segmento que teve considerável crescimento de escolaridade entre os anos 2000 e 2018, passando a ser integrado por uma maioria de servidores com ensino superior (62,70%), com remuneração média de quase R\$ 11 mil e mediana de cerca de R\$ 7 mil – revelando considerável desigualdade entre as remunerações do segmento.

Sobre o perfil dos burocratas, pesquisa recente (ENAP, 2018a) revelou que no âmbito da administração pública federal direta (Presidência da República e Ministérios), desconsiderando cargos de professores, profissionais da saúde e policiais, a maioria é do sexo masculino, de cor branca, idade média de 48 anos (considerando homens e mulheres), escolaridade no nível de pós-graduação (especialização), formação acadêmica em ciências sociais aplicadas (administração, direito, economia etc.), possui vínculo efetivo<sup>7</sup>, integra o Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE) há mais de 5 anos, possui longo tempo na política pública em que atua (5 anos ou mais), não ocupa cargo de direção e assessoramento, e atua principalmente em área finalística com funções de apoio à implementação de política pública (ex.: licitações, contratos, convênios etc.).

---

<sup>6</sup> É importante observar que o estudo considerou outras organizações como integrantes da categoria “Administração Direta”, ampliando a definição normativa dada pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (art. 4º, I), que considera apenas a estrutura da Presidência da República e dos Ministérios. Não obstante, tais organizações representam minoria na categoria.

<sup>7</sup> Possuir vínculo efetivo significa ocupar um cargo de provimento efetivo, que depende de prévia habilitação em concurso público, nos termos da Lei nº 8.112, de 1990.

### 2.3 Burocratas e seus estratos

A burocracia se personifica na figura dos burocratas, de modo que na literatura das ciências políticas a palavra burocracia é naturalmente utilizada para se referir aos próprios burocratas, para além de sua compreensão como modelo organizacional (conotação administrativa e sociológica) ou como disfunção procedimental (conotação popular) (SECCHI, 2012, p. 83).

É possível distinguir como burocratas apenas os servidores públicos concursados de carreira, sem incluir os “designados politicamente”, ou seja, os indicados para exercerem funções de chefia, direção e assessoramento na administração pública (SECCHI, 2012, p. 81–82). Não obstante, observa-se mais frequentemente na literatura a compreensão de que todos esses profissionais são burocratas, até mesmo pelo fato de que muitos servidores concursados assumem posições de livre provimento para exercício de atribuições de chefia, direção e assessoramento.

Nesse sentido, segundo Cavalcante e Lotta (2015, p. 13), a burocracia pública é o “corpo permanente do Estado, isto é, atores não eleitos por voto popular, mas que desempenham papel central na condução dos assuntos públicos, sejam eles membros de carreiras ou não.”

Enquanto atores fundamentais no processo de política pública (*policymaking*), os burocratas possuem a função primordial de “manter a administração pública ativa, não obstante os ciclos eleitorais” (SECCHI, 2012, p. 83).

Leonardo Secchi (2012, p. 84) destaca que os burocratas atuam em todas as fases do ciclo ou processo de políticas públicas (*policy cycle* ou *policy process*), desde a formação da agenda governamental e a formulação de alternativas, com utilização de conhecimentos técnicos para subsidiar políticos na solução de problemas públicos; passando pela implementação, onde se fazem mais presentes com a execução de atividades pela administração pública; até a avaliação das políticas públicas, obtendo informações sobre o desempenho alcançado, registrando dados em sistemas de controle e reportando aos políticos.

Ao longo do tempo, os estudos sobre a burocracia identificaram categorias distintas para esses profissionais, de acordo com seu perfil e atuação funcional.

Anthony Downs (1967 citado por SECCHI, 2012, p. 84–85) classificou os burocratas em cinco grupos: 1) **alpinistas**, buscam apenas escalar a hierarquia; 2)

**conservadores**, resistentes a mudanças e defensores do *status quo*; 3) **devotos**, fiéis a uma política pública (ambiental, nuclear etc.) ou valor de fundo (igualdade, flexibilidade etc.); 4) **defensores**, fiéis a uma agência ou organização atuando para que cresça em tamanho e prestígio; 5) **homens de estado**, leais à sociedade e ao interesse coletivo conforme o ideal weberiano.

Outra segmentação analítica, mais frequentemente utilizada na literatura da Ciência Política, costuma distinguir os burocratas em três estratos: o alto escalão, o médio escalão e o nível de rua. Tais categorias são exploradas em maior detalhe a seguir.

### 2.3.1 O alto escalão

A alta burocracia pública pode ser compreendida como

[...] um lócus da estrutura de poder do Estado com grande tensão entre desempenho [dimensão fortemente técnica] e legitimidade [dimensão fortemente política]. É exigido dos ocupantes dessas posições a combinação de competência técnica e habilidade política. (ALESSIO; AMBROZIO, 2016)

Na literatura sobre o alto escalão da burocracia pública predominam estudos que analisam o papel que seus integrantes exercem na formulação e implementação de políticas públicas específicas (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018, p. 212). Portanto, não se identifica uma sistematização teórica sobre essa categoria, embora existam referências que se dedicam a compreender o perfil de profissionais que a integram.

Palotti e Cavalcante (2018) promovem uma revisão da literatura internacional e nacional sobre ministros de Estado, representantes do mais alto nível da burocracia pública. De acordo com os autores, a literatura aponta três principais fatores incidentes sobre o processo decisório de formação dos gabinetes, ou seja, sobre a nomeação de ministros de Estado, especialmente em sistemas presidencialistas como o brasileiro:

- a) quando o chefe do Executivo depende mais do apoio do Legislativo para governar, ele nomeia ministros com perfil mais político, ou seja, com filiação partidária na proporção das bancadas partidárias existente no Parlamento;
- b) quando depende menos, ele nomeia ministros com perfil mais técnico, mesmo sem filiação partidária, para diminuir possíveis riscos de agência e alcançar

melhores resultados nas políticas públicas e, conseqüentemente, na avaliação popular de seu governo; e,

- c) quando, embora sem ignorar a relação com o Legislativo nem a capacidade técnica para implementar políticas públicas, o chefe do Executivo busca garantir representatividade de forças políticas e sociais, nomeando ministros em razão de fatores como sua região geográfica de origem, etnia, religião, atributo pessoal ou profissional, pertencimento a grupo de pressão e interesse, a movimento social ou à burocracia estatal.

Além disso, os autores identificam que em média um ministro brasileiro é do sexo masculino, tem 55 anos, formação superior em direito ou economia, experiência no setor público, provém da região Sudeste (principalmente do Estado de São Paulo) e já exerceu mandato eletivo. Portanto, contrapondo um senso comum pejorativo, os autores revelam que em geral os ministros possuem boa formação acadêmica e experiência na área em que atuam (PALOTTI; CAVALCANTE, 2018).

Lopez e Praça (2018) analisaram o alto escalão do Executivo federal e verificaram que menos de 30% dos ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) dos níveis mais altos (5 e 6) eram filiados a partidos políticos, havendo maior concentração das filiações em partidos da coalizão de governo. Tal fato, segundo os autores, aponta para a relevância dos achados de outras pesquisas, no sentido de que a filiação partidária não é o critério mais relevante para a escolha dos ocupantes desses cargos, mas sim os vínculos interpessoais (laços de confiança e redes de relacionamento ou amizade) combinados com critérios técnicos (competência e experiência).

### 2.3.2 Burocracia de nível de rua

Aqueles que integram o estrato inferior das organizações estatais são comumente designados de burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*), porque em grande parte essa categoria encontra-se representada por profissionais que se relacionam diretamente com os destinatários das políticas públicas, como professores, policiais, assistentes sociais e profissionais da saúde, conforme ressaltado no livro clássico de Michael Lipsky, publicado originalmente em 1980 (LIPSKY, 2019).

A obra de Lipsky marcou o desenvolvimento de estudos sobre como esses burocratas influenciam a implementação de políticas públicas no relacionamento direto com os beneficiários, consideradas as condições nas quais desempenham suas funções, que envolvem algum grau de discricionariedade, insuficiência de recursos e pressões ambíguas ou mesmo conflitantes exercidas por seus supervisores e pelos cidadãos (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018).

Não obstante, parte considerável da burocracia do nível inferior das organizações estatais não se enquadra como categoria profissional tipicamente destinada a interagir diretamente com os cidadãos, pois exercem predominantemente atividades que demandam maior interação com outros agentes públicos, como demonstram pesquisas recentes sobre o serviço civil da administração federal (ENAP, 2018a; IPEA, 2019).

### 2.3.3 O médio escalão

Segundo Cavalcante e Lotta (2015, p. 13–14), o burocrata de médio escalão é “o elo entre o alto escalão e os executores das políticas públicas [...], um dos principais responsáveis por conectar as fases de formulação e implementação.”

Burocratas de médio escalão geralmente não determinam as diretrizes gerais do seu setor de atuação, como o alto escalão, nem atuam na ponta dos processos e serviços que gerenciam, como os integrantes do nível de rua (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018, p. 212).

De acordo com Pires (2011), os profissionais que integram o nível intermediário das organizações estatais são caracterizados por um duplo papel de atuação no processo de produção das políticas públicas. Por um lado, eles possuem um *papel tático-gerencial*, pois são responsáveis por traduzir os comandos superiores (estratégicos) em ações práticas coordenadas a serem desempenhadas no nível mais inferior (operacional). E, por outro lado, eles desempenham também um *papel técnico-político*, enquanto empreendedores que negociam continuamente a configuração das políticas públicas sobre as quais atuam.

Porém, uma questão central a ser considerada nos estudos sobre esse segmento burocrático refere-se à delimitação exata de quem são os profissionais que o integram. Isso porque não há parâmetros fixos que permitam o enquadramento amplo, e, como apontam Lotta, Pires e Oliveira (2015, p. 30), “há confusos limites em

torno do termo ‘médio’ ou ‘intermediário’ e ambiguidades na definição de quem são ou não são esses burocratas de médio escalão”.

A dificuldade de precisão na identificação deste segmento burocrático se deve, em parte, ao fato de que “simplificações, a partir de posições na estrutura administrativa, não refletem a complexidade associada aos níveis intermediários” (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015, p. 30). Além disso, “as características definidoras dessa burocracia [...] são também influenciadas pelo contexto no qual as organizações agem, por um lado, e pelas lógicas internas de cada área de política pública e categorias profissionais que nelas atuam, por outro” (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015, p. 49–50).

Cavalcante, Camões e Knop (2015, p. 59–60) observam que, no âmbito do governo federal brasileiro, os burocratas do médio escalão possuem perfis diferentes conforme os setores governamentais nos quais atuam. Assim, destacam que a participação feminina é equilibrada apenas na área social, e que o setor de infraestrutura possui profissionais com maior nível educacional. Quanto à trajetória, apontam que a maioria desses profissionais advém da própria administração federal, embora com diferentes experiências pretéritas: os da área social com mais passagens por governos subnacionais e entidades sem fins lucrativos, e os que atuam nos setores econômicos estiveram mais tempo na iniciativa privada. Quanto à atuação desses profissionais, observam preponderar atividades internas e interações com seus superiores, subordinados e pares, sendo o setor social o que mais interage com cidadãos, entes subnacionais e sociedade civil. E, quanto aos critérios de seleção desses profissionais, identificam que a afinidade político-partidária e a rede de relacionamentos são relevantes nos setores social e de infraestrutura, enquanto para os demais prevalece a experiência e a competência técnica.

Segundo Lotta, Pires e Oliveira (2015, p. 38–45), três principais perspectivas analíticas são consideradas para caracterizar os burocratas do médio escalão:

- a) *estrutural*, relativa ao lugar que ocupam nas estruturas organizacionais;
- b) *de ação individual*, quanto ao poder de iniciativa e potencial empreendedor desses atores; e,
- c) *relacional*, que se refere às interações que estabelecem com outros atores internos e externos à organização a que pertencem.

Observando a existência de categorias distintas entre os burocratas do médio escalão, Cavalcante, Lotta e Yamada ponderam que

[...] as bases analíticas devem considerar a diversidade existente não só em termos de perfil, mas, sobretudo, a respeito de suas posições hierárquicas, desempenho, responsabilidades e relacionamentos durante o processo de formulação de políticas públicas. (2018a, p. 191, tradução livre)

A heterogeneidade é uma característica do médio escalão identificada por todas as perspectivas analíticas, tornando complexa a identificação objetiva dos profissionais que integram o nível intermediário das organizações. Afinal, estruturas, atuações e relações variam para cada contexto organizacional específico, para cada setor de política pública, para cada categoria profissional atuante (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015, p. 49–50).

Ao explorarem a heterogeneidade do médio escalão, Cavalcante, Lotta e Yamada (2018a) constroem uma tipologia análoga à estrutura social da Europa medieval, no intuito de dar ênfase à estratificação como marca da diversidade, pela qual esses profissionais se diferenciam entre si por dimensões como perfil, trajetória e desempenho profissional. Os autores identificam, assim, cinco categorias de profissionais no nível burocrático intermediário: os nobres, os cavaleiros, os vassalos, os comerciantes e os camponeses (tradução livre). E, em outro estudo, dos mesmos autores (2018b), a heterogeneidade do médio escalão é explorada a partir das determinantes do desempenho profissional, sendo ressaltada a relevância de fatores estruturais e características individuais.

Pires (2018) analisa a burocracia de médio escalão por uma perspectiva transversal, agregadora das diversas características que contribuem para sua compreensão como categoria passível de identificação. O autor considera que:

(...) os atores que ocupam o médio escalão da burocracia, assim como os tipos de conhecimento e trabalho que eles produzem, foram deixados sem uma identidade conceitual clara e sem um lugar definido nos estudos sobre organizações governamentais e produção de políticas. (PIRES, 2018, p. 187)

Nesse sentido, partindo de uma analogia com as estruturas e dinâmicas do mercado de trabalho, o estudo do referido autor busca “identificar elementos que contribuam para caracterizar o médio escalão como espaço laboral e social diferenciado” (PIRES, 2018, p. 190), ressaltando-se:

- a) a endogenia (formação por profissionais originários em sua maioria da própria administração pública);

- b) maior instabilidade e rotatividade de profissionais; e
- c) uma atuação voltada para o interior das organizações a que pertencem os seus integrantes.

#### 2.3.4 Burocracia de livre provimento

Para melhor compreender a burocracia pública é preciso conhecer sobre as posições de livre provimento, cujas regras de ocupação derivam da Constituição Federal<sup>8</sup>. São cargos em comissão e funções de confiança que se destinam seja para a direção ou chefia das estruturas hierárquicas do Poder Executivo federal, seja para o assessoramento dos dirigentes ou chefes (BRASIL, 2019e).

Os titulares das posições de direção ou chefia podem ser caracterizados como gestores públicos, ou seja, “servidores públicos que assumem cargos de gestão em vários níveis em organizações do setor público e que desempenham um papel importante na concepção e implementação de políticas públicas” (WU *et al.*, 2014, p. 13).

Essas posições não dependem de prévio processo de recrutamento e seleção, e seus ocupantes podem ser admitidos ou demitidos pela vontade da autoridade responsável pela organização, o que as torna o espaço por excelência onde se experimentam os dilemas (*trade-offs*) entre a estabilidade e a inovação no serviço público (BUGARIN; LOPEZ; BUGARIN, 2017), ou entre maior lealdade e maior competência (LOPES; VIEIRA, 2020).

De modo geral, a literatura sobre a burocracia de livre provimento se concentra na análise da presença de maior ou menor influência política no processo de ocupação dessas posições, e como esse processo impacta sobre a qualidade e o desempenho do setor público, atentando-se para a rotatividade nas posições e as motivações das escolhas (afiliação política versus competência técnica), assim como sua utilização como forma de controle político sobre a burocracia ou como medida para garantir a governabilidade do Chefe do Poder Executivo frente ao Poder Legislativo ou outros grupos de interesse (LOPES; VIEIRA, 2020).

Em tempos recentes verifica-se um movimento normativo no sentido de ampliar o espaço de ocupação dessas posições para servidores concursados, e estabelecer

---

<sup>8</sup> Art. 37, V, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

critérios, perfil e procedimentos gerais a serem observados, o que pode ser positivo para conferir maior profissionalização e meritocracia. De todo modo, de acordo com Lopez e Silva (2020), as posições de livre provimento são marcadas por alta rotatividade, durando em média 25 meses, sendo que 30% dos nomeados não completa nem o primeiro ano no cargo, e menos de 30% permanece por todo o mandato presidencial de 4 anos, prejudicando a racionalidade na gestão das políticas públicas. Além disso, conforme identificado por Borges (2020, p. 32):

[...] essas mudanças não garantem necessariamente maior profissionalização da burocracia e redução das forças centrífugas que promovem a dispersão da autoridade no presidencialismo brasileiro. Isso ocorre porque a escolha dos ocupantes de cargos continua ocorrendo de forma pouco transparente e institucionalizada.

Lopez e Silva (2020, p. 13), observam que o interesse no controle político em posições de livre provimento é ampliado no âmbito federal por decorrência do arranjo federativo, com a destinação da maior parte dos recursos públicos e do desenho de políticas nacionais em poder da União, além da fragmentação partidária.

O meio de provimento dessas posições é objeto de intenso debate, especialmente pela contraposição do recrutamento meritocrático, que priorize o conhecimento técnico e a experiência do candidato, em face da seleção por critério estritamente discricionário. Em pesquisa recente (IPEA, 2019), mais de 90% dos participantes, servidores públicos do Poder Executivo federal, avaliaram que as indicações para essas posições deveriam ser baseadas no mérito, sendo que mais de 50% informaram que o seu órgão de trabalho não adota esse critério.

Outro aspecto quanto ao provimento dessas posições diz respeito aos fatores que importam para a seleção dos candidatos. Na visão de 76% dos servidores do Poder Executivo federal participantes da pesquisa (IPEA, 2019), a filiação partidária é irrelevante, sendo avaliados como importante ou muito importante os critérios de competência técnica (93%), especialização na carreira (88%) e a rede de relacionamento pessoal (63%).

Cabe ainda destacar que 61% dos participantes da pesquisa (IPEA, 2019) consideram o fator “recursos humanos” um obstáculo ao bom desempenho organizacional, assim como a estabilidade do quadro dirigente (48%) e a interferência político-partidária (62%). Além disso, apenas 38% dos participantes consideram que a sociedade respeita as autoridades governamentais não eleitas.

Lopez e Praça (2018, p. 142) destacam que há três aspectos recorrentes no debate público sobre a ocupação de cargos de livre nomeação na burocracia pública brasileira:

- a) a extensão das nomeações políticas na administração;
- b) o volume de mudanças nos quadros da burocracia que estão associadas à dinâmica da política; e
- c) as implicações, para as políticas públicas, de um sistema mais permeável ao ingresso, na alta gestão, de profissionais do setor privado.

Os mesmos autores ressaltam que é amplo o sistema brasileiro de nomeações discricionárias para posições de comando na burocracia pública, pois alcança também os níveis administrativos intermediários (LOPEZ; PRAÇA, 2018, p. 143–144). E, sobre esse fato, ponderam que:

É incontroverso que o sistema amplo torna mais simples ao governo obter lealdades partidárias e angariar apoio político entre as agremiações, pois em alguma medida nomeações são sistemas de compromisso e troca de apoio. Mas é igualmente consensual que um subproduto negativo é a instabilidade administrativa em funções que poderiam ser imunes à luta partidária ou à escolha discricionária. (LOPEZ; PRAÇA, 2018, p. 144)

É interessante notar que os integrantes do médio escalão da burocracia federal consideram ser escolhidos menos em razão de afinidade político-partidária e mais em razão de fatores profissionais (competências técnicas e experiência) e interpessoais (laços de confiança e rede de relacionamentos), conforme demonstrado por Freire et al. (2014, p. 63–64).

Corroborando essa visão, Lopez e Silva (2019) verificam que “O controle partidário sobre os nomeados filiados é mais brando nos cargos de nível intermediário e maior nos níveis superiores. Entretanto, os filiados são minoria, mesmo nos cargos de mais alto poder político-administrativo.”

Nesse sentido, de acordo com Lopez e Silva (2019, p. 728): “Canais alternativos à filiação formal podem ser um instrumento mais relevante de vínculos entre nomeantes e nomeados, tais como redes profissionais e de amizade.”

No âmbito da segurança pública, por exemplo, existe a percepção da necessidade de superação de uma tradição histórica de fechamento da sua burocracia

para atores não provenientes das estruturas policiais ou das Forças Armadas (SOUZA; GOMES, 2015, p. 260).

#### 2.4 Burocracia e capacidade estatal

O conceito de capacidade estatal é muito associado à existência de burocracias com características do tipo ideal weberiano – com especialização de funções, meritocracia, formalismo, hierarquia e impessoalidade –, ainda que hoje esse modelo não seja considerado suficiente para o entendimento do conceito, sendo incorporadas outras dimensões (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018, p. 86).

De acordo com Gomide, Pereira e Machado (2018, p. 85), “o estudo das capacidades estatais esclarece como atores, instituições e processos são mobilizados e combinados na produção das ações públicas.”

Trata-se de um conceito que surge na segunda metade do século vinte, a partir do interesse em compreender o papel do Estado no desenvolvimento (CINGOLANI, 2013, p. 3). Porém, não há consenso na literatura sobre o que é capacidade estatal, e muito menos sobre seus atributos, medidas, causas e consequências, razão pela qual constitui “um conceito abrangente e multidimensional e que requer ser operacionalizado através de desagregações” (SOUZA; FONTANELLI, 2020, p. 45).

Por essa razão, pesquisas que abordam o conceito de capacidade estatal são desafiadas quanto ao risco de alargamento conceitual (*concept stretching*) e o potencial conflito com outros conceitos, como governança (CINGOLANI, 2013; SOUZA; FONTANELLI, 2020).

Francis Fukuyama (2013), por exemplo, define governança como a habilidade do governo em aplicar leis e entregar serviços em um regime democrático ou não; o que diz respeito, no entender do autor, ao desempenho de agentes (burocratas) em realizar os desejos dos principais (políticos), e não sobre a natureza democrática ou não dos objetivos que os principais estabelecem.

Pires e Gomide (2016) abordam a relação entre capacidade estatal e governança, e concluem que se trata de uma relação aberta e indeterminada, tendo o conceito de governança como afeto às discussões sobre as transformações das relações entre governo, setor privado e organizações civis. De acordo com os autores, na literatura sobre governança, essas transformações suscitam questionamentos

sobre os efeitos que produzem sobre a capacidade estatal para a produção de políticas públicas, em três perspectivas:

- a) reduzem a capacidade estatal (narrativas de “esvaziamento do Estado”);
- b) não necessariamente reduzem as capacidades estatais, mas as deslocam ou substituem da atuação produtiva para a regulatória; ou
- c) ampliam as capacidades de intervenção estatal, ao passo em que agregam agentes não estatais na produção de políticas públicas.

Assim, a literatura sobre governança contribui para a compreensão da capacidade estatal por uma dimensão político-relacional, quanto às habilidades e procedimentos necessários para que o Estado articule e negocie com outros atores sociais na busca pela realização dos objetivos governamentais; indo além da dimensão técnico-administrativa, de existência ou não de uma burocracia competente e profissionalizada (PIRES; GOMIDE, 2016).

O conceito de capacidade estatal é considerado importante por tratar de mecanismos que viabilizam a ação estatal e induzem a implementação de políticas, expressando-se, de modo geral, em três grandes objetos (CINGOLANI, 2013; SOUZA; FONTANELLI, 2020):

- 1) capacidade fiscal ou extrativa (instituir e cobrar tributos);
- 2) capacidade coercitiva ou legal (impor a lei e a ordem); e
- 3) capacidade administrativa ou de implementação (formular e implementar políticas públicas através de uma burocracia profissionalizada).

Skocpol (1985, p. 16–17) considera que a integridade da soberania e a estabilidade no controle administrativo-militar de um território são preconditionantes óbvios para qualquer habilidade estatal em implementar políticas públicas; além de um corpo de funcionários leais e qualificados e a abundância de recursos financeiros. De modo que, questões básicas sobre esses elementos podem ser tomadas para iniciar qualquer investigação sobre a capacidade do Estado em realizar objetivos.

Resumidamente, é possível compreender as capacidades estatais como “fatores necessários para que os governos consigam alcançar suas missões organizacionais e propostas políticas” (IPEA, 2019, p. 53). Nessa perspectiva, as capacidades estatais são compreendidas em contexto mais amplo de capacidade de produção de políticas públicas (*policy capacity*), pela existência ou não de um conjunto de habilidades analíticas, operacionais e políticas necessárias nos níveis individual, organizacional e sistêmico, e que extrapola o foco exclusivo sobre o Estado, sob a

premissa de que diversos outros atores são envolvidos nos processos de políticas públicas e suas capacidades também afetam o desempenho estatal (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

O trabalho de política pública (*policy work*) cada vez mais demanda uma atuação profissional especializada, entre atores estatais e não estatais que compartilham interesse sob questões vistas sob diferentes ângulos por diversas razões, com aplicação de critérios variados para definir os problemas e as respectivas respostas (COLEBATCH; HOPPE; NOORDEGRAAF, 2010).

Ainda assim, a contemporânea complexificação dos processos de políticas públicas não retira da burocracia, com seus próprios recursos e desafios, o caráter de componente analítico fundamental, mesmo na execução de simples tarefas administrativas que não deixam de possuir caráter político e gerar consequências políticas (PETERS, 2015).

Para Celina Souza (2015, p. 8):

[...] pode-se definir capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las. [...] Entre as capacidades estatais, a qualidade e a profissionalização da burocracia são algumas das mais destacadas na literatura para predizer o que acontecerá com uma política pública.

Uma importante ponderação se dá quanto ao fato de que “a capacidade estatal em geral e a burocrática em particular são um processo, o que significa que sua análise captura um momento no tempo, embora algumas capacidades possam ser mantidas por séculos.” (SOUZA, 2015, p. 14)

Nesse sentido, as características da burocracia são destacadas pela literatura como condicionantes do sucesso ou fracasso da ação estatal, e constituem o que se pode denominar de capacidade burocrática (SOUZA; FONTANELLI, 2020).

Souza e Fontanelli (2020, p. 49–50) apontam duas perspectivas ou lentes de análise da capacidade burocrática na literatura internacional. A primeira predomina em pesquisas do tipo *survey* e trata de indicadores de qualidade da burocracia através dos quais os países são ranqueados. A segunda cuida sobre a autonomia da burocracia em três aspectos:

- a) pelo grau de proteção dos burocratas em relação a pressões políticas e grupos de interesse;

- b) pelo modelo agente-principal, no qual políticos eleitos (principais) controlam ou não a burocracia (agentes); e
- c) pelo conceito de autonomia inserida (*embedded autonomy*) criado por Peter Evans (1995), no qual burocratas atuam de modo autônomo às elites empresariais, ao mesmo tempo em que com estas mantêm laços de proximidade; ou pela noção de burocracia politicamente insulada de que trata Barbara Geddes (1990), no sentido de uma burocracia imune a interesses políticos particularistas e que constitui o que a autora denomina de dilema dos presidentes (GEDDES, 1994), isto é, a necessidade de escolha entre selecionar equipes competentes para ter maior chance de implementar decisões, ou selecionar equipes entre seus aliados políticos objetivando ganhos eleitorais.

Dentre os estudos de maior destaque sobre capacidade burocrática, Skocpol e Finegold (1982, p. 260) apontam a organização administrativa do governo como aspecto crucial para que o Estado seja capaz de alcançar seus objetivos, especialmente quando políticas que demandam maior intervenção estatal devem ser implementadas.

Em estudo publicado originalmente em 1999, Evans e Rauch (2014) analisaram como a variação na estrutura das burocracias estatais afetava as perspectivas de crescimento econômico de 35 países em desenvolvimento no período entre 1970 e 1990. A partir de uma “Escala de Weberianismo”, medindo o grau no qual as agências estatais centrais dos países são caracterizadas pelo recrutamento meritocrático e oferecem carreiras estruturadas com progressão funcional e gratificação de desempenho, o estudo revelou que características “weberianas” reforçam, significativamente, as perspectivas de crescimento econômico, sugerindo a necessidade de maior atenção, pelos *policy makers*, para a construção de burocracias aprimoradas.

De acordo com Evans e Rauch (2014, p. 428), não necessariamente todo o aparato burocrático deve ser estruturado nos moldes weberianos para ter efeitos positivos sobre o crescimento, mas é indispensável que assim seja no centro estratégico da burocracia.

Na literatura nacional sobre capacidade burocrática é recorrente a análise quanto ao caráter insulado da burocracia na área econômica, em contraponto ao caráter clientelista na área social (SOUZA; FONTANELLI, 2020, p. 51–52). Ainda

assim, estudos continuam buscando compreender os mais variados aspectos da burocracia nacional, inclusive em perspectiva comparada com outros países.

Bersch, Praça e Taylor (2017a) analisam a burocracia de agências federais brasileiras pelos critérios de capacidade e autonomia. A capacidade é mensurada a partir de quatro variáveis: a) a força da carreira (*career strenght*), caracterizada pela presença de carreira própria da agência (*core career*) e pela quantidade de profissionais de carreiras especializadas (*expert career*) cujos membros podem atuar de modo transversal entre diversas agências governamentais; b) o tempo médio de permanência do servidor na agência; c) a quantidade de servidores requisitados de outras agências; e, d) a média salarial dos servidores da agência. Por outro lado, a autonomia é mensurada por três variáveis: a) a proporção de cargos em comissão de nível inferior (DAS 1 a 3) ocupados por membros de partidos políticos; b) a proporção de cargos em comissão de nível superior (DAS 4 a 6) ocupados por membros de partidos políticos; e, c) a proporção de servidores regulares (não ocupantes de cargo em comissão) que são membros de partidos.

Os resultados obtidos pelos autores confirmaram a existência de agências tradicionalmente mencionadas na literatura como sendo “ilhas de excelência”, pela reconhecida capacidade técnica e distanciamento de influências políticas, tais como o Ministério da Fazenda, o Banco Central e o Ministério das Relações Exteriores. Mas além dessas, outras vinte e seis agências também demonstraram possuir alta capacidade e alta autonomia, como a Polícia Federal e a Controladoria-Geral da União (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017a).

Por outro lado, agências que demonstraram possuir alta capacidade e baixa autonomia, como a Polícia Rodoviária Federal e o Ministério da Agricultura, revelaram servidores com expertise técnica e forte inclinação política. Já entre agências com baixa capacidade e baixa autonomia figuram algumas já envolvidas em denúncias de corrupção, como a Superintendência Desenvolvimento Amazônia (SUDAM) e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Por fim, entre as agências com baixa capacidade e alta autonomia foram identificadas, dentre outras, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), o que, segundo os autores da pesquisa, pode ser explicado pelo fato dessas agências terem sido concebidas para não serem influenciadas politicamente e, como resultado, sofram com falta de suporte político para suas causas, com cortes

de orçamento e profissionais com vínculo temporário (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017a).

Em outro estudo, os mesmos autores verificaram que baixa autonomia, baixa capacidade e alto domínio partidário contribuem para índices mais altos de corrupção em agências federais brasileiras (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017b). A autonomia foi medida pelo percentual de servidores filiados a partidos políticos. A capacidade foi estabelecida como medida de coerência corporativa (*esprit de corps*) pela proporção de servidores de carreira especializada, longevidade na carreira, presença de servidores requisitados de outros órgãos e média salarial. O domínio partidário foi medido pela maior concentração de filiados a um partido político específico. Por fim, a corrupção foi medida pela quantidade de casos relatados no jornal O Estado de São Paulo entre os anos de 2002 e 2012, sendo explicada pela combinação das variáveis autonomia, capacidade e domínio partidário.

Celina Souza (2017) avalia que o Poder Executivo federal sempre conseguiu gerar capacidade para atuar, embora para tanto tenha utilizado de múltiplos mecanismos de recrutamento da sua burocracia. Hoje recorre-se majoritariamente ao recrutamento por concursos públicos, mas predominam heterogeneidades, pois, se por um lado carreiras típicas de Estado – como advocacia, diplomacia, políticas públicas, polícia e fiscalização – encontram-se estruturadas, o mesmo não ocorre para áreas de política social e de infraestrutura (como a de transportes).

Na perspectiva comparada, Celina Souza (2015) analisa diferenças entre a burocracia do Brasil e a da Argentina, considerando formas de recrutamento, qualificação profissional (formação), mecanismos de promoção interna e *accountability* (responsabilização). A autora conclui pela existência de heterogeneidades na capacidade burocrática das agências governamentais dos dois países, e ressalta diferenças identificadas nas burocracias de ambos em decorrência das respectivas trajetórias de escolhas políticas em movimentos de redemocratização e reformas institucionais e constitucionais – se por um lado o Brasil buscou fortalecer sua burocracia pela exigência constitucional do concurso público como principal meio de acesso, por outro a Argentina se concentrou em punir crimes cometidos durante seu período ditatorial.

Alessio e Ambrozio (2016) comparam a formação da alta burocracia no Brasil e no Chile, identificando que, enquanto o Brasil caminha na valorização de aspectos weberianos, o Chile vem adotando instrumentos típicos do movimento da Nova

Gestão Pública, sendo também identificada a tendência de politização da burocracia<sup>9</sup> no Brasil e de tecnificação da política<sup>10</sup> no Chile.

Martínez (2018) compara a administração pública do Brasil e do México em função do que denomina “serviço profissional moderno” (tradução livre), considerado uma mistura de elementos de um “serviço profissional de carreira clássico” (tradução livre) – caracterizado por ingresso meritocrático, estabilidade laboral, capacitação e carreira, por exemplo – com elementos da Nova Gestão Pública (como avaliação e compensação por desempenho, mobilidade laboral e competência externa). Na avaliação do autor, o serviço público no Brasil encontra-se em nível bem mais avançado de profissionalização do que no México, embora ambos estejam distantes de um tipo profissional moderno, especialmente por conta de fragilidades nos respectivos sistemas de avaliação de desempenho, acrescido, no caso mexicano, de fragilidades também no sistema de ingresso, e, no caso brasileiro, pelas fragilidades na gestão de cargos e estruturas.

Por fim, Bilhim (2019) compara o serviço civil brasileiro com o português em diversas perspectivas. Segundo o autor, ambos os países possuem uma estrutura administrativa burocratizada, ainda que em graus diferentes, além de uma força de trabalho envelhecida, destacando-se as seguintes distinções:

- **Regime jurídico:** desde 2008 Portugal reserva o “regime da nomeação” (estatutário) apenas para “titulares de funções de autoridade e soberania”, utilizando o “regime do contrato” (trabalhista) para os demais casos; enquanto o Brasil “se mantém fiel à nomeação para todo servidor de carreira” (BILHIM, 2019, p. 49).
- **Quadro de pessoal:** desde 2008 Portugal substituiu o modelo de “quadro de pessoal” pelo de “mapa de pessoal”, anualmente atualizado e vinculado ao orçamento do órgão que passa a ter maior autonomia gerencial para decidir sobre o contingente de pessoal.
- **Admissão para cargos de direção e chefia:** o Brasil, diferentemente de Portugal, não adota a obrigatoriedade de concurso competitivo para tais

---

<sup>9</sup> Politização da burocracia é entendida pelos autores como o processo pelo qual os burocratas passam a ter maior interlocução direta com políticos, com engajamento e empoderamento sobre causas e temas prioritários da agenda governamental, para além da atuação técnica (ALESSIO; AMBROZIO, 2016).

<sup>10</sup> Tecnificação da política é compreendida como crescente valorização da capacidade técnica como aspecto legitimador da atuação política (ALESSIO; AMBROZIO, 2016)

cargos, estando na contramão da tendência recomendada por organizações internacionais como a OCDE, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

- **Legislação de gestão de pessoas no setor público:** no Brasil, diferentemente de Portugal (a partir de 2008), é “fragmentada, dispersa, confusa e de difícil interpretação” (BILHIM, 2019, p. 50);
- **Alocação de servidores:** no Brasil, muitos servidores estão alocados em diversos órgãos atuando em atividades-meio (como processamento de salários) que lhes são comuns e poderiam, portanto, estar sendo exercidas de modo especializado, centralizado e compartilhado, como ocorre em Portugal e em outros países da OCDE.
- **Autonomia orçamentária e financeira para a administração indireta:** no Brasil, diferentemente de Portugal, revela-se a existência de baixa autonomia orçamentária e financeira para autarquias e fundações.
- **Quantidade de carreiras:** o Brasil possui cerca de 300, enquanto Portugal, a partir de 2008, passou de 1.736 para apenas 3 carreiras.
- **Competências profissionais valorizadas:** enquanto o Brasil sobrevaloriza competências técnicas como conhecimento teórico e formação profissional (*hard skills*), Portugal também considera dimensões de competência comportamental como trabalho em equipe, liderança e compromisso organizacional (*soft skills*).

Em resumo, a literatura revela que a burocracia weberiana é essencial para as organizações contemporâneas. Ela promove coerência corporativa, ou seja, maior sinergia entre profissionais em situação funcional equivalente e pertencentes à mesma organização, o que, por consequência, potencializa o alcance dos objetivos organizacionais. Ocorre que, não obstante os avanços históricos, a burocracia nacional ainda carece de aprimoramentos, especialmente no âmbito da administração direta e de cargos e carreiras que costumam ser renegados a uma posição não estratégica ao aparato estatal. É certo que as distintas características de todos os seus estratos conferem uma complexidade própria, que deve ser compreendida para ser mais bem equacionada. Porém, não se deve perder de vista que, enquanto dimensão das capacidades estatais, ela constitui elemento fundamental para a boa governança e o desenvolvimento nacional.

### 3 MÉTODO

Em vista dos objetivos traçados, a pesquisa adotou o estudo de caso como estratégia metodológica.

De acordo com Yin (2015, p. 17–18), o estudo de caso consiste em uma investigação empírica e profunda do objeto em seu contexto real, onde os limites entre ambos (objeto e contexto) possam não ser claramente evidentes, existindo muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, o que demanda múltiplas fontes de evidência e se beneficia do desenvolvimento anterior de proposições teóricas para orientar a coleta e análise de dados.

Segundo Stake (2005, p. 443, tradução livre), “Enquanto forma de pesquisa, o estudo de caso é definido pelo interesse em um caso individual, não pelos métodos de pesquisa”.

Hartley (2004, p. 323) ressalta o estudo de caso como investigação detalhada para prover uma análise do contexto e dos processos que iluminam as questões teóricas sob estudo, permitindo compreender a influência mútua entre o contexto e o comportamento e/ou processos.

#### 3.1 O caso e as unidades de análise

Conforme ressaltado pela literatura de referência sobre a burocracia nacional, a administração federal direta (integrada pela Presidência da República e pelos Ministérios)<sup>11</sup> possui grandes desafios a serem superados em termos de estruturação e gestão. Nesse sentido, o Ministério da Justiça e Segurança Pública foi selecionado como caso único de estudo, refletindo a compreensão de que a atuação da burocracia e suas implicações para a produção de políticas públicas demanda uma análise particular de cada contexto específico (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018, p. 208).

A escolha do MJSP como caso único de estudo, com a descrição do perfil de seus burocratas, permite o enquadramento da pesquisa nos termos assinalados por Godoy (2010, p. 124):

---

<sup>11</sup> Conforme disposto no Decreto-Lei nº 200, de 1967: art. 4º, I.

O estudo de caso é caracterizado como *descritivo* quando apresenta um relato detalhado de um fenômeno social que envolva, por exemplo, sua configuração, estrutura, atividades, mudanças no tempo e relacionamento com outros fenômenos. Procura ilustrar a complexidade da situação e os aspectos nela envolvidos. Normalmente os estudos de caso essencialmente descritivos são ateóricos, não se guiam por hipóteses previamente estabelecidas nem buscam a formulação de hipóteses genéricas. São considerados importantes na medida em que apresentam informações sobre fenômenos pouco estudados. Frequentemente formam uma base de dados para futuros trabalhos comparativos e de formulação de teoria. (grifo da autora)

Definido o MJSP como caso de estudo, coube selecionar a unidade ou unidades de análise, delimitando quem ou o que estaria no estudo e quem ou o que estaria fora para fins de coleta de dados (YIN, 2015, p. 34–36). Assim, foram desconsideradas as unidades organizacionais que possuem quadro próprio de pessoal e respondem pela respectiva gestão de pessoas e processamento das folhas de pagamento, quais sejam:

- Polícia Federal (PF);
- Polícia Rodoviária Federal (PRF);
- Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN);
- Arquivo Nacional (AN);
- Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); e
- Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

Foram desconsiderados também os órgãos colegiados<sup>12</sup>, pois, embora integrantes da estrutura organizacional do MJSP, não constituem unidade administrativa<sup>13</sup> e, portanto, não possuem quadro próprio de pessoal. Na prática, os órgãos colegiados operam com profissionais que integram o quadro de pessoal da unidade administrativa que lhe presta suporte por definição normativa<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> O Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, que aprova a estrutura regimental do MJSP, prevê (art. 2º, III) nove órgãos colegiados. Além desses, há também o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, instituído pelo Decreto nº 10.417, de 7 de julho de 2020.

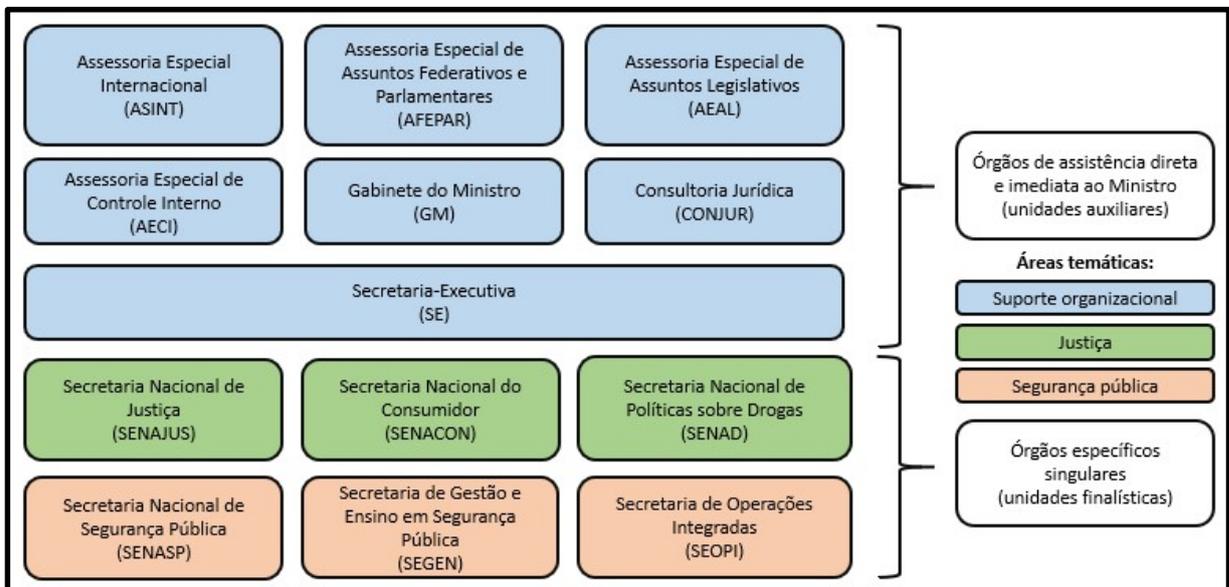
<sup>13</sup> De acordo com o Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2019e, p. 35), órgãos colegiados possuem “caráter deliberativo, consultivo ou judicante, [...] participam das decisões sobre os rumos das políticas e não sobre questões internas dos órgãos aos quais se vinculam, [e], embora previstos na estrutura organizacional, não dispõem de estrutura interna de cargos”. Nesse sentido, a Portaria MJSP nº 821, de 31 de outubro de 2019, que regulamenta a estrutura regimental do MJSP, não prevê os órgãos colegiados como unidades administrativas.

<sup>14</sup> A título de exemplo, cita-se o estabelecido no Decreto nº 9.662, de 2019, Anexo I: art. 19, III e art. 28-B, IV.

Por fim, coube uma última exclusão referente à Força Nacional de Segurança Pública. Esta constitui programa de cooperação federativa, nos termos do Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004, sendo formada por um contingente de profissionais das diversas forças de segurança pública do país, que não deixam de integrar o quadro funcional de seus respectivos órgãos de origem, e que são mobilizados mediante treinamento específico e o recebimento de diária, para atuação em caráter episódico e planejado em ações destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em qualquer parte do território nacional. Portanto, trata-se de um grupo de profissionais que, apesar de coordenados pelo MJSP, não desempenha funções de formulação e gestão de políticas públicas.

Portanto, em resumo, a pesquisa contempla todos os sete órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro (doravante denominados “unidades auxiliares”), que podem ser reunidos em uma grande área temática denominada “suporte organizacional”, e apenas seis dos órgãos específicos singulares (doravante denominados “unidades finalísticas”) da estrutura regimental do MJSP, três da área temática “justiça” e três da área temática “segurança pública”, conforme **Figura 1**.

**Figura 1 – Estrutura do MJSP (escopo da pesquisa)<sup>15</sup>**



Fonte: Portaria MJSP nº 821, de 2019, e alterações.

<sup>15</sup> Juntos esses órgãos formam o “Núcleo Central” do Ministério, expressão utilizada pelo órgão, conforme consta de seu Relatório de Gestão, referente ao ano de 2020, p. 188, disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/>. Acesso em: 14 abr. 2021.

### 3.2 Técnicas de coleta e análise de dados

Para coleta e análise de dados a pesquisa se valeu de delineamento misto sequencial explanatório (GIL, 2021a, p. 147–148), ou seja, partindo-se de dados quantitativos (números e medidas estatísticas) para posterior complementação com dados qualitativos (verbais) destinados a auxiliar na compreensão e interpretação da realidade contextual do caso estudado.

Os dados quantitativos foram imprescindíveis para o objetivo geral da pesquisa, pois contemplaram a mensuração estatística de variáveis sociodemográficas de sexo e faixa etária dos burocratas, assim como de vínculos funcionais do quadro de pessoal do MJSP. Por outro lado, o uso de métodos qualitativos, para estudo da burocracia como elemento fundamental das capacidades estatais, considerou a importância de se superar a produção de análises estatísticas e priorizar mecanismos e processos causais sobre como recursos e competências são mobilizados e transformados na atuação estatal efetiva (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018, p. 101).

Assim, o estudo se valeu de múltiplas fontes de informação para fins de triangulação<sup>16</sup>, quais sejam: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas.

#### 3.2.1 Pesquisa bibliográfica e cuidados éticos

A pesquisa bibliográfica serviu tanto para a revisão da literatura, conforme parâmetros já apresentados em seção própria desta dissertação, como também para subsidiar a coleta de dados por meio dos demais métodos utilizados.

Antes da realização da pesquisa documental e das entrevistas, adotou-se Carta de Apresentação (**Apêndice A**), firmada pelo orientador acadêmico do pesquisador e endereçada ao Secretário-Executivo do MJSP, objetivando a prévia obtenção de autorização formal (**Apêndice B**) como expressão do compromisso ético para o acesso a documentos e pessoas no âmbito do órgão pesquisado.

---

<sup>16</sup> “A triangulação consiste basicamente em confrontar a informação obtida por uma fonte com outras, com vistas a corroborar os resultados da pesquisa” (GIL, 2021a, p. 112).

### 3.2.2 Pesquisa documental

A pesquisa documental contemplou principalmente normas das mais diversas espécies (desde a Constituição Federal, passando por leis e decretos, até atos infralegais como portarias), mas também outras publicações oficiais do governo federal e manifestações produzidas por unidades técnicas do MJSP. Todo esse arcabouço documental permitiu a compreensão dos parâmetros institucionais estruturantes da burocracia no contexto da administração pública federal e, especialmente, do caso estudado, de modo a alcançar um dos objetivos específicos da pesquisa.

Ainda no âmbito da pesquisa documental, destaca-se a utilização de banco de dados para fins de descrição e análise de aspectos sociodemográficos e profissionais dos burocratas que integram o MJSP – outro objetivo específico da pesquisa –, viabilizando representações numéricas e estatísticas que, conforme ressaltado por Gil (2021b, p. 166), possuem valor significativo no campo da pesquisa social.

O banco de dados foi constituído a partir da conjugação de duas planilhas eletrônicas obtidas junto a unidades organizacionais do MJSP. A primeira, elaborada pela unidade de gestão de pessoas<sup>17</sup>, contendo dados do quadro de pessoal, extraídos do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE)<sup>18</sup> e que subsidiaram o Relatório de Gestão<sup>19</sup> do órgão referente ao ano de 2020. A segunda, elaborada pela unidade<sup>20</sup> responsável pela gestão dos profissionais mobilizados da segurança pública<sup>21</sup>. Ambas as planilhas contemplam dados referentes ao mês de dezembro do ano de 2020 e que, lamentavelmente, não são acessíveis na sua

---

<sup>17</sup> Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas, da Subsecretaria de Administração, da Secretaria-Executiva, do MJSP (sigla: CGGP/SAA/SE/MJSP).

<sup>18</sup> O SIAPE é um sistema eletrônico que armazena registros cadastrais e processa o pagamento da folha de pessoal ativo, inativo (aposentados) e pensionistas da administração pública federal. Mais informações em: <http://www.siapenet.gov.br/Portal/Servico/Apresentacao.asp>.

<sup>19</sup> O Relatório de Gestão é o principal instrumento de prestação de contas anual dos gestores da administração pública federal, e deve ser apresentado junto ao Tribunal de Contas da União (TCU). Mais informações em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/>.

<sup>20</sup> Coordenação-Geral de Logística, da Diretoria de Gestão, da Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública, do MJSP (sigla: CGLOG-SEGEN/DIGES/SEGEN/MJSP).

<sup>21</sup> A categoria de profissionais mobilizados da segurança pública é explicada mais adiante, na seção dedicada ao estudo de caso.

completude ao público amplo por meio dos canais de transparência de dados do governo federal.<sup>22</sup>

Os dados integrantes das planilhas receberam tratamento com uso do programa Microsoft Excel, versão 365, e foram consolidados em uma terceira planilha, para atender aos propósitos da pesquisa. Foram desconsiderados os 195 profissionais afastados (servidores do MJSP requisitados ou cedidos a outros órgãos e entidades, sendo 171 ao todo, e aqueles com outros afastamentos de longo prazo, que representavam 24 ao todo). Como resultado, o banco de dados compreendeu o total de 1.481 burocratas<sup>23</sup> em efetivo exercício no MJSP em dezembro do ano de 2020, incluindo o Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública.

O banco de dados foi analisado por meio de procedimentos de estatística descritiva com a produção de tabelas e gráficos capazes de representar numericamente as variáveis nele contidas e sua interpretação por meio de conexões com a literatura e os materiais coletados.

### 3.2.3 Entrevistas

Com relação às entrevistas, foram utilizadas no intuito de coletar dados para se alcançar o último objetivo específico do estudo e complementar os achados da pesquisa documental sobre os demais objetivos específicos, ciente de que “muitos problemas e fenômenos das relações que permeiam as organizações escapam ao pesquisador quando expressos em números e estatísticas” (MATTOS, 2010, p. 347).

Para seleção dos entrevistados foi adotado critério de amostragem não probabilística por intencionalidade (GIL, 2021b, p. 106), de modo que a escolha buscou abarcar homens e mulheres com distintos vínculos funcionais possuídos junto

---

<sup>22</sup> A crítica decorre do fato de que por nenhum dos canais atualmente disponíveis para acesso aos dados de pessoal da administração pública federal é possível chegar aos resultados de composição do banco de dados utilizado na pesquisa, seja pela falta de dados (a exemplo dos mobilizados da segurança pública ou de integrantes da Polícia Federal que atuam no MJSP), seja pela impossibilidade da aplicação de filtro de pesquisa por unidade pagadora. Isso se aplica ao Portal da Transparência (acessível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores>), ao Painel Estatístico de Pessoal (acessível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/servidores/servidores-publicos/painel-estatistico-de-pessoal>) e ao Portal Brasileiro de Dados Abertos (acessível em: <https://dados.gov.br>).

<sup>23</sup> Vale enfatizar que estagiários e terceirizados (empregados de empresas contratadas pelo Ministério para prestar serviços como secretariado, limpeza e segurança patrimonial) não se enquadram no conceito de burocratas e, portanto, estão fora do escopo da pesquisa.

ao MJSP, mas não só. A amostra também contemplou profissionais dos diversos níveis hierárquicos (desde o mais baixo até o alto escalão), alguns que na trajetória junto ao órgão já possuíram mais de um tipo de vínculo funcional ou já passaram por diferentes unidades organizacionais (potencializando avaliações empíricas comparativas por uma mesma pessoa), assim como alguns que já deixaram de trabalhar no órgão (reduzindo eventuais constrangimentos ao relato sobre aspectos negativos). Deste modo, a seleção buscou alcançar pessoas capazes de representar os diversos grupos funcionais identificados no estudo para agregar qualidade e uma compreensão mais abrangente do problema investigado (VERGARA, 2009, p. 24).

Como procedimento preparatório para realização das entrevistas, as pessoas selecionadas foram previamente convidadas (principalmente por seus e-mails institucionais, embora alguns contatos tenham ocorrido por canais particulares quando de conhecimento pelo pesquisador). O convite ressaltou a finalidade acadêmica da pesquisa, seu objetivo, a autorização do MJSP para sua realização, o tempo estimado para sua realização (1h30min) e ofereceu a possibilidade de agendamento em qualquer dia útil de todo o mês de maio do ano de 2021. Alguns convites sequer foram respondidos e outros foram respondidos com atitudes de fuga (seja pelo argumento de falta de tempo, seja pela indicação, pelo convidado, de outra pessoa para participar em seu lugar).

Diante do aceite pela pessoa convidada, as entrevistas foram formalmente agendadas, realizadas e gravadas por meio de videoconferência com uso do programa Microsoft Teams, com prévia leitura e manifestação escrita de concordância (em chat disponível na chamada virtual realizada) quanto ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), constante do **Apêndice C**, garantindo o compromisso recíproco quanto aos protocolos éticos cabíveis.

A opção pela realização das entrevistas por videoconferência decorreu não só das facilidades práticas, como economia de tempo e custos com deslocamentos e eventuais contratemplos com a disponibilidade das pessoas participantes. Foi decisivo também o imperativo fático e notório da pandemia da Covid-19, que implicou na adoção do distanciamento social como medida preventiva de contágio da doença<sup>24</sup> e

---

<sup>24</sup> Informações em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/como-se-proteger>. Acesso em: 10 jun. 2021.

levou grande parte dos agentes públicos federais ao regime de trabalho remoto<sup>25</sup>. Porém, ocorreram limitações. Houve entrevista na qual a pessoa participante optou por não se exibir em vídeo, ou mesmo situações em que a exibição ou a gravação do vídeo restou inviabilizada por dificuldades enfrentadas com o programa utilizado, resultando na gravação apenas do áudio.

Essas ocorrências certamente dificultam a contraposição do dito pelo não dito, pois, conforme observado por Mattos (2010, p. 349):

[...] há sempre um significado de ação para além do significado temático da conversa. [...] é falso interpretar o que alguém “disse” sem se perguntar também o que, na ocasião, “deu a entender”, o que sinalizava para além do que dizia [...].

De todo modo, a entrevista não deixou de se caracterizar como evento dialógico (GODOI; MATTOS, 2010), em que o principal foco de interesse recai sobre a fala.

A opção por entrevistas individuais se fundamentou tanto nos objetivos da pesquisa como na intenção de buscar o aprofundamento de questões suscitadas e uma maior riqueza de detalhes nos relatos de fatos positivos e negativos vivenciados ou percebidos pela pessoa participante (VERGARA, 2009, p. 20).

O roteiro de entrevista (**Apêndice D**) foi elaborado com estrutura semiaberta, contendo perguntas previamente validadas pelo orientador acadêmico do pesquisador, mas cujas respostas poderiam variar amplamente, tanto por não ensejarem respostas dicotômicas quanto por não ofertarem alternativas de respostas, viabilizando eventuais ajustes (especialmente a inclusão de novas perguntas decorrentes de relatos apresentados, sem perder o foco temático), explicações à pessoa entrevistada e a revelação de sua opinião e nível de informação sobre as questões investigadas (VERGARA, 2009, p. 9). Com isso, buscou-se ressaltar o caráter qualitativo para as entrevistas, em que

[...] a condução do entrevistado por certas trilhas não implica a previsibilidade da conversação. O conteúdo conversacional permanece imprevisível e submetido às regras não fixadas de formação do sentido e da interpretação, mesmo que o movimento da conversação seja repetitivo e até redundante. (GODOI; MATTOS, 2010, p. 305)

---

<sup>25</sup> Informações em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-09/governo-economiza-r-1-bilhao-com-trabalho-remoto-de-servidores>. Acesso em: 10 jun. 2021.

Como resultado, foram realizadas 17 entrevistas, todas no mês de maio do ano de 2021, posteriormente transcritas pelo próprio pesquisador, cujos conteúdos foram analisados pela perspectiva pragmática da conversação (MATTOS, 2010), com a organização por tópicos dispostos em uma matriz de consolidação (tabela eletrônica com agrupamento objetivo dos relatos para visualização do conjunto) interpretada à luz das gravações orais.

## 4 O MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

Nesta seção são detalhados os aspectos institucionais estruturantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública no contexto da administração federal, com detalhamento de sua competência e estrutura organizacional, aspectos imprescindíveis para a compreensão da configuração de sua burocracia.

### 4.1 O MJSP como órgão da administração federal

A história do MJSP remonta ao período imperial do Brasil (BRASIL. BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, [s. d.]), e sua criação há quase 200 anos, em 3 de julho de 1822, originalmente com o nome de Secretaria de Estado de Negócios da Justiça, é apontada como “uma das primeiras manifestações políticas do processo de independência do país” (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2019b).

Atualmente, a organização básica dos órgãos integrantes da estrutura central do Poder Executivo federal, a chamada administração federal direta, é estabelecida por lei<sup>26</sup> e detalhada por decretos presidenciais<sup>27</sup> que definem as respectivas competências e estruturas, cujas hierarquias são representadas por cargos em comissão e funções de confiança (BRASIL, 2019e). Em complemento, as estruturas organizacionais são, ainda, regulamentadas por portarias<sup>28</sup> das respectivas autoridades máximas – no caso em estudo, portaria do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública.

---

<sup>26</sup> A Constituição Federal de 1988 (art. 61, § 1º, II, “e”) estabelece a necessidade de lei para criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública. A organização da administração federal é dada a partir do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 – recepcionado como lei pela ordem constitucional vigente (FRIEDE, 2020) – sendo a administração direta aquela “que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios” (art. 1º, I). Em complemento, atualmente a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

<sup>27</sup> De acordo com a Constituição Federal (art. 84, VI, “a”), compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Assim, atualmente as regras de organização da administração federal direta, autárquica e fundacional são estabelecidas pelo Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, e a estrutura regimental do MJSP encontra-se aprovada pelo Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019.

<sup>28</sup> O fundamento para edição de portaria regulamentadora da estrutura organizacional encontra-se no art. 17 do Decreto nº 9.739, de 2019. Para o MJSP, vigora atualmente a Portaria MJSP nº 821, de 31 de outubro de 2019.

## 4.2 Competência e estrutura do MJSP

O Ministério da Justiça e Segurança Pública é responsável por um amplo e diversificado rol de áreas de competência, atualmente estabelecido pela Lei nº 13.844, 18 de junho de 2019 (art. 37), que vai desde os direitos dos índios até a política judiciária (ou, como dizem internamente: da tanga à toga)<sup>29</sup>, passando pelo desenvolvimento de políticas públicas<sup>30</sup> relacionadas à defesa da ordem jurídica, dos direitos políticos e das garantias constitucionais; políticas sobre drogas; defesa da ordem econômica nacional e direitos do consumidor; nacionalidade, imigração e estrangeiros; prevenção e combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo; coordenação de ações para combate a infrações penais em geral, com ênfase em corrupção, crime organizado e crimes violentos; política nacional de arquivos; coordenação do Sistema Único de Segurança Pública e da política penitenciária nacional.

Vale destacar que uma marca da multiplicidade temática e relevância do órgão no âmbito do Poder Executivo federal se expressa na competência residual prevista na referida lei, ao dispor que constitui área de competência do MJSP a “assistência ao Presidente da República em matérias não afetas a outro Ministério” (art. 37, XXII). Além disso, importam também os elementos integrantes de seu Planejamento Estratégico (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, [s. d.]):

- **Missão:** trabalhar para a consolidação do Estado Democrático de Direito.
- **Visão:** ser reconhecido pela sociedade como protagonista na defesa da cidadania, na proteção de direitos, na integração da política de segurança pública, na cooperação jurídica internacional e no combate à corrupção, ao crime organizado e ao crime violento.
- **Valores:** integridade, ética, interesse público, respeito, legalidade, resultados, capital humano, inovação, transparência e sustentabilidade.

---

<sup>29</sup> “O Ministério, querendo ou não, ele tem uma área muito grande de atuação, né. [Fulano] fala que é da tanga à toga” (Entrevista 14).

<sup>30</sup> A carteira de políticas públicas do MJSP encontra-se disponível em <https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/carteira/capa>. Além disso, o Planejamento Estratégico do órgão, para os anos de 2020 a 2023, contendo seus projetos estratégicos, encontra-se disponível em <https://legado.justica.gov.br/Acesso/governanca/planejamento-estrategico-2020-2023>. Acesso em: 26 mar. 2021.

Em sua estrutura, o MJSP é composto por várias unidades organizacionais, nos termos atualmente aprovados pelo Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, e regulamentação dada pela Portaria MJSP nº 821, de 31 de outubro de 2019. Não obstante, conforme ressaltado em sessão anterior deste trabalho, em que se expôs o método adotado, apenas algumas unidades organizacionais foram consideradas no escopo da pesquisa.

#### 4.3 Conceitos basilares

Para compreender a estrutura organizacional do MJSP, é preciso antes conhecer os conceitos de órgão público e de cargos em comissão e funções de confiança<sup>31</sup>. Para tanto, seguindo as disposições do Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2019e), temos que um órgão público é uma unidade organizacional (unidade formalmente criada por lei ou decreto na estrutura do Poder Executivo federal) com competência governamental ou administrativa e sem personalidade jurídica nem vontade própria, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertence. Portanto, juridicamente, a atuação de um órgão público federal é imputada à União (pessoa jurídica de direito público interno, nos termos do Código Civil<sup>32</sup>).

Quanto à posição hierárquica, um órgão público pode ser classificado como (BRASIL, 2019e, p. 33):

- a) Autônomo: subordina-se diretamente ao Presidente da República e possui autonomia administrativa, financeira e técnica. São os ministérios e os órgãos da Presidência da República;
- b) Superior: integra o primeiro escalão de um órgão autônomo e não possui autonomia administrativa nem financeira;
- c) Subalterno: integra um órgão superior e responde por atividades materiais ou de execução; ou

---

<sup>31</sup> A temática de estruturação da administração federal, especialmente quanto a cargos em comissão e funções de confiança, encontra-se sujeita a uma significativa alteração promovida pela Medida Provisória nº 1.042, de 14 de abril de 2021. Não obstante, conforme exposto na seção do método adotado, a pesquisa retrata a burocracia do MJSP no mês de dezembro do ano de 2020.

<sup>32</sup> Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002): art. 41, I.

- d) De execução: possui reduzido poder decisório e predominância de funções de execução.

Quanto à sua natureza, um órgão público pode ser classificado como (BRASIL, 2019e, p. 33–35):

- a) De assistência direta e imediata: integra o primeiro escalão do ministério e está diretamente subordinado ao Ministro de Estado, a quem presta assessoramento e assistência;
- b) Específico: integra o primeiro escalão do ministério e responde diretamente por competências da área de atuação deste;
- c) Descentralizado: localizado em município diferente daquele que serve de sede para o ministério ao qual pertence;
- d) Singular: dirigido por uma única autoridade pública; e
- e) Colegiado: dirigido por mais de uma autoridade que não possui cargo nem remuneração pela sua participação no colegiado, e que se manifesta coletivamente para decidir em caráter deliberativo, consultivo ou judicante.

Com relação aos cargos em comissão e funções de confiança (BRASIL, 2019e, p. 40–41), destinam-se à ocupação em caráter transitório para atribuições de direção, chefia ou assessoramento, por pessoas de confiança da autoridade competente para efetivar o provimento, sendo a transitoriedade expressa na possibilidade do ocupante ser exonerado *ad nutum* (livremente e a qualquer momento). A diferença entre ambos reside no fato de que enquanto as funções de confiança são destinadas apenas a servidores públicos de carreira (concurados), os cargos em comissão dispensam esse requisito e, portanto, podem ser ocupados por pessoas não concursadas (embora haja cota legal reservada para servidores de carreira).

No MJSP (estrutura escopo da pesquisa), além do cargo de Ministro de Estado, são identificados todos os principais grupos de cargos em comissão e funções de confiança do Poder Executivo federal, conforme **Quadro 1** a seguir apresentado, sendo que os respectivos valores remuneratórios seguem no **Anexo A** desta dissertação.

É importante saber também que os cargos DAS e as funções FCPE possuem códigos específicos, que identificam a categoria de atribuições e o nível respectivo. Cada código é integrado por quatro dígitos no formato XXX.X, onde os três primeiros dígitos equivalem à categoria e são separados por um ponto do quarto e último dígito,

referente ao nível. Assim, as categorias e níveis atualmente previstos na legislação seguem o padrão representado no **Quadro 2** adiante.

**Quadro 1** – Grupos de cargos em comissão e funções de confiança

<b>Grupo</b>	<b>Sigla</b>	<b>Características</b>
Cargo de Natureza Especial	NE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responde por alguma competência organizacional específica (é uma unidade administrativa) de nível mais alto de autoridade pública (poder de decisão).</li> <li>• Ocupado pelo Secretário-Executivo.</li> <li>• Pode ter substituto.</li> <li>• Pode ter cargo ou função sob sua subordinação.</li> <li>• Pode ser ocupado por profissional não concursado.</li> </ul>
Cargo em comissão do grupo Direção e Assessoramento Superior	DAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desdobra-se em seis níveis de grau crescente de autoridade e valor remuneratório (de 1 a 6).</li> <li>• Pode ser de três categorias: direção ou chefia (código 101), assessoramento (código 102) ou direção de projetos (código 103).</li> <li>• Pode ser ocupado por profissional não concursado.</li> </ul>
Função Comissionada do Poder Executivo	FCPE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desdobra-se em seis níveis de grau crescente de autoridade e valor remuneratório (de 1 a 6).</li> <li>• Pode ser de três categorias: direção ou chefia (código 101), assessoramento (código 102) ou direção de projetos (código 103).</li> <li>• Só pode ser ocupado por servidor concursado (titular de cargo efetivo da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios).</li> </ul>
Função Gratificada	FG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desdobra-se em três níveis de grau decrescente de autoridade e valor remuneratório (1 a 3).</li> <li>• Só pode ser ocupado por servidor concursado (titular de cargo efetivo da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios).</li> <li>• Serve para funções de chefia, em nível mais elementar de autoridade, ou assistência intermediária.</li> </ul>
Função Comissionada Técnica	FCT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desdobra-se em quinze níveis de grau decrescente de responsabilidade e valor remuneratório (de 1 a 15).</li> <li>• Só pode ser ocupada por servidor federal concursado titular de determinados cargos.</li> <li>• Serve para funções de assessoramento em atividades essencialmente técnicas.</li> </ul>

Fonte: Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2019e, p. 40–51).

**Quadro 2 – Cargos DAS e funções FCPE**

<b>Atribuição</b>	<b>Categoria</b>	<b>Níveis</b>	<b>Características</b>
Direção ou chefia	101	1 a 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responde por alguma competência organizacional específica (é uma unidade administrativa), com exceção dos que recebem em sua denominação a expressão “Adjunto”.</li> <li>• Pode ter substituto.</li> <li>• Pode ter cargo em comissão ou função de confiança sob sua subordinação.</li> </ul>
Assessoramento	102	1 a 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não responde por nenhuma competência organizacional específica (não é uma unidade administrativa).</li> <li>• Não pode ter substituto.</li> <li>• Não pode ter cargo em comissão ou função de confiança sob sua subordinação.</li> <li>• Destina-se ao assessoramento da autoridade superior a quem se subordina, sendo que o nível 6 ocorre apenas na estrutura da Presidência da República.</li> </ul>
Direção de projetos	103	1 a 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não responde por nenhuma competência organizacional específica (não é uma unidade administrativa).</li> <li>• Pode ter substituto.</li> <li>• Não pode ter cargo em comissão nem função de confiança sob sua subordinação.</li> <li>• Destina-se ao desenvolvimento de projetos (iniciativas importantes).</li> <li>• Não limita que as demais categorias gerenciem ou executem projetos.</li> </ul>

Fonte: Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2019e, p. 40–49).

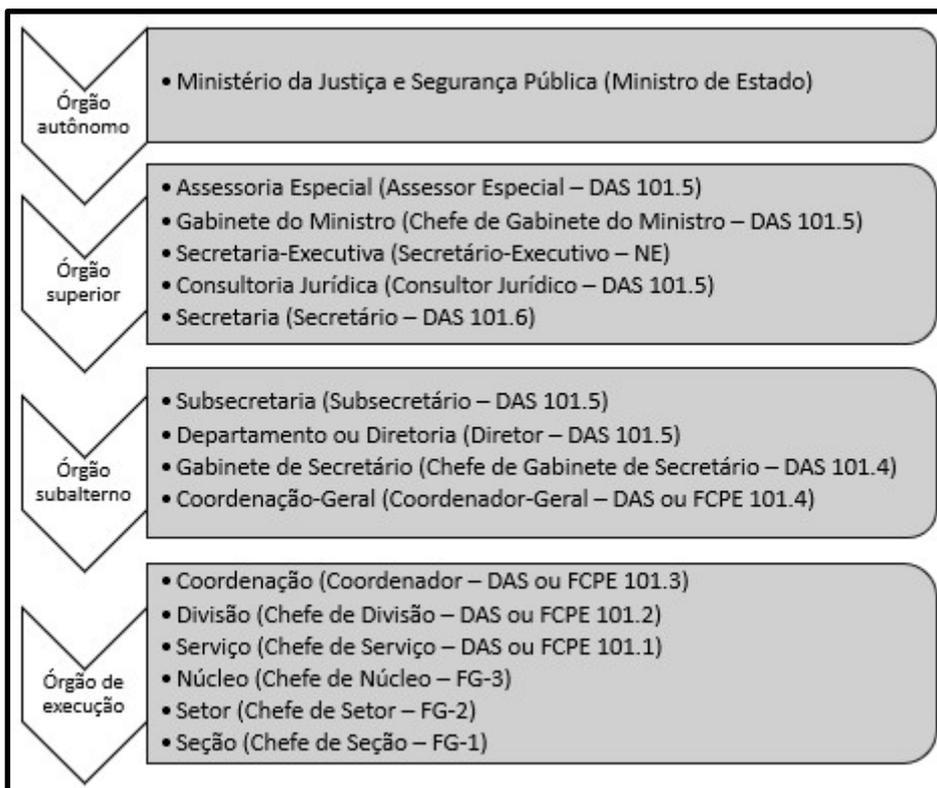
Atualmente, de acordo com as disposições do Decreto nº 5.497, de 21 de julho 2005, as cotas de cargos DAS reservadas para servidores de carreira (concursados) equivalem a 50% por cento do total para os níveis 1 a 4, e 60% para os níveis 5 e 6. Além disso, a partir da edição do Decreto 9.727, de 15 de março de 2019, os postulantes à ocupação de cargo DAS ou de FCPE devem observar os critérios, o perfil profissional e os procedimentos estabelecidos em conformidade com a norma, cabendo ressaltar que a realização de processo seletivo não é obrigatória, que o Ministro pode dispensar justificadamente o atendimento a critérios em razão de peculiaridades do posto ou de número limitado de postulantes, e que o Ministério deve

manter atualizado e disponibilizar ao público o perfil profissional desejável para os postos de níveis 5 e 6, assim como o currículo dos respectivos ocupantes<sup>33</sup>.

Por disposição da lei que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios (Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019: art. 55), como regra (incluindo o MJSP, embora haja exceções para outros) todo ministério deve possuir em sua estrutura as seguintes unidades organizacionais: Secretaria-Executiva, Gabinete do Ministro e Consultoria Jurídica. Além disso, como regra, todo ministério possui Secretarias (unidades finalísticas) que são supervisionadas e coordenadas pelo titular da Secretaria-Executiva.

Considerando o exposto nesta subseção, é possível classificar as unidades organizacionais do MJSP conforme consta na **Figura 2** abaixo:

**Figura 2** – Classificação estrutural do MJSP



Fonte: Portaria MJSP nº 821, de 2019, e alterações.

<sup>33</sup> No caso do MJSP, a divulgação do perfil profissional desejado para ocupantes dos níveis 5 e 6 e os currículos é feita em: <https://www.justica.gov.br/Acesso/institucional/sumario/quem-e-quem>. Acesso em: 8 jun. 2021.

Por fim, cumpre destacar o conceito de regimento interno. Trata-se de instrumento jurídico capaz de detalhar todas as unidades organizacionais com suas respectivas competências e definição de atribuições de seus titulares, dando transparência à gestão e facilitando a identificação de responsáveis nas ações de auditoria, mas cuja edição não é obrigatória<sup>34</sup> na administração federal (BRASIL, 2019e, p. 103).

Nas subseções seguintes são apresentadas, resumidamente, as áreas de competência das unidades integrantes da estrutura organizacional do MJSP consideradas no estudo.

#### 4.4 Assessoria Especial de Controle Interno

A Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) possui como titular o Assessor Especial de Controle Interno, cargo de apoio da Controladoria-Geral da União (CGU) no Ministério, podendo corresponder ao código DAS 102.5, com subordinação direta ao Ministro, ou ao código DAS 101.5, situação na qual passa a representar uma unidade organizacional na estrutura do Ministério (BRASIL, 2019e, p. 84–86). No caso do MJSP, trata-se de unidade organizacional que possui a competência de assessorar o Ministro e prestar orientação técnica ao Secretário-Executivo, gestores e representantes do Ministério nas áreas de controle, risco, transparência e integridade da gestão (Decreto nº 9.662, de 2019, art. 3º).

#### 4.5 Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares

A Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPAR) tem a competência de participar de processos de articulação com o Congresso Nacional e de interlocução com Governos e Poderes Legislativos subnacionais nos assuntos de interesse do Ministério.

---

<sup>34</sup> Os regimentos internos das unidades organizacionais do MJSP datam do ano de 2017 e constam em: <https://www.justica.gov.br/Acesso/institucional/sumario/regimentos>. Acesso em: 17 jun. 2021. Portanto, encontram-se todos defasados, não correspondendo com a estrutura regimental atual do órgão.

#### 4.6 Assessoria Especial de Assuntos Legislativos

A Assessoria Especial de Assuntos Legislativos (AEAL) é competente por, em articulação com a Consultoria Jurídica, assessorar o Ministro em assuntos de elaboração normativa de interesse do Ministério ou, por solicitação, de outros Ministérios ou da Presidência da República (Decreto nº 9.662, de 2019, art. 5º).

#### 4.7 Assessoria Especial Internacional

A Assessoria Especial Internacional (ASINT) é responsável por, em articulação com o Ministério das Relações Exteriores, assessorar o Ministro em negociações e processos internacionais de interesse do Ministério, no País e no exterior (Decreto nº 9.662, de 2019, art. 6º).

#### 4.8 Gabinete do Ministro

O Gabinete do Ministro (GM) cuida do expediente pessoal do Ministro em sua atuação interna e externa, da comunicação social e publicidade institucional, da supervisão de atividades de ouvidoria, de transparência e de acesso a informações, bem como do apoio a atividades de correição (Decreto nº 9.662, de 2019, art. 7º).

#### 4.9 Secretaria-Executiva

A Secretaria-Executiva (SE) assiste o Ministro na supervisão e na coordenação das atividades das Secretarias finalísticas do Ministério (Decreto nº 9.662, de 2019, art. 8º, I). E, seguindo lógica comum nas estruturas do Poder Executivo federal, compete ao seu titular (o Secretário-Executivo) a função de substituto do Ministro, nos termos do Decreto nº 8.851, de 20 de setembro de 2016 (art. 1º, III).

Além disso, é responsável por supervisionar e coordenar as atividades relacionadas aos sistemas federais de planejamento e de orçamento, de organização e inovação institucional, de contabilidade, de informação de custos, de administração financeira, de administração dos recursos de informação e informática, de recursos humanos, de serviços gerais e de gestão de documentos de arquivo (Decreto nº 9.662, de 2019, art. 8º, II). Isso porque, seguindo prática costumeira na administração federal

(BRASIL, 2019e, p. 79), a Secretaria-Executiva exerce a função de órgão setorial dos sistemas estruturadores da administração federal, que são esclarecidos em subseção vinculada a esta, dada sua relevância ao contexto organizacional pesquisado.

#### 4.9.1 Sistemas estruturadores e suas gratificações

Os sistemas estruturadores (ou estruturados) são previstos no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (arts. 30 e 31) e são instituídos por decretos específicos editados pelo Presidente da República. Possuem a finalidade de organizar certas atividades sob lógica sistêmica, em que um órgão central é responsável pela coordenação dos demais (ditos “setoriais” quando em ministérios) por meio de orientação normativa, supervisão técnica e fiscalização específica. As atividades organizadas sob forma sistêmica são as relativas a pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns que necessitem de coordenação central.<sup>35</sup>

Alguns dos sistemas estruturadores conferem uma gratificação, paga em conjunto com a remuneração, para servidores públicos titulares de cargo efetivo, desde que exerçam suas atribuições em unidades organizacionais integrantes do sistema. Incluem-se nessa lógica os sistemas de:

1. Planejamento e de Orçamento Federal;
2. Administração Financeira Federal;
3. Contabilidade Federal;
4. Controle Interno do Poder Executivo Federal (SCI);
5. Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG);
6. Gestão de Documentos de Arquivo (SIGA);
7. Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC);
8. Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP); e
9. Serviços Gerais (SISG).

Portanto, nem todo sistema estruturador confere gratificação ao servidor que nele atua; apenas os listados acima, previstos no art. 15 da Lei nº 11.356, de 2006, a

---

<sup>35</sup> Mais informações em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/sistemas-estruturadores>. Acesso em: 25 jun. 2021.

partir da lógica sistêmica estabelecida pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967. Além disso, sobre tais gratificações, importa ressaltar que (BRASIL, 2019e, p. 55–59):

- são devidas apenas a servidores em efetivo exercício em unidade organizacional qualificada normativamente como integrante do sistema (normalmente uma unidade integrante da estrutura da Secretaria-Executiva, órgão ao qual costuma competir quase todas as temáticas dos sistemas estruturadores)<sup>36</sup>;
- a lei estabelece quantitativo máximo de gratificações que é distribuído pelo órgão central aos demais órgãos integrantes do sistema, sendo que esse quantitativo independe do número de servidores que atuam no sistema – de modo que pode haver mais servidores do que o número de gratificações disponíveis e nem todo servidor perceber a gratificação; além de não haver obrigatoriedade da realização de processo seletivo, o que deixa a concessão da gratificação sob critério discricionário da autoridade responsável pela unidade organizacional, com limitação a apenas alguns “beneficiários” (termo utilizado pela lei);
- a lei estabelece um teto (limite máximo) de valor a ser percebido pelo servidor pela soma de sua remuneração do cargo efetivo com a gratificação – conforme apresentado adiante nas **Tabelas 1 e 2**;
- além da remuneração do cargo efetivo, a gratificação pode ser acumulada com valores percebidos a título de eventual exercício de cargo em comissão ou função de confiança;
- a gratificação não se incorpora a proventos de aposentadoria nem pensões;
- a gratificação pode fundamentar a cessão do servidor efetivo para outro órgão ou entidade, independentemente do exercício de cargo em comissão ou função de confiança no destino.

Atualmente duas são as gratificações deste tipo existentes na administração federal: a Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal (GSISTE), instituída pela Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006 (arts. 15 a 16-B), aplicável a praticamente todos os sistemas previstos nesta lei, com exceção de um (que fundamenta a gratificação mencionada a seguir);

---

<sup>36</sup> Ou seja, o servidor público não fará jus à gratificação caso exerça a atividade de um sistema estruturador em unidade organizacional que não integre o sistema.

e a Gratificação Temporária do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (GSISP), instituída pela Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009 (arts. 287 a 291) e aplicável apenas ao sistema respectivo. Os valores respectivos seguem apresentados nas **Tabelas 1 e 2**, indicando superioridade nos valores da GSISP em relação à GSISTE, especialmente para o nível superior.

**Tabela 1 – Valores de remuneração da GSISTE**

<b>Nível do cargo</b>	<b>Valor da GSISTE para órgão central</b>	<b>Valor da GSISTE para órgãos setoriais, seccionais e correlatos</b>	<b>Teto da GSISTE com a remuneração do cargo</b>
Superior	3.509,00	3.158,00	14.434,00
Intermediário	2.246,00	2.022,00	9.402,00
Auxiliar	800,00	720,00	4.363,00

Fonte: Tabela de remuneração nº 80 (BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020)

**Tabela 2 – Valores de remuneração da GSISP**

<b>Nível do cargo</b>	<b>Valor da GSISP</b>	<b>Teto da GSISP com a remuneração do cargo</b>
Superior	4.491,00	15.506,00
Intermediário	2.751,00	9.098,00

Fonte: Tabela de remuneração nº 80 (BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020)

#### 4.10 Consultoria Jurídica

Quanto à Consultoria Jurídica no Ministério, trata-se de órgão setorial da Advocacia-Geral da União, mas que se subordina administrativamente ao Ministro, nos termos da Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União (Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993: art. 11). Tem por finalidade prestar assessoria e consultoria jurídica no âmbito do Ministério, na interpretação e elaboração de normas e no controle interno da legalidade dos atos administrativos, inclusive licitações, contratos e atos de reconhecimento de inexibibilidade ou dispensa de licitação (Decreto nº 9.662, de 2019, art. 12).

#### 4.11 Secretaria Nacional de Justiça

A Secretaria Nacional de Justiça (SENAJUS) é responsável por promover a política de justiça, incluindo a coordenação de ações de enfrentamento da corrupção,

da lavagem de dinheiro e do crime organizado transnacional, políticas de cooperação jurídica internacional em matéria civil e penal, recuperação de ativos, política nacional de migrações, sobre refugiados, de enfrentamento ao tráfico de pessoas, de classificação indicativa e de modernização, aperfeiçoamento e democratização do acesso à justiça e à cidadania (Decreto nº 9.662, de 2019, art. 13).

#### 4.12 Secretaria Nacional do Consumidor

A Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON) é responsável pela política nacional de proteção e defesa do consumidor, com a promoção de ações de integração, articulação e coordenação, inclusive pela fiscalização e aplicação de sanções administrativas, com recebimento e encaminhamento de consultas, denúncias ou sugestões relativas ao tema (Decreto nº 9.662, de 2019, art. 17), além de gerir os recursos do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos e fiscalizar sua aplicação (Decreto nº 9.662, de 2019, art. 19, I).

#### 4.13 Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas

A Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD) atua nas políticas relacionadas com a redução da oferta e a repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas, além de gerir o Fundo Nacional Antidrogas e fiscalizar sua aplicação, bem como de administrar os bens e direitos provenientes de apreensão e perdimento, oriundos da prática de crime, em favor da União (Decreto nº 9.662, de 2019, art. 20).

#### 4.14 Secretaria Nacional de Segurança Pública

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) responde por políticas, programas e projetos de segurança pública, prevenção social e controle da violência e da criminalidade em cooperação com os demais entes federativos, além de coordenar as atividades da Força Nacional de Segurança Pública (Decreto nº 9.662, de 2019, art. 23).

#### 4.15 Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública

A Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública (SEGEN) é competente por coordenar atividades de gestão de recursos de segurança pública; modernização e reaparelhamento de órgãos de segurança pública; valorização, ensino e capacitação de profissionais de segurança pública; bem como da gestão de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (Decreto nº 9.662, de 2019, art. 28-A a 28-C).

#### 4.16 Secretaria de Operações Integradas

A Secretaria de Operações Integradas (SEOPI) atua em atividades de inteligência e operações policiais, com foco na integração com outros órgãos de segurança pública, além de coordenar o Centro Integrado de Comando e Controle Nacional e promover a integração dos centros integrados de comando e controle regionais (Decreto nº 9.662, de 2019, art. 29).

## 5 BUROCRATAS NO MJSP

Esta seção contém análise de aspectos sociodemográficos e profissionais do quadro de pessoal do Ministério da Justiça e Segurança Pública, bem como verificação de fatores predominantes na formação do quadro de livre provimento do órgão.

Para os fins deste estudo, o quadro de pessoal do Ministério da Justiça e Segurança Pública é dividido em três grupos, um primeiro denominado “permanente” e um segundo dito “provisório”, a depender dos tipos de vínculos funcionais estabelecidos entre os burocratas e o órgão, além de um terceiro denominado “quadro de livre provimento”, formado por integrantes dos outros dois.

O quadro permanente é formado pelos profissionais titulares de cargo efetivo (concursados)<sup>37</sup> do próprio MJSP. Atualmente, esse segmento é integrado por diversos cargos do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo Federal (PGPE), e pelo cargo de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS), da carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais.

Por outro lado, o quadro provisório é constituído por profissionais que atuam no MJSP com outros vínculos funcionais, marcados pela característica comum da transitoriedade, e que, para os fins deste estudo, são apresentados em sete categorias, conforme a seguinte lista:

- 1) Ministro;
- 2) Secretário-Executivo;
- 3) Comissionados;
- 4) Descentralizados;
- 5) Requisitados;
- 6) Temporários; e
- 7) Mobilizados.

Em dezembro do ano de 2020, período compreendido pela base de dados trabalhada na pesquisa, o quadro de pessoal do MJSP possuía um total de 1.481 burocratas em exercício no órgão. A **Tabela 3**, abaixo, contém a distribuição dos

---

<sup>37</sup> Cargos de provimento efetivo são aqueles que dependem de prévia habilitação em concurso público, no termos da Lei nº 8.112, de 1990 (art. 10). Nas bases de dados do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), os ocupantes de cargos efetivos dos órgãos federais são agrupados na categoria “ativo permanente”.

burocratas em exercício no MJSP por tipo de vínculo funcional, indicando a presença majoritária dos mobilizados sobre todas as demais categorias. Todos os tipos de vínculos funcionais listados são detalhados em subseções seguintes, mas cabe antecipar que a categoria dos mobilizados só se faz presente nas secretarias finalísticas da área de políticas de segurança pública (SENASP, SEGEN e SEOPI), não ocorrendo nas demais unidades organizacionais do MJSP.

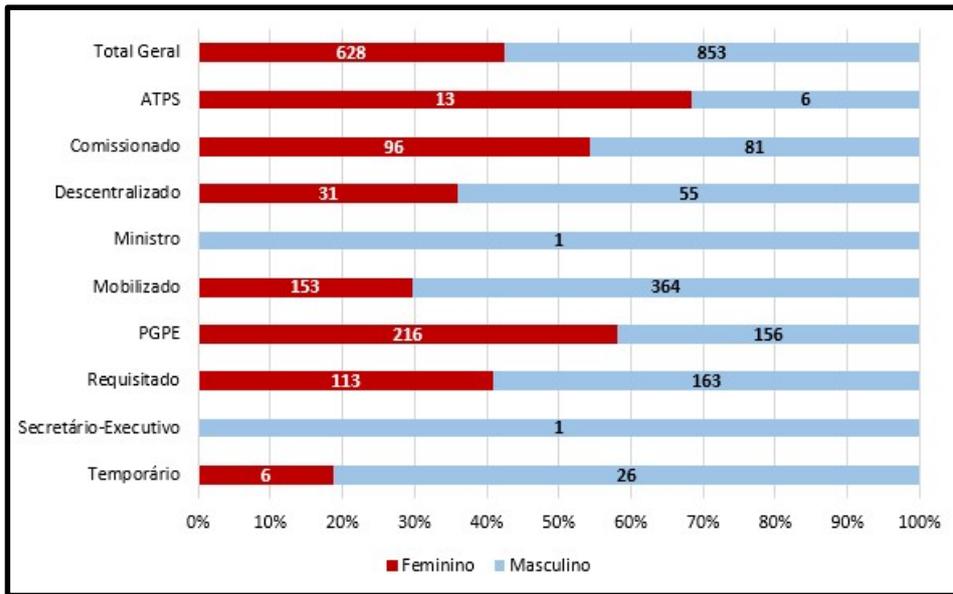
**Tabela 3 – Burocratas em exercício (por vínculo funcional)**

<b>Vínculo</b>	<b>Qtd</b>	<b>%</b>
Mobilizado	517	34,91%
PGPE	372	25,12%
Requisitado	276	18,64%
Comissionado	177	11,95%
Descentralizado	86	5,81%
Temporário	32	2,16%
ATPS	19	1,28%
Ministro	1	0,07%
Secretário-Executivo	1	0,07%
<b>Total</b>	<b>1.481</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

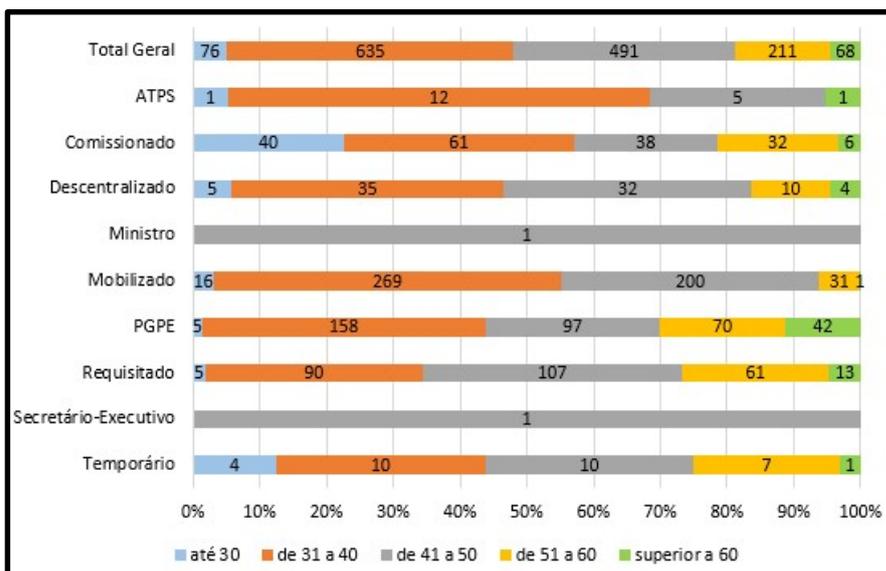
O **Gráfico 1**, adiante, contém a distribuição dos burocratas do MJSP por sexo, indicando que, no total, há um predomínio do sexo masculino (853) em relação ao feminino (628), o que decorre da maior presença masculina em quase todos os vínculos do quadro provisório. Por outro lado, no quadro permanente (PGPE e ATPS) prevalece o sexo feminino.

Tal fato pode revelar que quando o acesso se dá pela via meritocrática as mulheres possuem maior presença relativa, em comparação com a via discricionária. Porém, algumas ponderações devem ser feitas, em especial: a) a categoria dos comissionados, que é formada pela via discricionária, possui maioria feminina, ainda que pequena; b) a expressiva maioria masculina na categoria dos temporários, que é formada pela via meritocrática, decorre do fato de que, no caso do MJSP, como se verá, esses profissionais são originários da área de tecnologia da informação, de notório predomínio dos homens; e, c) na categoria dos mobilizados, há de se considerar que são profissionais originários das forças de segurança pública dos entes subnacionais, espaços tradicionalmente ocupados por homens.

**Gráfico 1 – Burocratas em exercício (por sexo)**

Fonte: Elaborado pelo autor.

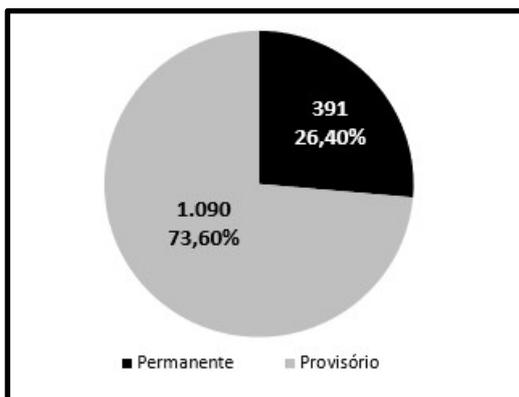
No **Gráfico 2**, adiante, consta a distribuição dos burocratas em exercício no MJSP por faixa etária. De modo geral, percebe-se uma maior concentração numérica nas faixas intermediárias (de 31 a 40 e de 41 a 50 anos). Isso revela que, se por um lado, poucos são os burocratas incluídos nas maiores faixas (de 51 a 60 e superior a 60 anos), indicando baixo envelhecimento geral, por outro lado, também são poucos os integrantes da menor faixa (até 30 anos), indicando baixa renovação do quadro.

**Gráfico 2 – Burocratas em exercício (por faixa etária)**

Fonte: Elaborado pelo autor.

A seguir, o **Gráfico 3** indica ampla predominância do quadro provisório (1.090 ou 73,60%) sobre o quadro permanente (391 ou 26,40%) de burocratas em exercício no MJSP, confirmando a hipótese da pesquisa no sentido de que os avanços históricos não foram suficientes para consolidar a burocracia do órgão nos moldes de um quadro permanente de pessoal.

**Gráfico 3** – Burocratas em exercício (por quadro de pessoal)



Fonte: Elaborado pelo autor.

A seguir, a **Tabela 4** retrata a distribuição dos burocratas em exercício no MJSP por unidade organizacional e quadro de pessoal. A Secretaria-Executiva (SE) possui o maior contingente de pessoal dentre todas as unidades, seguida pelas secretarias finalísticas da área de políticas de segurança pública (SENASP, SEOPI e SEGEN). Depois, aparecem as secretarias finalísticas da área de políticas de justiça (SENAJUS, SENAD e SENACON), sendo que o Gabinete do Ministro (GM) possui sutil superioridade numérica sobre a SENACON. Por fim, completam a relação as demais unidades de suporte organizacional (CONJUR, AEAL, AFEPAR, AECI e ASINT).

É importante perceber que a quantidade de burocratas nas unidades organizacionais varia também em razão dos vínculos funcionais. Assim, ainda de acordo com a **Tabela 4**, enquanto na SE os vínculos do quadro permanente são maioria, em todas as demais unidades do MJSP o quadro provisório é dominante, especialmente nas secretarias finalísticas da área de políticas de segurança pública. Sendo que, na SENASP e na SEOPI, a superioridade do quadro provisório sobre o permanente é de mais de 200 profissionais, enquanto na SEGEN é de 165. Já nas secretarias finalísticas da área de políticas de justiça, embora o quadro permanente não seja numericamente insignificante frente ao total das unidades, ainda assim, é

superado em 50 profissionais do quadro provisório tanto na SENAJUS quanto na SENAD, e em menor quantidade na SENACON, que possui 29 profissionais a mais do quadro provisório.

**Tabela 4 – Burocratas em exercício (por unidade organizacional e quadro de pessoal)**

Unidade	Quadro Permanente		Quadro Provisório		Qtd Total	% Total
	Qtd	%	Qtd	%		
SE	203	51,92%	119	10,92%	322	21,74%
SENASP	15	3,84%	236	21,65%	251	16,95%
SEOPI	1	0,26%	219	20,09%	220	14,85%
SEGEN	8	2,05%	173	15,87%	181	12,22%
SENAJUS	63	16,11%	113	10,37%	176	11,88%
SENAD	18	4,60%	68	6,24%	86	5,81%
GM	36	9,21%	41	3,76%	77	5,20%
SENACON	21	5,37%	50	4,59%	71	4,79%
CONJUR	20	5,12%	36	3,30%	56	3,78%
AFEPAR	1	0,26%	11	1,01%	12	0,81%
AEAL	1	0,26%	11	1,01%	12	0,81%
AECI	3	0,77%	8	0,73%	11	0,74%
ASINT	1	0,26%	5	0,46%	6	0,41%
<b>Total Geral</b>	<b>391</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.090</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.481</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nas subseções seguintes, os quadros permanente e provisório são detalhados com as respectivas categorias integrantes e, por fim, são analisados os cargos e funções de livre provimento como um quadro de pessoal específico, que é integrado por profissionais provenientes tanto do quadro permanente como do quadro provisório.

## 5.1 Quadro permanente

O quadro permanente do MJSP é integrado por diversos cargos do PGPE e pelo cargo de ATPS, que são detalhados a seguir.

### 5.1.1 Cargos PGPE

O PGPE foi criado pela Medida Provisória nº 304, de 29 de junho de 2006, posteriormente convertida na Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006. Trata-se de

um agrupamento de diversos cargos que não integram carreiras nem planos de cargos ou de carreiras instituídos por leis específicas, e que são voltados ao exercício de atividades técnicas, técnico-administrativas e de suporte no âmbito dos órgãos e entidades da administração federal direta, autárquica e fundacional (Lei nº 11.357, de 2006: art. 1º).

A grande maioria dos cargos do PGPE é originária de uma legislação mais antiga, de modo que a relação desses cargos e suas respectivas atribuições sequer constam da lei de criação do PGPE. A exceção ocorre para cargos posteriormente criados e incorporados em 2008, no âmbito de ampla reestruturação promovida<sup>38</sup> no Poder Executivo federal, cabendo destaque ao único desses novos cargos que integra o quadro permanente do MJSP, o Analista Técnico-Administrativo (ATA), cujas atribuições legais seguem descritas a seguir (Lei nº 11.357, de 2006: art. 1º, parágrafo único, II):

Analista Técnico-Administrativo, de nível superior, com atribuições voltadas ao planejamento, supervisão, coordenação, controle, acompanhamento e à execução de atividades de atendimento ao cidadão e de atividades técnicas e especializadas, de nível superior, necessárias ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo dos órgãos e entidades da administração pública federal, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas na sua área de atuação, ressalvadas as atividades privativas de Carreiras específicas, fazendo uso de todos os equipamentos e recursos disponíveis para a consecução dessas atividades.

O ingresso nos cargos do PGPE depende da prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, cujo edital pode prever uma ou mais fases, incluindo curso de formação, quando julgado pertinente, assim como a realização por áreas de especialização referentes à área de formação do candidato (Lei nº 11.357, de 2006: art. 4º, §§ 1º a 3º).

Desconsiderando os cargos declarados extintos – e que, portanto, ainda que possuam ocupantes, não serão mais providos por concurso público – o MJSP possui o total de 1.046 cargos do PGPE (somados os ocupados e os vagos), conforme representado a seguir na **Tabela 5**.

---

<sup>38</sup> A reestruturação foi promovida pela Medida Provisória nº 441, de 29 de agosto de 2008, posteriormente convertida na Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009.

**Tabela 5 – Cargos PGPE do MJSP (exceto cargos em extinção)**

<b>Cargo</b>	<b>Nível</b>	<b>Qtd</b>	<b>%</b>
Agente Administrativo	Intermediário	472	45,12%
Analista Técnico-Administrativo	Superior	398	38,05%
Administrador	Superior	41	3,92%
Técnico em Assuntos Educacionais	Superior	24	2,29%
Bibliotecário	Superior	20	1,91%
Economista	Superior	18	1,72%
Engenheiro	Superior	14	1,34%
Arquivista	Superior	11	1,05%
Contador	Superior	11	1,05%
Médico	Superior	8	0,76%
Técnico em Comunicação Social	Superior	8	0,76%
Técnico de Contabilidade	Intermediário	5	0,48%
Psicólogo	Superior	4	0,38%
Arquiteto	Superior	3	0,29%
Sociólogo	Superior	3	0,29%
Assistente Social	Superior	2	0,19%
Odontólogo	Superior	2	0,19%
Enfermeiro	Superior	1	0,10%
Estatístico	Superior	1	0,10%
<b>Total Geral</b>		<b>1.046</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: SIAPE.

Percebe-se que existem 17 tipos de cargos de nível superior, que exige curso de graduação em nível superior, e 2 tipos de cargos de nível intermediário, que exige certificado de conclusão de ensino médio ou equivalente. Porém, há certo equilíbrio na quantidade total de cargos entre ambos os níveis, com sutil maioria numérica para o nível superior, conforme a **Tabela 6**, adiante.

Nota-se também que, dentre os diversos cargos existentes, predominam em quantidade o cargo de Agente Administrativo (45,12% do total), de nível intermediário, e o cargo de Analista Técnico-Administrativo (38,05% do total), de nível superior.

**Tabela 6 – Cargos PGPE do MJSP (por nível, exceto cargos em extinção)**

<b>Nível</b>	<b>Qtd</b>	<b>%</b>
Superior	569	54,40%
Intermediário	477	45,60%
<b>Total</b>	<b>1.046</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: SIAPE.

Até o ano de 2020, apenas dois concursos foram realizados para os cargos do PGPE integrantes do MJSP<sup>39</sup>. O primeiro<sup>40</sup>, no ano de 2009, ofertou 450 vagas, sendo 400 para cargos de nível superior (300 para Analista Técnico-Administrativo), e 50 para Agente Administrativo, de nível intermediário. O segundo<sup>41</sup>, no ano de 2013, ofertou 125 vagas, todas para cargos de nível superior (100 para Analista Técnico-Administrativo). É importante observar que a realização de concurso para cargos do MJSP depende de autorização a ser dada pelo Ministério da Economia, nos termos do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, e que, desde o ano de realização do último concurso (2013), o MJSP solicita essa autorização sem sucesso, sendo a negativa justificada pela ausência de provisão orçamentária para a contratação de novos servidores<sup>42</sup>.

A remuneração dos cargos do PGPE é composta por duas parcelas, uma fixa, correspondente ao vencimento básico, e uma variável, correspondente à gratificação de desempenho. As estruturas remuneratórias seguem demonstradas na **Tabela 7**, sendo uma para cargos de nível intermediário e três para cargos de nível superior. As distintas estruturas para cargos de nível superior decorrem da existência de uma primeira<sup>43</sup>, de caráter geral, uma segunda<sup>44</sup>, específica para os cargos de Arquiteto, Economista, Engenheiro e Estatístico, e uma terceira<sup>45</sup>, específica para os cargos de Médico.

---

<sup>39</sup> Refere-se aqui a concursos realizados após 2006, ano de criação do PGPE.

<sup>40</sup> Edital nº 1, de 10 de junho de 2009, publicado no Diário Oficial da União de 12 de junho de 2009, edição nº 110, seção 3, p. 69-80. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=12/06/2009&jornal=3&pagina=69&totalArquivos=168>. Acesso em: 5 jul. 2021.

<sup>41</sup> Edital nº 1, de 6 de junho de 2013, publicado no Diário Oficial da União de 7 de junho de 2013, edição nº 108, seção 3, p. 137-. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/06/2013&jornal=3&pagina=137&totalArquivos=272>. Acesso em 5 jul. 2021.

<sup>42</sup> Informação extraída do parágrafo nº 142 da Nota Técnica nº 5/2021 (protocolo SEI nº 14472557) que instrui o pedido de autorização de concurso público encaminhado ao Ministério da Economia no ano de 2021 – Processo nº 08007.001046/2021-21.

<sup>43</sup> Instituída pela Lei nº 11.357, de 2006.

<sup>44</sup> Instituída pela Lei nº 12.277, de 30 de junho de 2010 (art. 19).

<sup>45</sup> Instituída pela Lei nº 12.702, de 7 de agosto de 2012 (art. 39, VII).

**Tabela 7 – Estrutura remuneratória dos cargos PGPE**

Cargo	Situação	Vencimento (R\$)	Gratificação (R\$)	Total (R\$)
Nível Intermediário	Inicial	1.749,57	2.088,00	3.837,57
	Final	2.145,23	2.369,00	4.514,23
Nível Superior	Inicial	2.220,09	3.519,00	5.739,09
	Final	3.773,74	5.151,00	8.924,74
Cargos Específicos	Inicial	3.010,41	4.040,00	7.050,41
	Final	5.026,99	8.158,00	13.184,99
Médico	Inicial	4.440,18	2.838,00	7.278,18
	Final	7.547,47	3.644,00	11.191,47

Fonte: Tabela de remuneração nº 80 (BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020)

Em dezembro de 2020, o MJSP contava com 556 cargos do PGPE de seu quadro permanente ocupados, sendo que, dos titulares desses cargos, 184 estavam afastados<sup>46</sup> e 372 estavam em efetivo exercício no órgão. Estes últimos seguem representados na **Tabela 8**, abaixo, que indica a superioridade quantitativa do cargo de Analista Técnico-Administrativo (48,66%), seguido do cargo de Agente Administrativo (19,35%) e de cargos em extinção (11,56%), ou seja, cargos que, embora ocupados, serão extintos à medida que seus atuais titulares deixarem de ocupá-los.

Releva considerar, ainda, que 70 dos 372 servidores PGPE em exercício no órgão encontravam-se com abono de permanência, ou seja, cumpriram os requisitos para aposentadoria voluntária, mas optaram por permanecer em atividade recebendo benefício pecuniário equivalente à sua contribuição previdenciária até completar as exigências para a aposentadoria compulsória.<sup>47</sup>

Por fim, a **Tabela 9** traz a discriminação, por unidade de lotação, dos titulares de cargos do PGPE do quadro permanente do MJSP em exercício no órgão. Percebe-se que a SE concentra a maioria (54,30%) desses burocratas, seguindo padrão já observado para o quadro permanente do MJSP como um todo, com baixa presença nas demais unidades organizacionais.

<sup>46</sup> Conforme esclarecido na seção sobre o método adotado na pesquisa, servidores afastados são aqueles que estão requisitados ou cedidos a outros órgãos e entidades, assim como aqueles que estão com algum outro afastamento de longo prazo.

<sup>47</sup> Sobre abono de permanência no Poder Executivo federal, há dados disponíveis em: <https://dados.gov.br/dataset/gastos-pessoal-abono-permanencia>. Acesso em: 9 jul. 2021.

**Tabela 8 – Cargos PGPE do MJSP com titulares em exercício**

<b>Cargo</b>	<b>Qtd</b>	<b>%</b>
Analista Técnico-Administrativo	181	48,66%
Agente Administrativo	72	19,35%
Cargos em extinção	43	11,56%
Administrador	27	7,26%
Bibliotecário	10	2,69%
Economista	9	2,42%
Arquivista	8	2,15%
Contador	6	1,61%
Técnico em Assuntos Educacionais	4	1,08%
Engenheiro	4	1,08%
Técnico de Contabilidade	2	0,54%
Técnico em Comunicação Social	2	0,54%
Arquiteto	1	0,27%
Odontólogo	1	0,27%
Psicólogo	1	0,27%
Técnico em Assuntos Culturais	1	0,27%
<b>Total Geral</b>	<b>372</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: SIAPE.

**Tabela 9 – Servidores PGPE do MJSP em exercício (por unidade organizacional)**

<b>Unidade</b>	<b>Qtd</b>	<b>%</b>
SE	202	54,30%
SENAJUS	55	14,78%
GM	33	8,87%
SENACON	19	5,11%
CONJUR	19	5,11%
SENAD	15	4,03%
SENASP	14	3,76%
SEGEN	8	2,15%
AECI	3	0,81%
SEOPI	1	0,27%
ASINT	1	0,27%
AFEPAR	1	0,27%
AEAL	1	0,27%
<b>Total Geral</b>	<b>372</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 5.1.2 Cargos ATPS

Os cargos de Analista Técnico de Políticas Sociais, integrantes da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, foram criados pela Lei nº 12.094, de 19 de novembro de 2009, exigindo diploma de graduação em nível superior e habilitação específica, conforme as atribuições para cada área de especialização, com ingresso por meio de concurso público de provas e títulos, que pode ser realizado por áreas de especialização e organizado em uma ou mais fases, incluindo curso de formação.

As atribuições legais do cargo de ATPS incluem a execução de assistência técnica em projetos e programas das diversas áreas sociais, incluindo segurança pública, cidadania e direitos humanos, desde que tais atribuições não sejam privativas de outras carreiras ou cargos do Poder Executivo federal.

A remuneração do cargo de ATPS, assim como ocorre para os cargos do PGPE, também é composta por duas parcelas, uma fixa, correspondente ao vencimento básico, e uma variável, correspondente à gratificação de desempenho, cujos valores seguem demonstrados na **Tabela 10**. Não obstante a semelhança na composição remuneratória, percebe-se que o cargo de ATPS possui maior valor inicial e final em comparação com os cargos de nível superior do PGPE, além do vencimento básico possuir valor superior ao da gratificação, o que no PGPE só ocorre para o cargo de Médico.

**Tabela 10 – Estrutura remuneratória do cargo de ATPS**

Cargo	Situação	Vencimento (R\$)	Gratificação (R\$)	Total (R\$)
ATPS	Inicial	4.354,46	3.745,00	8.099,46
	Final	7.716,69	7.492,00	15.208,69

Fonte: Tabela de remuneração nº 80 (BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020)

Desde sua criação, no ano de 2009, o cargo de ATPS foi objeto de apenas um concurso público<sup>48</sup> realizado no ano de 2012 pelo extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Ministério da Economia), por intermédio da extinta Escola

<sup>48</sup> Edital nº 35, de 23 de agosto de 2012, publicado no Diário Oficial da União de 27 de agosto de 2012, edição nº 166, seção 3, p. 88-93. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=27/08/2012&jornal=3&pagina=88&totalArquivos=212>. Acesso em: 8 jul. 2021.

de Administração Fazendária (ESAF), com a oferta total de 825 vagas distribuídas entre cinco distintas áreas de política social (assistência social, educação, gestão social, previdência e saúde)<sup>49</sup> e com a previsão de posterior definição do órgão de lotação e exercício dos ocupantes. Como desdobramento deste concurso, o MJSP recebeu 45 titulares do cargo de ATPS no ano de 2013 e mais 13 no ano de 2014.

Em dezembro de 2020, o MJSP contava com 199 cargos de ATPS em seu quadro permanente, dos quais 30 encontravam-se ocupados, sendo que, dos titulares destes cargos ocupados, 11 estavam afastados e apenas 19 estavam em efetivo exercício no órgão.

A discriminação, por unidade de lotação, dos titulares de cargo de ATPS do quadro permanente do MJSP, em exercício no órgão, é apresentada na **Tabela 11**. Percebe-se que a maioria desses burocratas atua na SENAJUS (42,11%), seguida pela SENAD (15,79%), unidades finalísticas da área de políticas de justiça. Por outro lado, é interessante observar que, proporcionalmente, boa parte (26,32%) atua em unidades de suporte organizacional (GM, SE e CONJUR).

**Tabela 11** - Servidores ATPS do MJSP em exercício (por unidade organizacional)

Unidade	Qtd	%
SENAJUS	8	42,11%
SENAD	3	15,79%
GM	3	15,79%
SENAACON	2	10,53%
SE	1	5,26%
SENASP	1	5,26%
CONJUR	1	5,26%
<b>Total Geral</b>	<b>19</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

## 5.2 Quadro provisório

As sete categorias do quadro provisório do MJSP são detalhadas a seguir.

<sup>49</sup> É importante perceber que o concurso para ATPS não previu vagas específicas para políticas de justiça ou de segurança pública, que são as áreas temáticas finalísticas do MJSP.

### 5.2.1 Ministro

O cargo de Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública é um cargo em comissão (BRASIL, 2019e, p. 71), e, portanto, de livre nomeação e exoneração pela autoridade competente, o Presidente da República (Constituição Federal: art. 84, I), a quem presta auxílio no exercício da direção superior da administração federal (Constituição Federal: art. 84, II).

O Ministro deve ser escolhido dentre brasileiros maiores de 21 anos que estejam no exercício dos direitos políticos, sendo que a remuneração do cargo atualmente é fixada em R\$ 30.934,70 (BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020, p. 580).

Em sua longa história, o cargo nunca foi ocupado por uma mulher, sendo tradicionalmente ocupado por homens com formação jurídica (WIKIPÉDIA, [s. d.]<sup>50</sup>), dentre advogados, magistrados e delegados de polícia. E uma curiosidade é o fato de, ainda que por breve passagem entre os meses de fevereiro e dezembro de 2010, o cargo ter sido ocupado por um servidor do quadro permanente do órgão.

### 5.2.2 Secretário-Executivo

O Secretário-Executivo é titular de cargo em comissão do tipo Natureza Especial (BRASIL, 2019e, p. 44–45), cuja remuneração encontra-se fixada no valor de R\$ 17.327,65 (BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020, p. 584), sendo nomeado e exonerado pelo Presidente da República (Constituição Federal: art. 84, XXV) em ato referendado pelo Ministro.

Dentre suas atribuições, o Secretário-Executivo exerce a função de substituto do Ministro (Decreto nº 8.851, de 2016: art. 1º, III) e auxilia este na supervisão e coordenação das atividades das secretarias finalísticas e entidades vinculadas, assim como na definição das diretrizes e implementação de ações do Ministério (Decreto nº 9.662, de 2019, art. 8º).

---

<sup>50</sup> Interessante observar que o portal Wikipédia, de construção pública colaborativa, contém melhor acervo histórico-institucional do que o próprio portal oficial do MJSP.

### 5.2.3 Comissionados

Para os fins deste estudo, na categoria dos comissionados são incluídos os ocupantes de cargo em comissão do grupo Direção e Assessoramento Superior (DAS) que não possuem vínculo efetivo com a administração pública. Ou seja, são servidores, porque ocupantes de cargo público, porém, não são concursados, porque não ocupam cumulativamente nenhum cargo efetivo de nenhum ente federativo, seja União, Estado, Distrito Federal ou Município (BRASIL, 2019e, p. 40–41).

A remuneração desses profissionais segue padrão apresentado na **Tabela 12**, a seguir, conforme o nível do cargo.

**Tabela 12** – Estrutura remuneratória dos cargos DAS

Cargo	Valor (R\$)
DAS 101.6 e 102.6	16.944,90
DAS 101.5, 102.5 e 103.5	13.623,39
DAS 101.4, 102.4 e 103.4	10.373,30
DAS 101.3, 102.3 e 103.3	5.685,55
DAS 101.2, 102.2 e 103.2	3.440,75
DAS 101.1, 102.1 e 103.1	2.701,46

Fonte: Tabela de remuneração nº 80 (BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020)

Em dezembro de 2020 o MJSP contava com o total de 177 comissionados em exercício. A **Tabela 13**, abaixo, retrata a distribuição desses profissionais por cargo, indicando maior presença no nível 3 de chefia (DAS 101.3 – Coordenador), com 31,64% do total, seguido pelo nível 2 de chefia (DAS 101.2 – Chefe de Divisão), com 27,12% do total. Entre os níveis de assessoramento, a maior presença ocorre no nível 1 (DAS 102.1 – Assistente Técnico), com 10,73% do total de comissionados, sendo pequena a presença nos demais níveis de assessoramento.

Quanto à distribuição dos comissionados por unidade organizacional, logo adiante, a **Tabela 14** reflete que esses profissionais estão mais presentes em duas unidades organizacionais da área de políticas de segurança pública, a SENASP (com 18,64%) e a SEGEN (com 15,82%). Observa-se que a SE, unidade que, como visto, possui o maior contingente de servidores do quadro permanente, também contém boa parcela do total de comissionados (12,43%), aparecendo na terceira colocação. Dentre as unidades da área de políticas de justiça, a SENAJUS é que possui o menor

percentual do total de comissionados (6,21%) frente às demais, que praticamente se equivalem, com 10,73% para a SENACON e 10,17% para a SENAD.

**Tabela 13 – Comissionados em exercício (por cargo)**

<b>Cargo</b>	<b>Qtd</b>	<b>%</b>
DAS 101.3	56	31,64%
DAS 101.2	48	27,12%
DAS 102.1	19	10,73%
DAS 101.4	19	10,73%
DAS 101.1	19	10,73%
DAS 102.3	6	3,39%
DAS 102.4	4	2,26%
DAS 101.5	3	1,69%
DAS 103.4	1	0,56%
DAS 102.5	1	0,56%
DAS 101.6	1	0,56%
<b>Total Geral</b>	<b>177</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Tabela 14 – Comissionados em exercício (por unidade organizacional)**

<b>Unidade</b>	<b>Qtd</b>	<b>%</b>
SENASP	33	18,64%
SEGEN	28	15,82%
SE	22	12,43%
GM	21	11,86%
SENACON	19	10,73%
SENAD	18	10,17%
SENAJUS	11	6,21%
AFEPAR	8	4,52%
AEAL	7	3,95%
ASINT	3	1,69%
SEOPI	3	1,69%
AECI	2	1,13%
CONJUR	2	1,13%
<b>Total Geral</b>	<b>177</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 5.2.4 Descentralizados

Na categoria dos descentralizados são incluídos os profissionais de carreiras transversais<sup>51</sup> e demais cargos cujos ocupantes, apesar de possuírem lotação em um órgão central, podem ter exercício descentralizado para quaisquer órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

Portanto, são burocratas do quadro provisório na perspectiva do órgão estudado, o MJSP, e não sob a perspectiva da administração federal como um todo, já que ocupam cargo efetivo, ou seja, são concursados e integram quadro permanente na perspectiva geral do Poder Executivo federal.

Em dezembro de 2020 havia 86 profissionais descentralizados em exercício no MJSP, cuja distribuição por unidade organizacional segue representada na **Tabela 15**, a seguir. Revela-se que esses profissionais possuem presença expressiva em duas unidades da área de suporte, a CONJUR (37,21% do total) e a SE (23,26%). A SENAJUS, unidade da área de políticas de justiça, também concentra boa parte desses profissionais (22,09%), aparecendo na terceira colocação. Porém, dentre as unidades da área de políticas de segurança pública, apenas a SENASP consta da relação e, ainda assim, com apenas um profissional descentralizado.

**Tabela 15 – Descentralizados em exercício (por unidade organizacional)**

Unidade	Qtd	%
CONJUR	32	37,21%
SE	20	23,26%
SENAJUS	19	22,09%
SENACON	5	5,81%
SENAD	5	5,81%
AEAL	3	3,49%
AFEPAR	1	1,16%
SENASP	1	1,16%
<b>Total Geral</b>	<b>86</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

<sup>51</sup> Na administração federal são consideradas transversais algumas carreiras com “alta qualificação e atribuições estratégicas”, supervisionadas por um órgão central que descentraliza o exercício de seus integrantes para diversos órgãos e entidades do Poder Executivo. Sobre carreiras transversais, ver: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/servidor/carreiras/gestao-estrategica/gestao-estrategica-1>. Acesso em: 30 mar. 2021.

É interessante observar que no MJSP os descentralizados são basicamente ocupantes de três espécies de cargo público efetivo: o de Advogado da União, o de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), e o de Analista em Tecnologia da Informação (ATI). A **Tabela 16**, abaixo, apresenta a distribuição por cargo, consolidando na categoria “Outros” os demais cargos identificados e que, embora distintos, somam apenas quatro (ou seja, uma ocorrência para cada), razão pela qual não são aqui detalhados.

**Tabela 16 – Descentralizados em exercício (por cargo)**

<b>Cargo</b>	<b>Qtd</b>	<b>%</b>
Advogado da União	32	37,21%
EPPGG	32	37,21%
Analista em Tecnologia da Informação	18	20,93%
Outros	4	4,65%
<b>Total Geral</b>	<b>86</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

A presença predominante desses três cargos descentralizados no MJSP pode ser correlacionada com alguns fatores. No caso do cargo de Advogado da União, de nível superior, integrante de carreira de mesmo nome, regido pela Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, sua presença decorre especialmente do fato de que o MJSP, assim como em regra todo Ministério, possui uma Consultoria Jurídica, órgão de execução da Advocacia-Geral da União, que, todavia, integra a estrutura regimental do Ministério e, portanto, se subordina administrativamente ao Ministro.

A **Tabela 17**, a seguir, indica que a quase totalidade dos Advogados da União em exercício no MJSP, em dezembro de 2020, atuavam na CONJUR, com apenas um profissional atuando em unidade distinta, a AEAL.

**Tabela 17 – Advogados da União em exercício (por unidade organizacional)**

<b>Unidade</b>	<b>Qtd</b>	<b>%</b>
CONJUR	31	96,88%
AEAL	1	3,13%
<b>Total Geral</b>	<b>32</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os servidores federais descentralizados percebem a remuneração de seu cargo efetivo, sendo que o cargo de Advogado da União é remunerado por subsídio (parcela única), conforme estrutura remuneratória constante da **Tabela 18**, abaixo.

**Tabela 18 – Estrutura remuneratória do cargo de Advogado da União**

<b>Cargo</b>	<b>Situação</b>	<b>Subsídio (R\$)</b>
Advogado da União	Inicial	21.014,49
	Final	27.303,70

Fonte: Tabela de remuneração nº 80 (BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020)

Em relação ao cargo de EPPGG, de nível superior e integrante de carreira de mesmo nome<sup>52</sup>, criado pela Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989, sua presença no MJSP é correlacionada com o fato de que seus ocupantes, embora com lotação em órgão central (atualmente no Ministério da Economia), são descentralizados para exercer em outros órgãos e entidades federais as suas atribuições, que envolvem atividades de gestão governamental para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e para direção e assessoramento dos escalões superiores do Poder Executivo federal.

A **Tabela 19**, adiante, apresenta a distribuição dos ocupante do cargo de EPPGG por unidade do MJSP em dezembro de 2020. É possível perceber que a SENAJUS concentra a maioria desses profissionais (56,25%) em proporção muito superior às demais unidades.

**Tabela 19 – EPPGG em exercício (por unidade organizacional)**

<b>Unidade</b>	<b>Qtd</b>	<b>%</b>
SENAJUS	18	56,25%
SENAD	5	15,63%
SENACON	4	12,50%
AEAL	2	6,25%
AFEPAR	1	3,13%
SE	1	3,13%
SENASP	1	3,13%
<b>Total Geral</b>	<b>32</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

<sup>52</sup> Sobre a carreira de EPPGG, ver: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/servidor/carreiras/eppgg>. Acesso em: 12 jul. 2021.

O cargo de EPPGG é remunerado por subsídio (parcela única), conforme **Tabela 20**, logo abaixo.

**Tabela 20 – Estrutura remuneratória do cargo de EPPGG**

<b>Cargo</b>	<b>Situação</b>	<b>Subsídio (R\$)</b>
EPPGG	Inicial	19.197,06
	Final	27.369,67

Fonte: Tabela de remuneração nº 80 (BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020)

Por fim, o cargo de Analista em Tecnologia da Informação (ATI)<sup>53</sup>, de nível superior, integra o PGPE assim como alguns dos cargos do quadro permanente do MJSP, embora com lotação em órgão central (atualmente no Ministério da Economia) e possibilidade de exercício descentralizado para outros órgãos e entidades federais, exercendo atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle dos recursos de tecnologia da informação. A presença desses profissionais no MJSP se correlaciona especialmente com a crescente demanda por serviços de tecnologia da informação no governo federal<sup>54</sup>.

A **Tabela 21**, a seguir, apresenta a distribuição dos cargos de ATI por unidades organizacionais do MJSP, revelando que a quase totalidade desses profissionais atuavam na SE, com apenas um atuando em unidade distinta, a SENACON, o que condiz com o fato de a SE atuar como órgão setorial do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP)<sup>55</sup>.

**Tabela 21 – ATI em exercício (por unidade organizacional)**

<b>Unidade</b>	<b>Qtd</b>	<b>%</b>
SE	17	94,44%
SENACON	1	5,56%
<b>Total Geral</b>	<b>18</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

<sup>53</sup> Sobre o cargo de ATI, ver: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/sisp/governanca-de-talentos/analista-em-tecnologia-da-informacao>. Acesso em: 12 jul. 2021.

<sup>54</sup> Sobre o aumento da demanda por serviços de tecnologia da informação, destaca-se o movimento de digitalização de serviços no governo federal, ver: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/10/porta1-gov-br-ja-tem-mil-servicos-publicos-digitalizados-para-acesso-do-cidadao>. Para reflexões sobre o tema, ver: <https://brazillab.org.br/noticias/exame-e-o-fim-da-burocracia-como-a-digitalizacao-de-servicos-publicos-avanca>. Acesso em: 13 jul. 2021.

<sup>55</sup> Sobre o SISP, ver: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/sisp>. Acesso em: 18 jul. 2021.

Quanto à remuneração, o cargo de ATI segue o padrão dos cargos de nível superior do PGPE, conforme **Tabela 7** já apresentada em subseção anterior deste trabalho, com valor inicial total de R\$ 5.739,09 e final de R\$ 8.924,74, o que destoa significativamente da remuneração dos demais cargos descentralizados presentes no MJSP.

#### 5.2.5 Requisitados

Na categoria dos requisitados são reunidos os servidores e empregados públicos de outros órgãos ou entidades, de qualquer ente federativo (União, Estado, Distrito Federal ou Município), que estão em exercício no MJSP por outros atos de movimentação distintos da descentralização, em especial pela cessão ou requisição regulamentadas pelo Decreto nº 9.144, de 22 de agosto de 2017.

Para que ocorra, a cessão depende da ocupação de cargo em comissão ou função de confiança no local de destino, assim como da concordância do órgão ou entidade de origem do servidor ou empregado público, condições estas não exigidas para a requisição. Por outro lado, o poder de requisição precisa ser conferido expressamente por lei aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, ainda que em caráter temporário, como ocorreu ao MJSP entre os anos de 2019 e 2020, por força da Lei nº 13.844, de 2019 (art. 60, IV).

Os servidores e empregados públicos que se enquadram nessa categoria funcional permanecem recebendo a remuneração original de seus cargos e empregos de origem (Decreto 9.144, de 2017: art. 6º, parágrafo único), ainda que na prática exerçam atividades idênticas aos servidores do quadro permanente do local de destino, situação possível de ocorrer especialmente no caso de requisição, já que esta não depende da ocupação de cargo em comissão ou função de confiança.

Em dezembro de 2020, a categoria dos requisitados contava com 276 profissionais em exercício no MJSP, cuja origem segue retratada na **Tabela 22**, indicando que a maioria provém de empresa federal (30,80%), seguida por outros ministérios (23,55%) e pela Polícia Federal (19,57%)<sup>56</sup>, surpreendendo a baixa

---

<sup>56</sup> A Polícia Federal, assim como a Polícia Rodoviária Federal, como visto na seção do método adotado na pesquisa, embora sejam órgãos do MJSP, possuem quadro próprio de pessoal, de modo que a

presença de integrantes do Poder Judiciário Federal e de militares das Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica) no órgão, considerando que suas áreas finalísticas são justiça e segurança pública.

**Tabela 22 – Requisitados em exercício (pela origem)**

<b>Origem</b>	<b>Qtd</b>	<b>%</b>
Empresa Federal	85	30,80%
Outros Ministérios	65	23,55%
Polícia Federal	54	19,57%
Governo Subnacional	21	7,61%
Autarquia Federal	17	6,16%
Polícia Rodoviária Federal	8	2,90%
Advocacia-Geral da União	8	2,90%
Controladoria-Geral da União	6	2,17%
Fundação Pública Federal	6	2,17%
Aeronáutica	2	0,72%
Poder Judiciário Federal	2	0,72%
Marinha	1	0,36%
Exército	1	0,36%
<b>Total Geral</b>	<b>276</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

A **Tabela 23**, abaixo, apresenta a distribuição dos requisitados por unidade do MJSP. A maioria desses profissionais atua nas unidades da área de políticas de justiça, sendo 30,07% na SENAJUS, 16,30% na SENAD e 9,42% na SENACON. Sendo que a SE, unidade da área de suporte organizacional, também possui percentual considerável desses profissionais (18,12%), aparecendo na segunda colocação.

---

atuação de seus integrantes no Ministério (estrutura escopo da pesquisa) ocorre pelos institutos da cessão ou requisição.

**Tabela 23 – Requisitados em exercício (por unidade organizacional)**

<b>Unidade</b>	<b>Qtd</b>	<b>%</b>
SENAJUS	83	30,07%
SE	50	18,12%
SENAD	45	16,30%
SENACON	26	9,42%
SENASP	20	7,25%
GM	19	6,88%
SEOPI	12	4,35%
SEGEN	8	2,90%
AECI	6	2,17%
ASINT	2	0,72%
AFEPAR	2	0,72%
CONJUR	2	0,72%
AEAL	1	0,36%
<b>Total Geral</b>	<b>276</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 5.2.6 Temporários

A categoria dos temporários contempla os profissionais contratados pelo regime da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público nas situações legalmente admitidas, dentre as quais cabe destaque ao exercício de atividades caracterizadas como:

- técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições definidas para organizações existentes ou as decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho que não possam ser atendidas (por servidores concursados) mediante a aplicação de serviço extraordinário que respeite o limite máximo de duas horas por jornada (art. 2º, VI, “i”); e
- técnicas especializadas de tecnologia da informação, de comunicação e de revisão de processos de trabalho, não alcançadas pela alínea “i” (situação acima relacionada) e que não se caracterizem como atividades permanentes do órgão ou entidade (art. 2º, VI, “j”).

O destaque dado às duas situações legais acima relacionadas, dentre as diversas legalmente admitidas, decorre do fato de serem especialmente úteis ao contexto organizacional do MJSP, considerando as constantes mudanças pelas quais se sujeita por integrar a administração direta, seja por aspectos estruturais (como as sucessivas criações e fusões de Ministérios e a ampliação ou incorporação de áreas

de competência nos sucessivos ciclos governamentais), seja pelo rápido avanço tecnológico que demanda cada vez mais o aprimoramento governamental nas áreas de tecnologia da informação, comunicação e a consequente revisão de processos de trabalho.

A contratação desses profissionais não é precedida por concurso público, mas sim por “processo seletivo simplificado” (Lei nº 8.745, de 1993: art. 3º), cuja regulamentação é dada pelo Decreto nº 4.748, de 16 de junho de 2003. Além disso, deve respeitar prazo máximo, que é de 4 anos para as atividades acima mencionadas, podendo haver prorrogação desde que não exceda a 5 anos (Lei nº 8.745, de 1993: art. 4º).

A remuneração desses profissionais possui regras definidas pela Lei (art. 7º) e valores fixados pelo Decreto (art. 8º, parágrafo único), conforme **Tabela 24**, abaixo, não podendo em certos casos, como das atividades acima mencionadas, superar o valor de remuneração de servidores que desempenham função semelhante. Além disso, a remuneração dos temporários não é classificada como despesa com pessoal, salvo quando a contratação caracteriza substituição de servidores concursados, nos termos do art. 116 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 (LDO 2021 - Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020)<sup>57</sup>. Como consequência, não sendo caracterizada a substituição de servidores, a despesa com a contratação desses profissionais não é computada para fins de respeito ao limite de gasto com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2020: art. 19)<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Apesar da LDO ser uma lei anual, observa-se que há anos suas edições contêm dispositivo estabelecendo que a despesa com temporários deve ser classificada como despesa com pessoal quando caracterizada a substituição de servidores concursados.

<sup>58</sup> De acordo com a LDO de 2021 (art. 116, § 1º), a substituição de servidores é caracterizada para atividades que: I – envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; ou II – que sejam consideradas estratégicas ou sejam inerentes às competências institucionais finalísticas atribuídas legalmente ao órgão ou entidade contratante. Portanto, uma interessante linha de investigação se desdobra dessa previsão legal. Afinal, diante de um cenário de restrições fiscais, em que a despesa com pessoal é notoriamente enquadrada como maior vilã, e que alguns órgãos federais, como o MJSP, não possuem carreira específica, embora dotados de quadro permanente com cargos do PGPE e de ATPS, questiona-se: haveria dentre essas contratações temporárias alguma caracterizada na prática como substituição de servidores?

**Tabela 24 – Remuneração mensal de contratados temporários**

<b>Atividade</b>	<b>Remuneração Mensal (R\$)</b>
Atividades Técnicas de Formação Específica - nível intermediário (inciso I, art. 8º)	1.700,00
Atividades de Apoio à Tecnologia da Informação (inciso II, art. 8º)	2.250,00
Atividades Técnicas de Suporte - nível superior (inciso III, art. 8º)	3.800,00
Atividades Técnicas de Complexidade Intelectual (inciso IV, art. 8º)	6.130,00
Atividades Técnicas de Complexidade Gerencial, de Tecnologia da Informação e de Engenharia Sênior (inciso V, art. 8º)	8.300,00

Fonte: Anexo único do Decreto nº 4.748, de 2003.

Importa ressaltar também que os temporários não podem receber atribuições, funções ou encargos não previstos no respectivo contrato, nem ser nomeados ou designados, ainda que a título precário ou em substituição, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança (Lei nº 8.745, de 1993: art. 9º, I e II).

Quanto aos processos seletivos simplificados, desde a edição da lei regulamentadora da contratação de temporários o MJSP realizou quatro, havendo um quinto processo autorizado e em vias de realização, conforme lista a seguir apresentada:

- O primeiro<sup>59</sup>, realizado no ano de 2008, destinou-se à contratação temporária de 100 profissionais de nível superior em diversas áreas de formação<sup>60</sup>, para desempenhar atividades técnicas especializadas de que trata a alínea "i", do inciso VI do art. 2º da Lei 8.745, de 1993.

<sup>59</sup> Edital nº 1, de 1º de agosto de 2008, publicado no Diário Oficial da União de 04/08/2008, edição nº 148, seção 3, p. 68-76, disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=04/08/2008&jornal=3&pagina=68&totalArquivos=168>. Acesso em: 14 jul. 2021.

<sup>60</sup> É interessante observar que esse primeiro edital para a contratação de temporários decorreu de autorização conferida a diversos órgãos e entidades federais, pela Portaria nº 125, de 28 de maio de 2008, publicada no Diário Oficial da União de 29/05/2008, edição nº 101, seção 1, p. 88, disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/05/2008&jornal=1&pagina=88&totalArquivos=144>. Acesso em: 14 jul. 2021.

- O segundo<sup>61</sup>, realizado no ano de 2015, destinou-se à contratação temporária de 14 profissionais de nível superior na área de informática<sup>62</sup>, para desempenhar atividades técnicas especializadas de que trata a alínea "i", do inciso VI do art. 2º da Lei 8.745, de 1993, especificamente para o gerenciamento do projeto SINESP.
- O terceiro<sup>63</sup>, também realizado no ano de 2015, destinou-se à contratação temporária de 44 profissionais de nível superior em diversas áreas de formação<sup>64</sup>, para desempenhar atividades técnicas especializadas de que trata a alínea "i", do inciso VI do art. 2º da Lei 8.745, de 1993, especificamente para atuação na extinta Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos, no desenvolvimento de projetos relacionados aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 e a transferência do legado da Copa do Mundo FIFA 2014.
- O quarto<sup>65</sup>, realizado no ano de 2020, destinou-se à contratação temporária de 35 profissionais de nível superior na área de informática<sup>66</sup>, para desempenhar atividades técnicas especializadas de que trata a alínea "j", do inciso VI do art. 2º da Lei 8.745, de 1993, especificamente para atuação no Projeto SINESP Big Data e Inteligência Artificial.

---

<sup>61</sup> Edital nº 1, de 27 de janeiro de 2015, publicado no Diário Oficial da União de 28/01/2015, edição nº 19, seção 3, p. 113-118. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/01/2015&jornal=3&pagina=113&totalArquivos=240>. Acesso em: 14 jul. 2021.

<sup>62</sup> Autorização pela Portaria Interministerial nº 242, de 28 de julho de 2014, publicada no Diário Oficial da União de 29/07/2014, edição nº 143, seção 1, p. 76, disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/07/2014&jornal=1&pagina=76&totalArquivos=104>. Acesso em: 14 jul. 2021.

<sup>63</sup> Edital nº 35, de 24 de junho de 2015, publicado no Diário Oficial da União de 29/06/2015, edição nº 121, seção 3, p. 88-98, disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/06/2015&jornal=3&pagina=88&totalArquivos=232>. Acesso em: 14 jul. 2021.

<sup>64</sup> Autorização pela Portaria Interministerial nº 547, de 30 de dezembro de 2014, publicada no Diário Oficial da União de 31/12/2014, edição nº 253, seção 1, p. 157-158, disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=31/12/2014&jornal=1&pagina=157&totalArquivos=192>. Acesso em: 14 jul. 2021.

<sup>65</sup> Edital nº 20/2020, publicado no Diário Oficial da União de 11/05/2020, edição nº 88, seção 3, p. 68-76, disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=11/05/2020&jornal=530&pagina=68&totalArquivos=207>. Acesso em: 14 jul. 2021.

<sup>66</sup> Autorização pela Portaria nº 7.937, de 29 de outubro de 2019, publicada no Diário Oficial da União de 19/11/2019, edição nº 223, seção 1, p. 126, disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=19/11/2019&jornal=515&pagina=126&totalArquivos=200>. Acesso em: 14 jul. 2021.

- O quinto, autorizado no ano de 2021 (com edital pendente até o fechamento deste trabalho), destina-se à contratação temporária de 66 profissionais<sup>67</sup>, para desempenhar atividades técnicas especializadas de que trata a alínea "i", do inciso VI do art. 2º da Lei 8.745, de 1993, especificamente para atuação na Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas.

Da lista acima apresentada, percebe-se que por quatro vezes (em 2008, nas duas de 2015 e na de 2021) a contratação de temporários para o MJSP se fundamentou na mesma hipótese legal, qual seja, aquela prevista na alínea "i", do inciso VI do art. 2º da Lei 8.745, de 1993, destinada ao exercício de atividades técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições definidas para organizações existentes ou as decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho que não possam ser atendidas (por servidores concursados) mediante a aplicação de serviço extraordinário que respeite o limite máximo de duas horas por jornada.

Apenas por uma vez (em 2020) o fundamento da contratação se deu por hipótese legal distinta, prevista na alínea "j", do inciso VI do art. 2º da Lei 8.745, de 1993, destinada ao exercício de atividades técnicas especializadas de tecnologia da informação, de comunicação e de revisão de processos de trabalho, não alcançadas pela alínea "i" e que não se caracterizem como atividades permanentes do órgão ou entidade.

Porém, das quatro vezes em que a hipótese legal utilizada foi a mesma, o ato de autorização da contratação de temporários conteve disposição distinta sobre a classificação da despesa em relação à caracterização ou não de substituição de servidores concursados. Em 2008, o ato de autorização não dispôs sobre a classificação dada para a despesa. Já nas duas vezes de 2015, a despesa foi expressamente classificada como de pessoal e, portanto, indicando tratar-se de substituição de servidores concursados. Porém, em 2021 a despesa não foi classificada como de pessoal, destoando da classificação dada nas duas vezes de 2015 para a mesma hipótese legal utilizada. Por fim, no caso de 2020, a hipótese legal foi distinta e a despesa também não foi classificada como de pessoal.

---

<sup>67</sup> Autorização pela Portaria Interministerial nº 4.386, de 16 de abril de 2021, publicada no Diário Oficial da União de 20/04/2021, edição nº 73, seção 1, p. 23, disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/04/2021&jornal=515&pagina=23&totalArquivos=175>. Acesso em: 14 jul. 2021.

Com relação à unidade organizacional, conforme **Tabela 25**, abaixo, em dezembro de 2020 os temporários se encontravam em exercício na SE (81,25% do total) e na SENASP (18,75%). A presença apenas nessas duas unidades do MJSP tem relação com o fato de que os últimos processos seletivos simplificados, realizados em 2015 e 2020, foram destinados à contratação de profissionais da área de tecnologia da informação – que no âmbito do MJSP é conduzida pela SE –, com propósito específico de desenvolvimento do SINESP – sistema de responsabilidade da SENASP.

**Tabela 25 – Temporários em exercício (por unidade organizacional)**

<b>Unidade</b>	<b>Qtd</b>	<b>%</b>
SE	26	81,25%
SENASP	6	18,75%
<b>Total Geral</b>	<b>32</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

O fato de as contratações realizadas em 2015 e em 2020 serem destinadas ao SINESP coloca em dúvida tanto o caráter temporário da necessidade desses profissionais como a distinta classificação da despesa por decorrência de caracterização ou não da substituição de servidores concursados.

Como visto, essas contratações de 2015 e de 2020 foram realizadas com fundamento em hipóteses legais distintas. Em 2015 foram enquadradas na alínea “i” do inciso VI do art. 2º da Lei nº 8.745, enquanto em 2020 foram relacionadas à alínea “j”. Além disso, as contratações de 2015 foram classificadas como despesa de pessoal, caracterizando substituição de servidores, mas o mesmo não ocorreu em relação às contratações de 2020.

Haveria uma real distinção entre ambas? Talvez. Porém, há um inequívoco ponto de conexão entre elas. Tanto que, em 2020, o MJSP buscou a prorrogação das contratações de 2015 para além do prazo máximo de 5 anos originalmente estabelecido pela Lei nº 8.745, de 1993. A tentativa de prorrogação se deu por meio da Medida Provisória nº 968, de 19 de maio de 2020, que teve sua vigência encerrada em 16 de setembro de 2020<sup>68</sup>, pois não foi convertida em lei pelo Congresso

<sup>68</sup> Conforme Ato Declaratório nº 124, de 2020, do Presidente da Mesa do Congresso Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/Congresso/adc-124-mpv968.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/Congresso/adc-124-mpv968.htm). Acesso em: 21 jul. 2021.

Nacional<sup>69</sup>. Não obstante, a Exposição de Motivos<sup>70</sup> que fundamentou a edição desta medida provisória, e que foi assinada conjuntamente pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública e pelo Ministro de Estado da Economia, assim dispôs:

8. O desenvolvimento do Sinesp e a implantação do SUSP [Sistema Único de Segurança Pública], contudo, ainda não foram concluídas [sic], disso a autorização para a realização de novo concurso de profissionais temporários, ainda em 2020, para essa finalidade – Portaria 7.937 de 28 de outubro de 2019. É necessário, no entanto, que não haja solução de continuidade entre a saída dos profissionais atuais e a chegada dos novos, bem como que haja período de coexistência, para a transferência de conhecimento, para garantir a continuidade das políticas públicas associadas e o interesse público a elas subjacente. O término dos contratos atuais está previsto para 28 de maio de 2020, caso não haja a prorrogação.

Percebe-se que, para prorrogar as contratações de temporários de 2015, o texto da Exposição de Motivos fez expressa correlação destas com as de 2020, com a justificativa de necessidade de transferência de conhecimento dos contratados temporários de 2015 para os contratados temporários de 2020, para que não houvesse prejuízo à continuidade das políticas públicas.

Portanto, fica nítido que profissionais temporários estão suprimindo uma necessidade institucional que se prolonga para além do prazo de contratação temporária, indicando que talvez esteja se tratando de uma necessidade permanente, que deveria ser suprida por cargos efetivos, ocupados por servidores públicos concursados.

#### 5.2.7 Mobilizados

A categoria dos mobilizados só se faz presente nas secretarias finalísticas da área de políticas de segurança pública (SENASP, SEGEN e SEOPI), não ocorrendo nas demais unidades organizacionais do MJSP. Os profissionais mobilizados são militares ou servidores das atividades-fim dos órgãos de segurança pública, do

---

<sup>69</sup> Para entender a tramitação de uma medida provisória no Congresso Nacional, ver: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>. Acesso em: 21 jul. 2021.

<sup>70</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-968-20.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-968-20.pdf). Acesso em: 21 jul. 2021.

sistema prisional e de perícia criminal dos Estados e do Distrito Federal, cuja atuação no MJSP decorre de convênio de cooperação federativa voluntariamente celebrado pelo ente subnacional com a União, nos termos da legislação de regência, qual seja:

- Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004;
- Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007; e
- Portaria MJSP nº 3.383, de 24 de outubro de 2013.

São policiais militares e bombeiros militares (de soldado a coronel), policiais civis (dentre agentes, escrivães, papiloscopistas, peritos e delegados) e agentes penitenciários, originários dos entes subnacionais convenientes, que passam a exercer funções no MJSP relacionadas a projetos na área de segurança pública e também em atividades administrativas, fazendo jus à percepção de diárias<sup>71</sup> custeadas com recursos federais, além da respectiva remuneração que permanece sendo custeada pelo ente subnacional de origem.

Esses profissionais não se confundem com os, também mobilizados, que atuam no âmbito da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), um programa de cooperação federativa ao qual Estados e o Distrito Federal podem aderir voluntariamente mediante a celebração de convênio. A Força Nacional tem atuação distinta, podendo ser empregada em qualquer parte do território nacional, mediante solicitação expressa do respectivo Governador de Estado, do Distrito Federal ou de Ministro de Estado, com autorização do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, para atuar em caráter episódico e planejado em atividades destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (Decreto nº 5.289, de 2004: art. 4º, *caput* e § 1º).

Poder-se-ia considerar que os mobilizados que não integram a Força Nacional também estariam fora do escopo desta pesquisa. Afinal, de acordo com a legislação, eles não deixam de integrar o quadro funcional de seus respectivos órgãos de origem

---

<sup>71</sup> Diárias e passagens são indenizações a que fazem jus os servidores que, a serviço, se afastam da sede (município onde exercem suas atribuições) para outro ponto do território nacional ou para o exterior, em caráter eventual ou transitório, destinando-se ao custeio de despesas extraordinárias com pousada, alimentação e locomoção urbana, sendo a diária concedida por dia de afastamento (Lei nº 8.112, de 1990: art. 58, *caput* e § 1º c/c art. 242).

(Decreto nº 5.289, de 2004: art. 5º) e nem mesmo passam a ter exercício junto ao MJSP pelo instituto da cessão<sup>72</sup>.

Todavia, eles desempenham atividades de apoio administrativo e de projetos na área de segurança pública, conforme previsão expressa na legislação (Lei nº 11.473, de 2007: art. 3º, § 2º). E, nesse contexto, podem também fazer as vezes de servidores ocupantes de cargos efetivos do quadro de pessoal permanente do Ministério. Isso porque, como visto, os cargos do PGPE e o cargo de ATPS são destinados exatamente para atividades de apoio administrativo e de políticas na área de segurança pública.

Há, portanto, uma autorização legal para que os mobilizados substituam servidores federais sem que a despesa seja caracterizada como despesa com pessoal para efeitos fiscais, diferentemente do que ocorre com os temporários contratados pelo regime da Lei nº 8.745, de 1993. Para estes, como visto, anualmente a LDO determina que a despesa seja classificada como despesa de pessoal quando caracterizada a substituição de servidores.

No ano de 2020, o total gasto com diárias de mobilizados (excluídos os da Força Nacional)<sup>73</sup> foi de R\$ 36.832.442,97. Os valores das diárias são estabelecidos pelo Decreto nº 6.907, de 21 de julho de 2009, do qual se pode concluir que um mobilizado policial civil de nível superior ou sargento ou cabo de polícia militar, que esteja atuando em Brasília deslocado de seu ente federativo de origem, recebe diária no valor de R\$ 224,20. Portanto, caso esse profissional passe 30 dias atuando no MJSP, perceberá o valor mensal correspondente a R\$ 6.726,00. Trata-se de valor destinado ao custeio de um contingente expressivo de profissionais, que, como visto, constitui categoria majoritária dentre os burocratas do MJSP, compreendendo 517 integrantes no mês de dezembro do ano de 2020, período considerado pela pesquisa.

Ainda que seja possível compreender a relevância da colaboração desses profissionais em projetos, e até mesmo em atividades administrativas, da área de

---

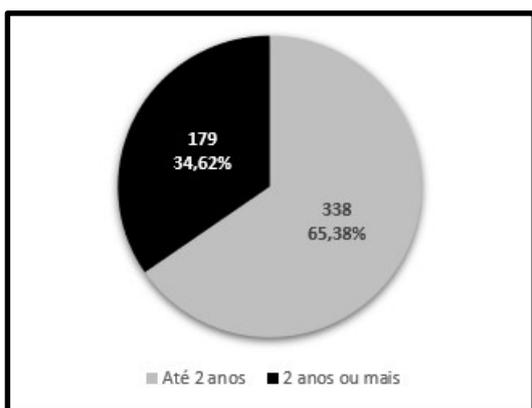
<sup>72</sup> Cessão é uma modalidade de afastamento de servidor para servir a outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, podendo ocorrer para exercício de cargo em comissão ou função de confiança, ou, em casos previstos em leis específicas (Lei nº 8.112, de 1990: art. 93).

<sup>73</sup> O dado foi obtido junto à SEGEN, secretaria responsável pela gestão das diárias de todos os mobilizados não integrantes da Força Nacional, e inclui os mobilizados que atuam por todas as secretarias finalísticas da área de políticas de segurança pública (SENASP, SEGEN e SEOPI). Cabe observar que no ano de 2020 o pagamento das diárias aos mobilizados foi mantido, mesmo no contexto da pandemia da Covid-19 com a priorização do trabalho remoto para atividades administrativas.

políticas de segurança pública do MJSP, o que se percebe é o predomínio da categoria dos mobilizados. Aliás, cabe ressaltar que eles já foram tratados como colaboradores eventuais<sup>74</sup>, destoando da caracterização regulamentar dada à figura do colaborador eventual.<sup>75</sup>

Outro fator relevante a considerar é o período pelo qual esses profissionais podem atuar sob o regime de mobilização. De acordo com a Lei nº 11.473 (art. 5º, § 9º), o prazo máximo é de dois anos, mas existe a possibilidade de prorrogação por ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, com a anuência do ente subnacional de origem do mobilizado, sendo que a lei não estipula o máximo de prorrogações cabíveis. Com isso, a prorrogação para além de dois anos não é algo excepcional, pois, como aponta o **Gráfico 4**, abaixo, compreendia cerca de um terço (34,62%) dos mobilizados no período.

**Gráfico 4** – Mobilizados em exercício (por tempo de mobilização)

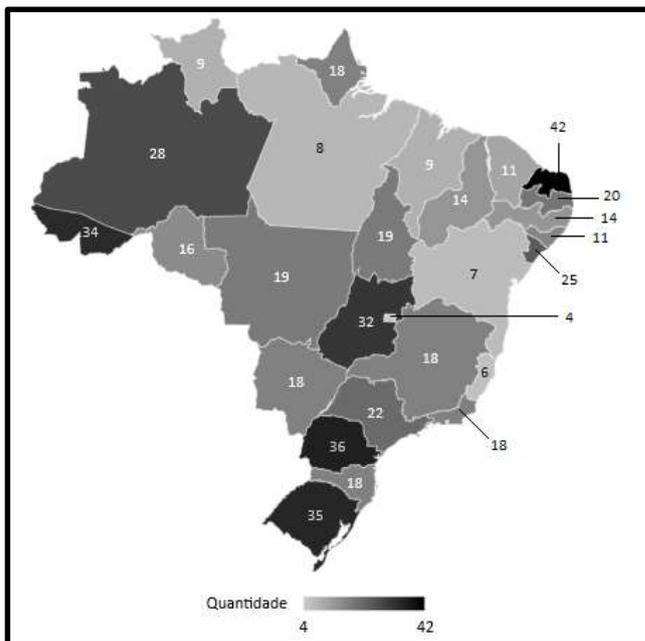


Fonte: Elaborado pelo autor.

Com relação ao ente subnacional de origem, o **Gráfico 5**, adiante, apresenta o mapa nacional com a quantidade de mobilizados por unidade federativa, revelando que o Estado do Rio Grande do Norte provê a maior quantidade (42) e o Distrito Federal a menor (4).

<sup>74</sup> O art. 3º da Lei nº 11.473, de 2007, nas diversas alterações que já sofreu, já chegou a conter parágrafo segundo dispondo que as atividades de apoio administrativo somente poderiam ser prestadas “pelo mesmo colaborador pelo período máximo de dois anos”.

<sup>75</sup> Sobre a figura do colaborador eventual, ver: <https://jus.com.br/artigos/34778/o-denominado-colaborador-eventual-da-administracao-publica-analise-dos-requisitos-legais> e <https://jus.com.br/artigos/24415/o-colaborador-eventual-na-administracao-publica-o-direito-ao-recebimento-de-diaras-e-questoes-correlatas>. Acesso em: 21 jul. 2021.

**Gráfico 5 – Mobilizados em exercício (por ente subnacional)**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto à corporação de origem, a **Tabela 26**, abaixo, indica que a maioria dos mobilizados são policiais militares (55,51%), seguidos de policiais civis (28,63%).

**Tabela 26 – Mobilizados em exercício (por corporação)**

Corporação	Qtd	%
Polícia Militar	287	55,51%
Polícia Civil	148	28,63%
Corpo de Bombeiros Militar	56	10,83%
Polícia Técnico-Científica	20	3,87%
Polícia Penal	6	1,16%
<b>Total Geral</b>	<b>517</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

A **Tabela 27**, adiante, contém a distribuição dos mobilizados em exercício no MJSP pelo cargo, posto ou graduação possuído<sup>76</sup>. Percebe-se a predominância de sargentos (15,86%) e de cabos (12,77%), que são graduações de hierarquia inferior nas corporações militares (polícias e bombeiros).

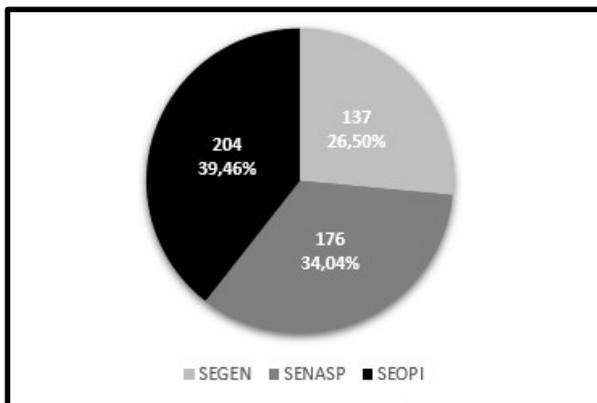
<sup>76</sup> O banco de dados obtido não continha o cargo, posto ou graduação referente a 18 profissionais que, portanto, seguem na tabela agrupados na categoria “Não Informado”. De acordo com o responsável da SEGEN, que mantém os dados e os forneceu para a pesquisa, os dados pendentes estavam sendo aguardados para compor a planilha de controle.

**Tabela 27 – Mobilizados em exercício (por cargo, posto ou graduação)**

<b>Cargo, posto ou graduação</b>	<b>Qtd</b>	<b>%</b>
Sargento	82	15,86%
Cabo	66	12,77%
Capitão	50	9,67%
Investigador	48	9,28%
Soldado	45	8,70%
Agente	41	7,93%
Tenente	29	5,61%
Major	28	5,42%
Perito Criminal	24	4,64%
Escrivão	23	4,45%
Tenente-Coronel	18	3,48%
Não Informado	18	3,48%
Delegado	14	2,71%
Inspetor	7	1,35%
Subtenente	7	1,35%
Policia Penal	4	0,77%
Comissário	3	0,58%
Coronel	3	0,58%
Papiloscopista	3	0,58%
Agente Penitenciário Estadual	2	0,39%
Psicólogo	1	0,19%
Oficial de Cartório	1	0,19%
<b>Total Geral</b>	<b>517</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto à unidade do MJSP em que os mobilizados exerciam atividades em dezembro de 2020, o **Gráfico 6**, abaixo, apresenta a distribuição e revela que há certo equilíbrio entre unidades. Há leve predominância para a SEOPI (39,46%), unidade que coordena atividades de inteligência e operações integradas de segurança pública, seguida pela SENASP (34,04%), unidade responsável por políticas de segurança pública e, por fim, pela SEGEN (26,50%), unidade que responde pela gestão do Fundo Nacional de Segurança Pública e por atividades de ensino e capacitação de profissionais da área.

**Gráfico 6** – Mobilizados em exercício (por unidade organizacional)

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 5.3 Quadro de livre provimento

Esta subseção versa sobre a configuração do quadro de livre provimento do MJSP em sua integralidade. Ou seja, são considerados todos os cargos em comissão e funções de confiança, seja de direção ou chefia, seja de assessoramento aos dirigentes ou chefes, independentemente de seus titulares serem integrantes do quadro permanente ou do quadro provisório de pessoal do órgão.

Com isso, busca-se verificar fatores predominantes na formação do quadro de livre provimento do MJSP, atendendo a um dos objetivos específicos da pesquisa.

Em dezembro de 2020, o MJSP possuía 646 destes cargos e funções ocupados, dentre todos os tipos vigentes (NE, DAS, FCPE, FCT e FG), conforme distribuição retratada na **Tabela 28**, abaixo. Verifica-se a predominância do tipo DAS (55,11%), seguido por FCT (24,30%) e por FCPE (15,94%). Além disso, é válido considerar que, conforme já exposto neste trabalho, os cargos NE e DAS podem ser ocupados por profissionais que não possuem vínculo com a administração pública de qualquer ente federal, embora para DAS haja percentual reservado para servidores concursados (50% para os níveis 1 a 4 e 60% para os níveis 5 e 6), e que os demais tipos só podem ser ocupados por servidores concursados. Sendo que, na época, o cargo NE, destinado ao Secretário-Executivo do Ministério, era ocupado por profissional requisitado da Advocacia-Geral da União.

**Tabela 28** – Cargos e funções de livre provimento ocupados (por tipo)

<b>Cargo ou Função</b>	<b>Qtd</b>	<b>%</b>
DAS	356	55,11%
FCT	157	24,30%
FCPE	103	15,94%
FG	29	4,49%
NE	1	0,15%
<b>Total</b>	<b>646</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

A **Tabela 29**, abaixo, apresenta a distribuição de cargos DAS por vínculo funcional e por nível do cargo, indicando que dos 356 cargos DAS, 49,72% eram ocupados por servidores comissionados (sem vínculo efetivo com a administração pública), seguidos dos requisitados (30,62%), sendo menor a participação das categorias do quadro permanente do MJSP (PGPE com 12,64% e ATPS com apenas 1,12%). Além disso, percebe-se que, nos níveis 1 a 4, a ordem de predominância se mantém; enquanto nos níveis 5 e 6 os requisitados representam a maioria (73,68%), com baixo percentual de participação do quadro permanente do Ministério (2,63%).

**Tabela 29** – Ocupantes de DAS (por vínculo funcional e por nível)

<b>Vínculo</b>	<b>Nível 1 a 4</b>	<b>Nível 5 e 6</b>	<b>Total Geral</b>
Comissionado	54,09%	13,16%	49,72%
Requisitado	25,47%	73,68%	30,62%
PGPE	13,84%	2,63%	12,64%
Descentralizado	5,35%	10,53%	5,90%
ATPS	1,26%	0,00%	1,12%
<b>Total Geral</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

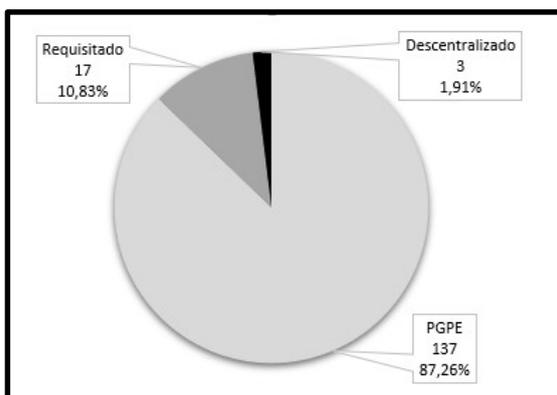
Com relação às funções FCPE, categoria que se equipara em termos estruturais e de importância aos cargos DAS, mas que, diferentemente destes, só podem ser ocupadas por servidor concursado, a **Tabela 30**, a seguir, demonstra que nos níveis 1 a 3 predominavam profissionais do PGPE integrantes do quadro permanente do MJSP, especialmente no nível 1 (63,16%), enquanto no nível 4 a maioria era formada por requisitados (50,00%).

**Tabela 30 – Ocupantes de FCPE (por vínculo funcional e por nível)**

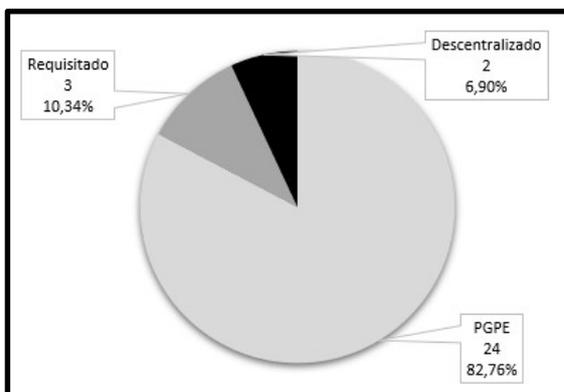
Vínculo	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Total Geral
PGPE	63,16%	45,83%	41,67%	20,83%	41,75%
Descentralizado	15,79%	33,33%	36,11%	25,00%	29,13%
Requisitado	21,05%	16,67%	22,22%	50,00%	27,18%
ATPS	0,00%	4,17%	0,00%	4,17%	1,94%
<b>Total Geral</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Sobre as 157 Funções Comissionadas Técnicas (FCT) e as 29 Funções Gratificadas (FG) ocupadas no MJSP, que, como visto, só podem ser destinadas a servidores concursados, o **Gráfico 7** e o **Gráfico 8**, adiante, revelam que essas funções possuíam semelhante distribuição proporcional, com ampla maioria para cargos PGPE do MJSP, seguida por profissionais requisitados e depois por descentralizados.

**Gráfico 7 – Ocupantes de FCT (por vínculo funcional)**

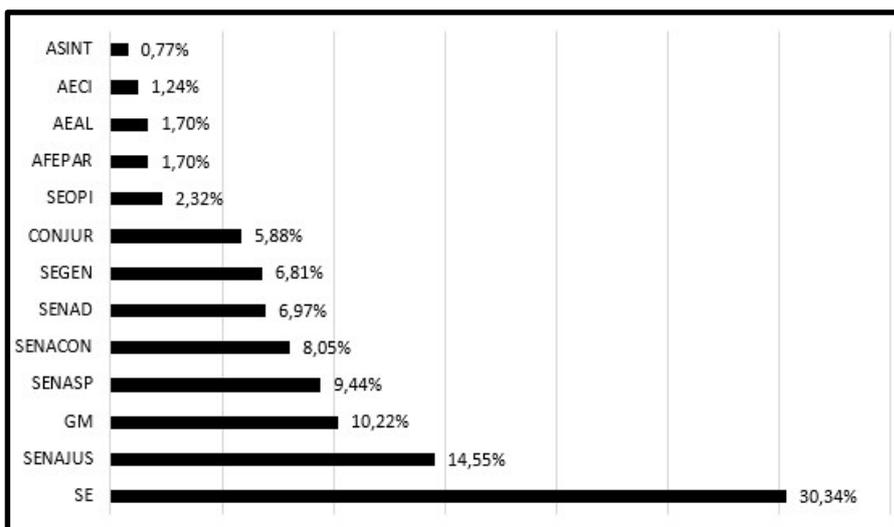
Fonte: Elaborado pelo autor.

**Gráfico 8 – Ocupantes de FG (por vínculo funcional)**

Fonte: Elaborado pelo autor.

A distribuição percentual da soma de todos os tipos de cargos e funções de livre provimento ocupados no MJSP, por unidade organizacional, segue representada no **Gráfico 9**. Percebe-se que a SE detém 30,34% do total, seguida pela SENAJUS com 14,55% e do GM com 10,22%.

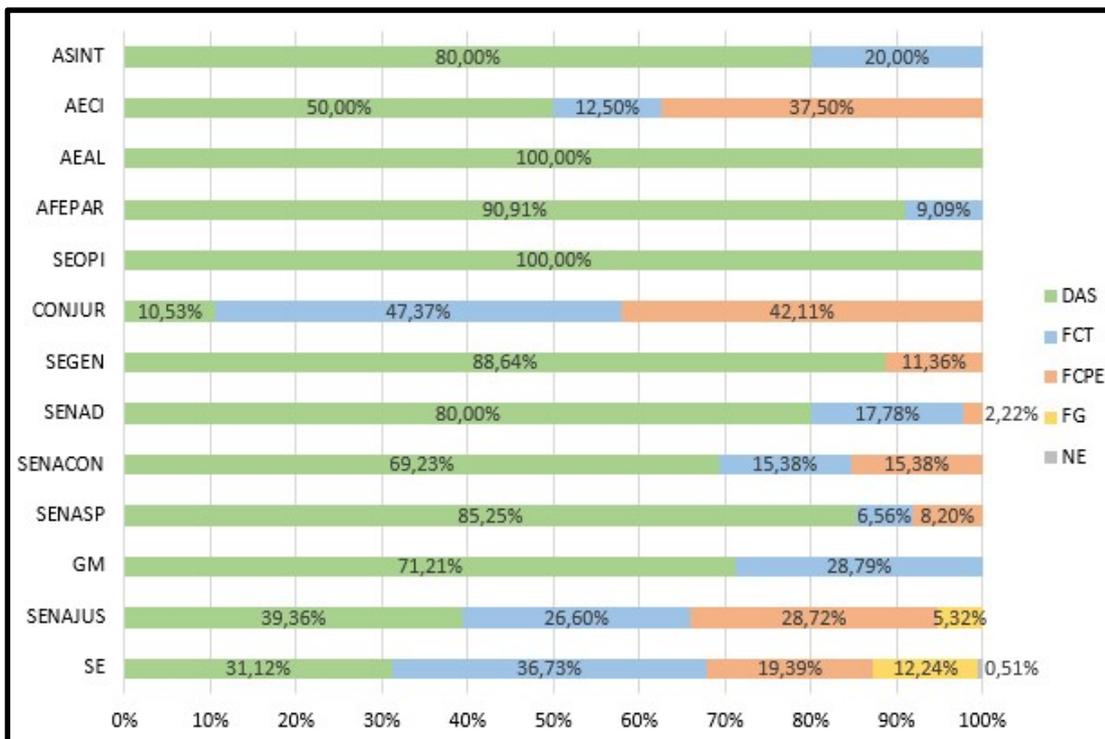
**Gráfico 9** – Distribuição do total de cargos e funções de livre provimento ocupados (por unidade organizacional)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Mais à frente, o **Gráfico 10** apresenta a distribuição dos tipos de cargos e funções de livre provimento ocupados no MJSP, por unidade organizacional. Percebe-se que, dentre as unidades de suporte organizacional, a SE é a única composta por todos os tipos, com predominância de FCT; sendo que as demais unidades de suporte organizacional (GM, AFEPAR, AEAL, AECI e ASINT) são integradas majoritariamente por cargos DAS, com exceção da CONJUR, onde predomina o tipo FCPE. Quanto às unidades da área de políticas de justiça (SENAJUS, SENACON e SENAD), em todas elas predominam cargos DAS, mas na SENAJUS a soma de FCPE, FCT e FG representa mais de 60% das posições de livre provimento ocupadas. Por fim, nas unidades da área de políticas de segurança pública (SENASP, SEGEN e SEOPI) verifica-se ampla predominância dos cargos DAS, sendo este o único tipo verificado na SEOPI.

**Gráfico 10** – Tipos de cargos e funções de livre provimento ocupados (por unidade organizacional)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para finalizar a explanação quantitativa sobre o quadro de livre provimento do MJSP, é relevante também abordar sobre as gratificações dos sistemas estruturadores. Isso porque, como já exposto neste trabalho, essas gratificações possuem valores atrativos, equivalendo, ou até mesmo superando, os valores que um servidor ocupante de cargo efetivo de nível superior pode receber por um cargo em comissão ou função de confiança de nível 3 (coordenação). Além disso, elas também são atribuídas de modo discricionário porque, embora possam ser concedidas apenas para servidores efetivos que atuam em unidades dos sistemas estruturadores (notadamente unidades organizacionais integrantes da Secretaria-Executiva ou do Gabinete do Ministro), não existe quantitativo suficiente para ser concedido a todos os servidores e nem a obrigatoriedade de realização de processo seletivo para escolha dos beneficiários.

Em dezembro de 2020, o MJSP computava o total de 170 beneficiários dessas gratificações. A **Tabela 31**, adiante, demonstra a distribuição dessas gratificações por sistema estruturador, indicando maior quantidade de GSISTE do Sistema de Serviços Gerais (35,88%), seguida de GSISTE do Sistema de Pessoal Civil (24,12%) e, depois, de GSISTE do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo (15,29%).

**Tabela 31 – Gratificações dos sistemas estruturadores (por sistema)**

<b>Gratificação</b>	<b>Qtd</b>	<b>%</b>
GSISTE – Sistema de Serviços Gerais	61	35,88%
GSISTE – Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal	41	24,12%
GSISTE – Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo	26	15,29%
GSISTE – Sistema de Contabilidade Federal	16	9,41%
GSISTE – Sistema de Administração Financeira Federal	12	7,06%
GSISP – Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação	8	4,71%
GSISTE – Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal	6	3,53%
<b>Total Geral</b>	<b>170</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

A **Tabela 32**, a seguir, retrata a distribuição das gratificações dos sistemas estruturadores por unidade organizacional. Percebe-se que a SE possuía 90% dos beneficiários dessas gratificações, seguida pelo GM com 8,82%, havendo uma única ocorrência em duas outras unidades, a AFEPAR e a CONJUR.

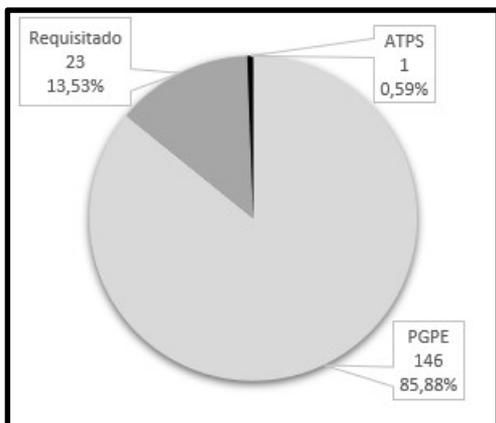
**Tabela 32 – Gratificações dos sistemas estruturadores (por unidade organizacional dos beneficiários)**

<b>Unidade</b>	<b>Qtd</b>	<b>%</b>
SE	153	90,00%
GM	15	8,82%
AFEPAR	1	0,59%
CONJUR	1	0,59%
<b>Total Geral</b>	<b>170</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto ao vínculo funcional dos beneficiários, conforme **Gráfico 11**, abaixo, predominavam ocupantes de cargos do PGPE do quadro permanente do MJSP, com 85,88% das gratificações, seguidos dos requisitados, que detinham 13,53%, além de uma ocorrência para ocupante do cargo de ATPS.

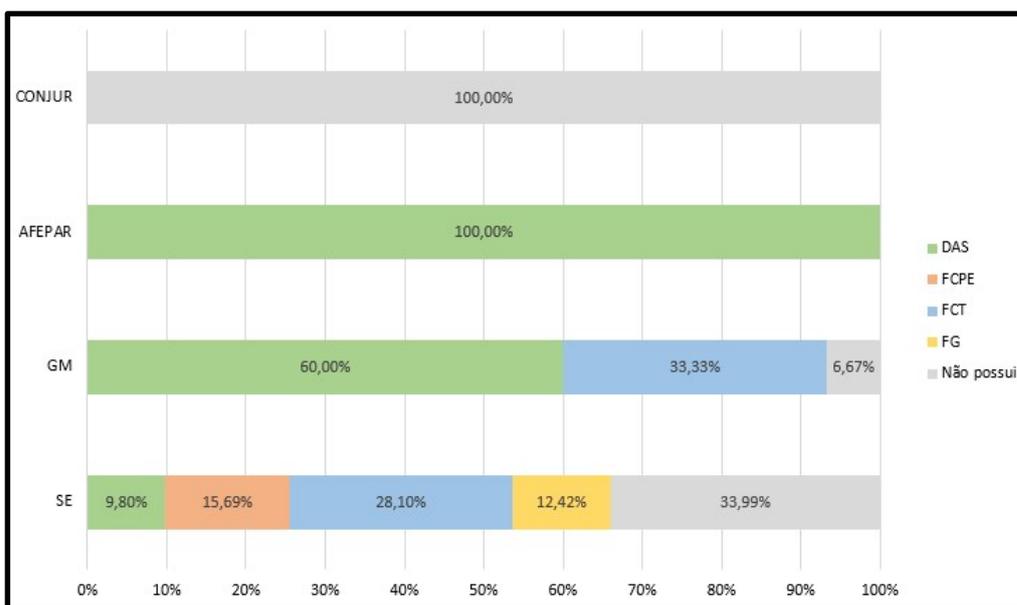
**Gráfico 11** – Beneficiários de gratificações de sistemas estruturadores (por vínculo funcional)



Fonte: Elaborado pelo autor.

O **Gráfico 12**, abaixo, revela que a maioria dos beneficiários dessas gratificações acumulam cargo ou função de livre provimento. No GM, apenas 6,67% não acumulam, sendo que 60,00% acumulam com DAS e 33,33% com FCT. Na SE enquanto 33,99% não acumulam, 28,10% acumulam com FCT, 15,69% com FCPE, 12,42% com FG e 9,80% com DAS. Por fim, das unidades com um único servidor beneficiário dessas gratificações, havia acumulação com DAS na AFEPAR, enquanto na CONJUR não havia acumulação.

**Gráfico 12** – Acumulação de gratificação de sistema estruturador com cargo ou função de livre provimento (por unidade organizacional)



Fonte: Elaborado pelo autor.

## 6 A BUROCRACIA NA PERSPECTIVA DOS BUROCRATAS

Esta seção contém a percepção dos próprios burocratas do MJSP sobre os respectivos vínculos funcionais e o cenário do quadro de pessoal do órgão no contexto em que estão inseridos, cumprindo com o último objetivo específico da pesquisa, para enriquecer a compreensão sobre os achados obtidos por meio de fontes documentais sobre os demais objetivos específicos.

Os relatos coletados nas entrevistas seguem organizados nas subseções seguintes, abordando o perfil dos entrevistados, os pontos positivos e negativos dos vínculos funcionais possuídos, os fatores de formação e transparência no processo de ocupação do quadro de livre provimento, as causas e consequências da escassez do quadro permanente do MJSP, bem como da concentração do quadro permanente na Secretaria-Executiva.

### 6.1 Perfil dos entrevistados

As 17 entrevistas realizadas contemplaram participantes com perfis bem distintos, que seguem detalhados no **Quadro 3**, sendo 10 do sexo masculino e 7 do feminino, alguns com mais de um tipo de vínculo funcional possuído ao longo dos anos de atuação no MJSP.

Aliás, quanto à multiplicidade de vínculos possuídos, observa-se que alguns chegaram a ter vínculo como estagiário ou terceirizado, categorias que, embora fujam ao escopo da pesquisa, fizeram parte da trajetória do profissional no MJSP. Há quem começou como estagiário, chegou a ser terceirizado (funcionário de empresa prestadora de serviços contratada pelo MJSP) e depois veio a assumir um cargo em comissão, passando a integrar a categoria de comissionado. Há quem já foi terceirizado, depois comissionado e depois concursado do quadro permanente do órgão (ATPS ou PGPE). E há, até mesmo, quem já foi PGPE e mobilizado.

Além disso, alguns dos entrevistados já ocuparam ou ocupavam (quando da realização da entrevista) cargo em comissão ou função de confiança, mesmo não pertencendo à categoria “comissionado”.

Por fim, observa-se que, dentre as unidades do MJSP pelas quais os entrevistados atuaram, constam algumas que não mais integram a estrutura

regimental do órgão, quais sejam: a Comissão de Anistia e a Secretaria de Reforma do Judiciário.

**Quadro 3 – Perfil dos entrevistados**

<b>Entrevista</b>	<b>Sexo</b>	<b>Vínculos possuídos no MJSP</b>	<b>Anos de atuação no MJSP</b>	<b>Unidades em que atuou no MJSP</b>
1	F	Comissionado	19	SENASP, SEGEN
2	M	Mobilizado	11	SENASP, SEGEN
3	M	Terceirizado, Comissionado, ATPS	14	Comissão de Anistia, SENAJUS, CONJUR
4	M	PGPE	11	SE
5	M	ATPS	6	SENASP, SENAJUS
6	F	Requisitado	2	SE
7	M	Estagiário, Terceirizado, Comissionado	8	SENAJUS
8	F	PGPE	8	Comissão de Anistia, SE
9	F	Temporário	6	SENASP, SE
10	M	PGPE, Mobilizado	7	SENASP
11	M	Temporário	5	SENASP
12	F	Descentralizado	4	Secretaria de Reforma do Judiciário, SENAJUS
13	M	Descentralizado	9	Secretaria de Reforma do Judiciário, SE
14	M	Terceirizado, Comissionado, PGPE	20	SENASP, SE
15	M	Descentralizado	7	SE, SENASP
16	F	Requisitado	2	SE
17	F	PGPE	11	SE

Fonte: Elaborado pelo autor.

## 6.2 Pontos positivos e negativos dos vínculos funcionais

Dada a multiplicidade de vínculos funcionais existentes entre os burocratas e o MJSP, um dos aspectos levantados por meio da realização de entrevistas consistiu em relatos sobre pontos positivos e negativos de cada um dos vínculos, com exceção

ao Ministro e ao Secretário-Executivo, por serem categorias do quadro provisório representadas por um único profissional.

### 6.2.1 Servidores PGPE

Dentre os pontos positivos relatados por ocupantes de cargos do PGPE restou fortemente ressaltada a estabilidade do cargo público efetivo como garantia para atuar de acordo com diretrizes legais e éticas, sem temer pressões ou sanções indevidas de superiores hierárquicos (Entrevistas 8, 14 e 17). Nesse sentido:

Eu presenciei isso inclusive na [Unidade X], tinha uma pessoa lá que ele era somente DAS [sem vínculo efetivo, não concursado], deixava passar tudo. Quando o [concurado] foi pra lá, [ele] observou muita coisa errada e começou a não assinar. Aí o que que aconteceu? Começaram a perseguir ele, ao ponto dele chegar e falar pro [superior de outra unidade], “[Fulano], eu quero voltar pra [Unidade Y], inclusive não quero nem DAS, num quero nem GSISTE, eu quero só voltar, me deixa aqui quieto.” Até porque ele já tinha passado no [concurso de outro órgão], então ele tava só esperando ser chamado. Mas ele... realmente aconteceu isso. E, pasme, perseguiram ele, abriram alguns PADs [Processos Administrativos Disciplinares]. [...] Então, eu acredito que esse vínculo, essa parte de vínculo com a administração, aí falando em estabilidade, eu acredito que isso seja um ponto muito positivo, né, porque você não sofre certas pressões. [...] Tem algumas coisas que... como se fosse um assédio mesmo, né. A pessoa tentou assediar e a pessoa como servidor “não, eu vou seguir o código de ética aqui, eu vou seguir o meu... as minhas atribuições, eu vou fazer o máximo que eu posso, claro, mas num é fazer por fazer, porque tem que aprovar, porque é uma questão política”. (Entrevista 14)

O vínculo efetivo com o órgão também foi ressaltado como positivo por permitir estabelecer relacionamentos profissionais que facilitam o desenvolvimento dos trabalhos (Entrevista 17), por viabilizar oportunidades de qualificação profissional (Entrevista 10), por se tratar de um Ministério importante, tradicional e responsável por políticas públicas diversificadas (Entrevista 17), e até mesmo em função da qualidade da estrutura tecnológica e predial do Ministério (Entrevista 10).

Quanto aos pontos negativos do vínculo funcional, os servidores PGPE tiveram dificuldade em identificá-los frente aos pontos positivos, de modo que os relatos restaram mais relacionados a aspectos organizacionais que os afetam negativamente, como: mudanças de orientação política ou de superiores hierárquicos, acarretando desperdícios de trabalhos realizados (Entrevista 10); falta de compartilhamento

interno de informações já conhecidas por agentes externos (Entrevista 10); alta influência dos não concursados sobre trabalhos técnicos e baixa participação do quadro permanente em posições estratégicas (Entrevista 10); ausência de critérios objetivos para concorrer a cargos em comissão, funções de confiança e gratificações (Entrevista 10), e ausência de uma lógica institucional estratégica para o desenvolvimento do servidor do quadro permanente (Entrevista 17).

### 6.2.2 Servidores ATPS

Os ocupantes do cargo de ATPS do quadro permanente do MJSP ressaltaram como positivo do vínculo funcional a importância do cargo para as políticas públicas federais. Nesse sentido:

[...] o ATPS ele vem pra preencher uma lacuna que eu acho que é muito importante [...] quando foi desenhada a carreira, ela tinha como objetivo fazer uma ligação entre a atividade administrativa do poder público e a atividade de desenho das políticas públicas. (Entrevista 3)

O concursado, a pessoa que passa num concurso público, que vai trabalhar num Ministério, na Esplanada de forma efetiva, o trabalho dele é fundamental porque ele é a garantia de que a coisa vai ser lisa, de que a estrutura vai permanecer – afinal de contas os DAS eles acabam sendo mudados com o tempo, querendo ou não eles acabam mudando com o tempo – então, é a garantia de que o serviço vai permanecer sendo feito e é a garantia de que o serviço vai ser feito minimamente de forma honesta, de forma técnica, de forma lisa, de forma transparente. (Entrevista 5)

Os pontos negativos relatados sobre o cargo de ATPS foram: a baixa representatividade da categoria no âmbito do MJSP (Entrevista 3); o estranhamento quanto ao sentimento de pertencimento ao quadro permanente do MJSP, dado que a carreira é vinculada ao Ministério da Economia (Entrevista 5); a falta de alinhamento entre o desenho da carreira e as necessidades práticas das políticas sociais, posto que os servidores são lotados exclusivamente em Brasília e as políticas sociais são executadas por todo o país (Entrevista 3); e a absorção dos servidores ATPS por demandas da administração, descoladas dos propósitos finalísticos da carreira (Entrevista 3).

### 6.2.3 Comissionados

Sobre profissionais não concursados que ocupam cargo em comissão foram apontados os seguintes pontos positivos: a possibilidade de estabelecerem uma trajetória profissional duradoura em atividades que demandam especialização técnica (Entrevista 1); a inclusão de pessoas externas ao órgão, contribuindo para renovar processos de trabalho (Entrevista 5); e o sentimento de pertencimento ao quadro de pessoal do Ministério por quem permanece por longo tempo, mesmo sem possuir vínculo efetivo (Entrevista 7).

Por outro lado, os pontos negativos apontados para o vínculo comissionado foram: a criação de cargos em comissão de chefia não acompanhada da provisão de equipe para auxílio na execução dos trabalhos (Entrevista 1); o preconceito sofrido por não ser concursado (Entrevista 3); a fragilidade do vínculo, especialmente para posições de nível hierárquico mais alto, com maior rotatividade (Entrevistas 6 e 7). O sentimento é bem expresso no seguinte relato:

Eu só acho, assim, é uma coisa que não vai terminar é essa dança das cadeiras, é essa instabilidade que é inerente ali do Ministério... as pessoas que vão indo ali pra ocupar um cargo mais alto é aquela questão, né, tem que se preparar pra entender que é uma contribuição que você tá dando ali, mas que de repente pode ser que num certo momento você não esteja mais naquela posição. Então, você tem que trabalhar de uma forma que você deixe sua marca ali, contribua com o órgão [...]. (Entrevista 6)

### 6.2.4 Descentralizados

Os servidores federais de carreiras descentralizadas manifestaram-se bem satisfeitos quanto ao vínculo funcional (Entrevistas 12, 13 e 15), conforme expresso na Entrevista 12: "Olha, eu vou ter até que pensar um pouco na questão do aspecto negativo, porque, assim, eu acho que eu tô numa situação muito boa, enquanto servidora, do vínculo que eu tenho, por vários motivos."

Um ponto positivo ressaltado sobre carreira descentralizada foi a flexibilidade para poder transitar entre unidades do mesmo órgão, ou mesmo entre órgãos distintos, buscando conciliar objetivos pessoais e profissionais aos objetivos organizacionais (Entrevista 12).

Outro ponto positivo apontado foi o acesso que servidores descentralizados possuem aos mesmos recursos organizacionais conferidos a servidores do quadro permanente do órgão, como curso de língua estrangeira, o que não ocorre para outras categorias do quadro provisório (Entrevista 12).

A maior remuneração percebida por algumas das carreiras descentralizadas, como a de EPPGG, também constou do rol de pontos positivos, por reduzir o potencial de evasão da carreira para outra carreira mais bem remunerada (Entrevista 15).

Dentre os pontos negativos do vínculo descentralizado foram ressaltados: o retrabalho em alguns procedimentos funcionais similares demandados tanto pelo órgão de origem como pelo órgão de exercício (o MJSP), como avaliação de desempenho e mapeamento de competências profissionais (Entrevista 12); a necessidade de capacitação nas temáticas específicas do MJSP, sendo nesse aspecto ressaltado o paradoxo do cargo de EPPGG, que apesar de levar o nome de especialista, forma generalistas que precisam se especializar (Entrevista 15); a maior cobrança por resultados que o profissional descentralizado recebe por ser equivocadamente pressuposto como mais bem qualificado que os demais servidores (Entrevista 15).

#### 6.2.5 Requisitados

Para servidores e empregados requisitados de outros órgãos e entidades do setor público foi apontado como positivo: a experiência profissional para além do órgão de origem, conhecendo novas pessoas e realidades na administração pública (Entrevistas 6 e 16); e a possibilidade de agregar ao órgão requisitante profissionais que possuem competências eventualmente não possuídas em seu quadro permanente (Entrevista 16). Por outro lado, os pontos negativos indicados foram o sentimento de não pertencimento ao órgão requisitante e o potencial desequilíbrio que o instituto da requisição pode acarretar entre quadros de pessoal das organizações públicas (Entrevista 16).

#### 6.2.6 Temporários

Para a categoria dos temporários, foi destacado como ponto positivo a possibilidade de o setor público atrair profissionais capacitados com experiência no

setor privado (Entrevista 9), além de ser conferida certa estabilidade ao profissional em razão das seguintes características:

É um contrato um pouco complicado. [...] são 5 anos, mas ele é renovado ano a ano... tem uma avaliação e ele é renovado ano a ano. [...] Eu já tive outra experiência, contrato temporário também, [...] você sabe que vai ficar 5 anos no máximo, a não ser que peça pra sair. Dificilmente acontece do contrato ser encerrado por iniciativa do órgão, a não ser que você faça uma besteira muito grande. Então, você tem uma certa estabilidade dentro desse período [...], uma certa autonomia de num dizer sim pra tudo [...]. Então, é um contrato que tem essa vantagem. Apesar de ser temporário ali, te dá a segurança de se você num concorda com uma coisa vai bater de frente ali [...]. (Entrevista 11)

Como ponto negativo do vínculo temporário foi relatada a perda de investimento para o órgão contratante com o término do contrato, considerando não só todo o aprendizado organizacional adquirido pelos profissionais, como também todas as despesas que o órgão realizou para capacitá-los além das competências já possuídas quando da contratação. Nesse sentido:

Por ser temporário, assim... o profissional ele ganha uma bagagem dentro do Ministério, tanto de visão da dinâmica organizacional quanto do conhecimento do negócio, e em cinco anos – com todas as renovações – esse vínculo se extingue. Então, esse profissional que participou de uma série de dinâmicas dentro da organização ele perde o seu vínculo e com ele vai uma série de conhecimentos, vai um certo investimento também que o Ministério teve. Eu fiz, por exemplo, alguns cursos pelo Ministério, eu tirei uma certificação muito interessante pro meu currículo, toda patrocinada pelo Ministério. Então, assim, a perda do vínculo ela também é uma perda de investimentos, de capital humano principalmente. (Entrevista 9)

Outro relevante ponto negativo apontado foi que o senso de temporariedade do vínculo acaba sendo perdido pelos gestores do órgão, desvirtuando de seus propósitos originais:

[...] a ideia é justamente essa, poxa, a gente tá precisando arrumar a casa ou então estamos com um projeto novo, não temos pessoal, vamo fazer esse contrato temporário pra fechar esse projeto ou então estabilizar de forma que a coisa num fique bagunçada. Eu num vi isso acontecer. Então, um ponto negativo é esse. Eu acho que a gestão ela se acostuma com você lá e não pensa que você vai sair [...] vai chegar esses 5 anos e o pessoal vai embora. Então, essa casa num é arrumada, a gente tá sempre apagando incêndio [...]. (Entrevista 11)

Além disso, a perspectiva de término do contrato leva o profissional a procurar outras oportunidades de trabalho no mercado, antes mesmo do término do prazo contratual (Entrevista 11), o que também é prejudicial para ambas as partes, órgão contratante e profissional contratado.

### 6.2.7 Mobilizados

Diversos pontos positivos foram relatados, não só para os próprios mobilizados, como também para o MJSP e para os respectivos entes subnacionais de origem. Para os mobilizados (Entrevista 10): a atratividade do valor das diárias que os remunera; a troca de experiências profissionais viabilizada pela atuação no MJSP; e o acesso a cursos de qualificação custeados pelo MJSP. Para o MJSP (Entrevista 2): agrega profissionais que vivem a realidade da segurança pública nos entes subnacionais; a celeridade na composição da força de trabalho em comparação ao rito do concurso público; e a economia obtida com o custo de remuneração dos mobilizados em comparação ao custo com servidores públicos. Para os entes subnacionais: a contrapartida que recebem por cada profissional disponibilizado ao MJSP, denominada “kit de equipamentos”, cuja composição depende do órgão de segurança a que pertencem os mobilizados.

Outro ponto ressaltado como positivo foi o amparo legal recebido pela categoria, que antes era enquadrada como “colaboradores eventuais”. Nesse sentido:

E a mudança pra mobilizado também proporcionou atuar no ambiente administrativo, que antes como colaborador, qual que é a principal diferença, é que o colaborador, em tese, era pra vir pra uma coisa muito pontual, era um serviço muito pontual. Então, tinha muito questionamento dos órgãos de controle. Então, com a mudança legislativa, proporcionou sair dessa situação de clandestinidade entre aspas, vamos dizer assim [...]. (Entrevista 2)

Por fim, ainda no rol de pontos positivos, destaca-se a possibilidade de manter o mobilizado por sucessivas prorrogações do acordo com o ente subnacional, dado que a lei, embora estabeleça a vigência máxima de dois anos, não prevê limite de prorrogações. Na visão de um mobilizado, isso ocorre pelas seguintes razões:

Creio que foi até proposital, tendo em vista que isso aqui depende muito do serviço que tá sendo desenvolvido. Eu acho que a intenção

foi justamente dar essa margem de manobra ao gestor pelo fato daquela questão que eu tinha narrado no início, que muitas vezes você elimina uma pessoa com conhecimento, e basicamente você não tem uma... ninguém é insubstituível, nós sabemos como pessoas, mas o tempo que você pode demorar pra ter uma outra pessoa capacitada naquela função [...]. (Entrevista 2)

Quanto aos pontos negativos do vínculo de mobilizado, constaram (Entrevista 2): a quebra de processos de trabalho com a alta rotatividade decorrente da temporariedade do vínculo; o potencial de desvalorização do quadro permanente do MJSP, refletido pelo excesso de mobilizados; e a fragilidade do vínculo, com términos marcados por movimentações políticas. Sobre esse último ponto:

[...] acontece muita movimentação política na troca de governos. Assim, quando assumiu o novo presidente e novos governadores, é como se todo mundo quisesse saber o seu público. Então, há muita chamada de Estados para que retornem quem está fora. Então, por isso é que há muita alteração. (Entrevista 2)

Ao profissional mobilizado ressalta negativa a sujeição a um regime equiparado ao da escravidão, com sobrecarga de trabalho e ausência de jornada fixa:

[...] o fato de a gente ser... tá disponível a todo momento e a qualquer hora, porque a ideia de que a gente tá recebendo diária. Então, às vezes no final de semana “oh, precisa esse final de semana alguma coisa aqui pra fazer”, a gente tinha de fazer. [...] o trabalho estressante, a quantidade de trabalho que jogam é meio surreal e isso é um ponto muito negativo e aí a gente perde qualidade de vida, porque a gente fica bem menos com a família e tudo. E, de certo modo, eu brincava lá quando o pessoal era mobilizado, o pessoal brincava “olha, seguinte, você é um escravo voluntário, você se voluntariou pra ser escravo”. Então, é um escravo bem remunerado, mas escravo. Enfim, cê tem que levar chicotada nas costas e responder à altura os trabalhos que são dados. (Entrevista 10)

### 6.3 Formação e transparência do quadro de livre provimento

Conforme exposto em seção própria, a literatura trata sobre os fatores de formação do quadro de livre provimento (especialmente cargos em comissão e funções de confiança), e sobre a transparência dada ao processo de escolha dos profissionais. Portanto, esses aspectos também foram explorados nas entrevistas, considerando o contexto do MJSP.

Dentre os fatores de escolha dos profissionais, prevaleceu a percepção da relação de confiança mantida entre quem escolhe e quem é escolhido, decorrente de um relacionamento interpessoal prévio, muitas vezes conciliado com o conhecimento técnico e a experiência profissional do escolhido. Aliás, por vezes o relato sobre a própria trajetória de ocupação de um cargo ou função de livre provimento confirmou a ocorrência desse fator (Entrevistas 1, 5, 6, 12 e 13).

Foi ressaltado o fato de que a lei, ao criar cargos e funções de livre provimento sob a lógica da relação de confiança, acaba por prejudicar a prevalência de outros critérios seletivos (Entrevistas 2, 3 e 7). De modo que a amplitude da escolha pelo critério de confiança, alcançando até níveis hierárquicos inferiores, foi ressaltada como um modelo adotado para fazer valer a lógica do governo de ocasião, promovendo mudanças no modo de trabalho estabelecido por governos anteriores, dada a dificuldade em diferenciar o que são atividades de Estado e o que são atividades de governo por toda a extensão hierárquica, conforme Entrevista 3:

Eu vejo, por exemplo, eu fui chefe da divisão [...], era um DAS 2 [...]. E aí o que acontece é... muitas vezes o nosso cargo nos colocava no papel de dizer o seguinte “essa política vai ser executada desse jeito na ponta” [...]. E aí, se você deixa isso no corpo administrativo única e exclusivamente, muitas vezes ele enxerga a coisa a partir da lógica de um chefe anterior, [...] se não tiver uma chefia ali nomeada num cargo comissionado, você vai ter a mesma visão do serviço público que o seu primeiro chefe te deu, entendeu? [...] Essa correia de transmissão é a correia de transmissão da política governamental. [...] Cê quer ver um exemplo, [...] quando foi criada a carreira de [...] EPPGG, essa carreira ela foi criada pra que essas pessoas fossem o quê? Gestores. [...] Só que você não consegue dar autoridade pra ele só pela carreira, cê tem que chegar lá e dar um DAS pra ele, porque senão ele não tem autoridade na estrutura. [...] Sabe, assim, quem é o burocrata e quem é o agente de governo? Então, isso é uma zona muito complicada de você identificar [...].

A capacidade técnica e a experiência no setor público também são identificadas como fatores presentes, especialmente nos ocupantes de cargos de média e alta hierarquia, DAS ou FCPE de níveis 4 a 6 (Entrevista 4). Porém, os relatos se confirmam mutuamente no sentido de que a capacidade técnica é dispensável quanto maior for o nível do cargo, embora para isso haja maior dependência de uma equipe subordinada tecnicamente capacitada (Entrevistas 7, 10 e 11).

Há quem perceba uma diferenciação do peso da expertise técnica para posições de livre provimento de nível inferior, no sentido de que ela se concentra no

nível de coordenação (nível 3), se fazendo menos presente nos níveis mais baixos (Entrevista 15). Além disso, a balança entre confiança e conhecimento técnico tende a pender para lados distintos a depender das unidades organizacionais, preponderando a primeira nas unidades finalísticas e o segundo nas unidades auxiliares, em especial na Secretaria-Executiva (Entrevistas 8 e 9). De todo modo, ainda que a confiança seja mais percebida em posições hierárquicas superiores, a complexidade temática das políticas finalísticas do MJSP acaba por demandar profissionais com preparo não só técnico como também acadêmico (Entrevista 16).

A literatura aponta que poucos são os profissionais do quadro de livre provimento filiados a partidos políticos, mesmo no alto escalão (LOPEZ; SILVA, 2019). Nesse sentido, a compreensão do fenômeno passa por ponderações como as evidenciadas nos seguintes relatos:

A filiação partidária de certa forma ela virou uma tatuagem desagradável dentro da administração. Mas [...] grupos políticos muitas vezes não se organizam em torno da lógica da filiação partidária. Isso também é uma coisa bem real, sabe, assim, eu acho que a filiação partidária ela deixou de ter relevância efetivamente pra identificação de grupo político. [...] Tem gente que inclusive faz questão de não se filiar a nenhum partido político pra poder circular aqui, circular ali, gosta de todo mundo e tal, e passa. Tem gente que tá se aposentando com cargo comissionado [...]. (Entrevista 3)

Filiação partidária é uma coisa e alinhamento ideológico é outra, na minha opinião. E, ainda que não haja filiação partidária, sobretudo porque militares não podem, né, e uma boa parte lá são militares – eu não sou, mas, enfim – eu vejo que muito alinhamento ideológico com cada governo é necessário. (Entrevista 10)

A imposição por agentes externos com autoridade sobre o Ministério também foi um fator relatado como determinante para ocupação de posições de livre provimento, especialmente para cargos de média e alta hierarquia, com todo o constrangimento capaz de causar, detalhado no seguinte relato:

Pra me exonerar, o [meu chefe] primeiro começou com um pedido de desculpas, porque não era minha competência, não era falta de nada, assim, falha profissional. Aí ele me explicou tin tin por tin tin o que que tinha acontecido. Uma moça, uma mulher, que já tinha trabalhado no governo do ministro [Fulano], que – eu não conheço essa pessoa – tava trabalhando com outro ministro [...] na Presidência [da República]. [...] Que aconteceu? Aí o pessoal do Presidente pediu um cargo [...]. Eles [no MJSP] tiveram que fazer uma escolha. [...] tudo bem, eu fui pro Ministério pelas minhas qualificações profissionais e também

porque eu conhecia [o então chefe no MJSP], eu tinha essa ponte aí, num caí lá de paraquedas. Mas [...] que aconteceu com essa outra pessoa? Ela foi pra lá... ela pode ter também qualidades profissionais, só que ela foi indicada, entendeu? Foi uma imposição. [...] assim, cê pode ter um mestrado, um doutorado naquilo, se vier alguém que num tem nada disso, mas é amigo do Presidente, é essa pessoa que vai prevalecer. [...] Incrível! [...] o [então chefe no MJSP] falava assim “eu fui contra, mas eu fui obrigado, e num sei o quê, e me desculpe [Fulana], eu tô chocado também. Eu quero que você saiba que o que você precisar...”. É uma situação que eu num sei como te explicar! Fica difícil. Você fica mudo, assim, a pessoa [chefe] também não sabe o que dizer. [...] E, assim, o que eles me falaram, [foi] que os que são os visados, os cargos, [são os de nível] 4 pra cima. Então, assim, tudo bem, foi difícil. Mas hoje eu posso contar essa experiência que eu passei. (Entrevista 6)

Se as posições de nível 4 ou superior são mais visadas, a ponto de estarem suscetíveis até mesmo a imposições externas na ocupação, por outro lado, os ocupantes do nível 3 ou inferior possuem maior chance de permanência, porque exercem atividades que exigem maior conhecimento técnico (Entrevista 7) e não são tão atrativos em termos de remuneração, conforme apontado na Entrevista 9:

[...] os mobilizados abriam mão do mobilizado, do status de mobilizado, pra assumir o DAS 4, porque ele tinha um valor considerável. Até o DAS 3 não era interessante pro mobilizado se tornar... fazer parte do quadro de comissionados, porque o valor que eles recebem como mobilizados, que são as diárias, já estava num patamar que o DAS 3 num era interessante pra eles.

Outro fator percebido pelos próprios burocratas é o desinteresse de servidores concursados em ocupar posições de livre provimento (Entrevistas 3, 7 e 17). E as possíveis razões para esse fenômeno podem residir não só na lógica de provimento a qual estão sujeitas essas posições, mas também em aspectos como: a frequente extrapolação de oito horas diárias de trabalho (Entrevista 7); o acréscimo de atribuições e responsabilidades para chefes, não só na gestão do trabalho como na gestão de equipes, respondendo por rotinas funcionais de servidores e estagiários (Entrevista 12); a falta de tempo para participar de capacitações e o estresse decorrente do cargo ou função (Entrevista 13); e a existência de gratificações, em especial GSISTE, cujos valores se equivalem ao que um servidor concursado pode receber por exercer a função de coordenador, nível 3 (Entrevista 17).

Ainda assim, há relato de servidor PGPE que quando da entrevista ocupava posição de livre provimento e compreendia isso como uma oportunidade de agregar valor para si mesmo e para o Ministério (Entrevista 4).

Quanto à transparência sobre o processo de escolha de profissionais do quadro de livre provimento do MJSP, os relatos dos burocratas revelaram que a noção de transparência está muito atrelada à observância das formalidades institucionais, estabelecidas pelas normas, assim como na adoção de procedimentos diligentes, como realização de análise curricular e entrevista (Entrevistas 1, 2, 3, 4 e 7). Ou seja, não foi frequente a correlação da noção de transparência com a ampla divulgação do processo desde a existência da oportunidade para que eventuais interessados possam se candidatar, mas com a adoção dos ritos normativos obrigatórios, culminando com a publicação do ato de provimento no Diário Oficial da União, contendo o nome da pessoa escolhida, além da existência de amparo legal para que qualquer pessoa solicite acesso ao processo administrativo que fundamentou o provimento do cargo ou função.

Não obstante, também houve quem considerasse a transparência atrelada à realização de processo seletivo divulgado desde o surgimento da vaga (Entrevistas 5, 6 e 17), o que não ocorre com frequência, embora seja percebido especialmente para posições de nível hierárquico inferior ou gratificações como GSISTE (Entrevistas 8, 16 e 17). E muitas vezes percebe-se que o processo seletivo resta sem candidatos selecionados, gerando a seguinte reflexão: “Então, assim, isso mostra um pouco que talvez o debate não é o debate se é transparente ou não, mas o debate talvez seja: o cargo é aproveitado para aquilo que ele foi desenhado efetivamente?” (Entrevista 3).

Houve relato também no sentido de que a adoção do processo seletivo varia entre unidades organizacionais, ocorrendo com maior frequência na Secretaria-Executiva (Entrevista 15). Além disso, outra noção de transparência se revelou sob a forma de apresentação do perfil de quem já foi escolhido aos demais integrantes da equipe (Entrevistas 11 e 12).

#### 6.4 Escassez do quadro permanente

A escassez do quadro permanente do MJSP foi um fato bem ressaltado na configuração da burocracia do órgão, conforme analisado a partir dos dados coletados com a etapa documental da pesquisa. Por essa razão, suas causas e consequências

foram abordadas nas entrevistas, buscando compreender a percepção dos próprios burocratas sobre o fenômeno.

Fugindo de uma explicação óbvia, relacionada com a não realização de concursos públicos, uma das causas mais relatadas foi a falta de perspectiva de futuro profissional nos cargos do quadro permanente, que são pouco atrativos, especialmente na estrutura remuneratória, fazendo com que os concursados ingressem no órgão já com a pretensão de sair por outro concurso, em um movimento expresso na noção de “concurso trampolim” (Entrevistas 1, 3, 15 e 17). Essa característica reforça fragilidades evidenciadas pela literatura sobre carreiras e cargos federais (DIAS, 2010; RAMOS, 2014) e sua transformação em “meras estruturas evolutivas de remuneração” (PINHEIRO, 2017, p. 152), geradoras de desincentivos ao maior desempenho no trabalho e de desmotivação para a permanência do profissional, porque a desigualdade salarial entre cargos com atribuições semelhantes desloca o incentivo do servidor com menor remuneração relativa para se empenhar na preparação para uma carreira mais bem remunerada, ao invés de se empenhar no trabalho, desviando a administração pública dos princípios da burocracia weberiana e do gerencialismo (CORRÊA *et al.*, 2020).

Um exemplo de que diferentes incentivos remuneratórios entre carreiras federais geram a evasão de servidores concursados é dado na Entrevista 14:

Eu lembro que, por exemplo, [...] ninguém queria ir pra FUNAI [...]. Depois que eles criaram a gratificação, os antigões do Ministério todo mundo quis ir pra FUNAI. Aí chegou a um ponto que eles “não, agora é assim, quem vai...”. [Por]que, se eu não me engano, era redistribuído mesmo, né, você ia pro quadro da FUNAI, incorporava aquela gratificação, cabô! Mas por que que o pessoal quis ir pra FUNAI? Porque criaram a gratificação. Então, hoje, a gente até fala... o órgão [a FUNAI] é abaixo do, vamos dizer, do órgão mãe [MJSP], [e] eles ganham mais do que a gente que tá aqui.

A escassez do quadro permanente é agravada pela utilidade da categoria dos mobilizados para os dirigentes das unidades finalísticas das políticas de segurança pública, considerando o regime de trabalho a que se submetem esses profissionais, conforme Entrevista 11:

[...] pra uma galera que tá dirigindo às vezes é confortável essa posição, você ter alguém que num vai questionar, que num vai chegar e reclamar, que vai fazer, vai ficar fora do horário. [...] muitas vezes eu

via também a questão de trazer o mobilizado pra exercer outras funções não só negociais, que talvez não fosse muito a da experiência dele. Então, acaba que fica um pouco de faz tudo.

A preferência dos gestores pelo quadro provisório também se expressa na maior flexibilidade que possuem para compor e recompor equipes sem a necessidade de maiores justificativas formais exigidas pela sistemática de avaliação de desempenho do quadro permanente, conforme os seguintes relatos:

[...] na carreira pública como um todo eu acho que a ferramenta de avaliação dos servidores é que ela é muito mal utilizada. [...] no militarismo não existe um sistema de avaliação [...]. Então, assim, é muito mais fácil você ter punições no militarismo de um serviço mal feito, do que eu percebo na carreira civil. [...] E isso causa muitas vezes essa necessidade de fuga para outros meios de contratação, na qual o gestor tem um poder maior de cobrança. Porque muitas vezes, no sistema de avaliação, ele [...] tem que se justificar tanto no final que gera um transtorno tão grande que ele prefere não utilizar da ferramenta que ele tem. [...] eu acho que aprimorando essa ferramenta [a avaliação de desempenho] a gente começa a combater alguns problemas que a gente vê na questão do analista civil, entendeu? Eu acho que esse sistema facilita muito mais eu preferir um comissionado ou um mobilizado. Por quê? A forma de penalizar um mobilizado e um comissionado é muito mais fácil, eu não preciso justificar tanto. (Entrevista 2)

E a gente chegou a ter um APO [Analista de Planejamento e Orçamento] na equipe, requisitado também, mas ele não deu muito certo. Enfim, a gente manda as pessoas embora também. A gente traz, mas a gente manda as pessoas embora quando elas não dão certo. A gente não tem pudores em relação a isso não. Nós já mandamos gente embora pra Infraero, devolvemos uns 2 ou 3, a gente manda embora, a gente só fica com quem trabalha [...]. (Entrevista 12)

No rol de causas para a escassez do quadro permanente também constaram: a informatização de processos administrativos com o advento de sistemas eletrônicos e a falta de alinhamento entre o desenho de atribuições dos cargos efetivos e as necessidades do trabalho (Entrevista 3); a existência de carreiras descentralizadas, que são concebidas dentro da lógica de que o servidor federal pertence a um órgão específico e pode atuar em qualquer órgão federal, assim como as limitações da atual sistemática de mobilidade, com gratificações remuneratórias para quem sai e não para quem fica, e o instituto da requisição possuído por alguns órgãos em que a liberação do servidor é irrecusável (Entrevista 4); a inexistência de uma carreira específica para o MJSP (Entrevistas 1, 5 e 16); a existência de uma negligência proposital para

enfraquecer o quadro permanente e permitir manobras desvinculadas do interesse público (Entrevistas 6 e 10); e uma compreensão equivocada sobre o que são atividades típicas de Estado para a concepção e o fortalecimento de carreiras públicas, nas palavras da Entrevista 10:

Eu acho que a União deveria pensar em carreiras pra poder organizar trabalhos que são trabalhos de Estado e não de governo. E esses trabalhos de Estado eles, na minha opinião, não se restringem ao que hoje o pessoal quer colocar como carreira típica de Estado. É uma coisa bem simples. Por exemplo, coisas que a gente fazia, convênios, licitações, contratos, fiscalização de contratos públicos. Bem, tudo isso está sob um regime jurídico público, nada disso é feito pela iniciativa privada. E tudo isso é feito de forma constante, precisa de profissionais qualificados pra trabalhar naquilo, que aquilo vai continuar, vai ter memória. E não faz sentido isso não ser exercido por servidores públicos. Então, eu acho muito equivocada a forma que tá se criando, esse conceito de carreira típica de Estado, restrita à diplomacia, segurança pública, militares, judiciário, quando há outras atividades que são efetivamente exclusivas de Estado. Porque administrar na iniciativa privada não tem absolutamente nada a ver com administrar no setor público. Um grande administrador da iniciativa privada ele pode chegar como um grande administrador no setor público apenas se ele tiver o apoio de gente que entende do setor público pra executar o que ele quer executar. E, ainda assim, as visões dele vêm distorcidas. Agora, esse cara que executa, ele deveria ter o valor dele reconhecido.

Quanto às consequências da escassez do quadro permanente no MJSP, é interessante observar que a lógica de formação do quadro provisório tende a reforçar a necessidade do quadro permanente. Isso porque, na formação do quadro provisório, frequentemente os gestores consideram a permanência do profissional no MJSP, com toda a experiência prévia que adquiriu ao longo de sua trajetória no órgão, independentemente do vínculo funcional que já tenha possuído. Esse fenômeno se confirma nos relatos de profissionais que passaram por diversos vínculos funcionais no Ministério (Entrevistas 3, 7, 10 e 14).

A escassez do quadro permanente acarreta sobrecarga de trabalho, estabelecendo uma estrutura em que as chefias ou não possuem equipe ou possuem apenas profissionais do quadro provisório, até mesmo para atividades sensíveis à implementação de políticas públicas, como convênios, licitações, contratos e gestão orçamentária e financeira (Entrevistas 1, 7 e 13) e para atividades que só podem ser exercidas por servidores (Entrevista 14).

A predominância de vínculos provisórios potencializa a rotatividade de pessoal e a interrupção de processos de trabalho (Entrevistas 1 e 11). Porém, a falta de concurso público para repor profissionais do quadro permanente favorece a busca por meios alternativos para compor a força de trabalho do órgão, ampliando o quadro provisório, conforme o seguinte relato: “[...] a gente acaba fazendo uso dos mobilizados, que é uma forma que a gente encontrou pra não fazer a máquina pública parar” (Entrevista 1). No mesmo sentido:

Acho que eu vou dar a resposta óbvia, que todo mundo fala, é... eu acho que não ter tido concurso público por muito tempo fez com que as gestões buscassem maneiras alternativas de compor quadro. Então, primeira coisa é isso, a ausência de concurso público, né, e a criatividade, digamos assim, da gestão. (Entrevista 12)

De acordo com a literatura de referência, a adoção de meios alternativos para compor a força de trabalho nos órgãos federais marcou o período da última grande reforma administrativa no Brasil, a Reforma Gerencial dos anos 1990 (GAETANI; HEREDIA, 2002). Se naquela época a ausência de concursos para cargos não priorizados acarretou o uso irregular, intensivo e institucionalizado, de consultorias contratadas com agências internacionais e de terceirizações com empresas prestadoras de serviço, hoje os meios são outros.

Cargos em comissão e funções de confiança são utilizados como medida alternativa para compor a força de trabalho do órgão, priorizando sua ocupação por pessoas externas, ao invés de burocratas do quadro permanente:

[...] eu num tenho muita vontade, assim, de ter cargos altos, DAS e tudo o mais. Mas, talvez pra quem tenha isso seja um empecilho, porque o que eu já ouvi dizer, [é] que pra não perder o servidor que tá na casa muitos gestores chamam pessoas de fora pra assumir cargo em comissão, serem chefes. Mas, assim, eu não tenho essa ambição não. Então, pra mim, tá tranquilo. (Entrevista 8)

[...] utilizam-se os cargos de confiança como forma de atrair mão de obra. [...] Então, grande parte da disputa que tem por estrutura [organizacional com cargos em comissão e funções de confiança], na verdade é uma disputa por servidores. (Entrevista 13)

Entre os instrumentos utilizados existem acordos celebrados com empresas estatais em processo de privatização, para que empregados públicos ociosos possam exercer atribuições no MJSP. Nesse sentido: “[...] tinha aquele acordo com a Infraero,

eu num sei se você conhece<sup>77</sup>, mas tinha um acordo com a Infraero pra requisitar empregados públicos, a gente fez muito uso disso, muito mesmo." (Entrevista 12)<sup>78</sup>

Além disso, terceirizados e estagiários são considerados como força de trabalho para a realização de tarefas mais operacionais (Entrevistas 8, 13 e 17), e esse cenário prejudica a memória institucional, a continuidade e o aprimoramento dos trabalhos, assim como o alcance de resultados (Entrevistas 4 e 10).

Em relação aos mobilizados da segurança pública, por um lado há uma percepção positiva quanto à contribuição desses profissionais para as políticas federais. Mas, por outro lado, o predomínio da categoria é extremamente preocupante para a continuidade dos trabalhos iniciados (Entrevista 5). Afinal, compreender as engrenagens vigentes no setor público e as dinâmicas organizacionais demanda tempo não possuído por profissionais transitórios, o que leva especialmente os gestores a desconsiderar tudo o que se tem construído para implementar o que se quer construir, impactando negativamente nas políticas públicas:

E o quê que causa mais transtorno disso, é que as pessoas que chegam, justamente como não tem tempo de absorver e de entender toda a estrutura e entender todo o planejamento que já tinha construído, as pessoas chegam com uma visão, assim "não, vamo mudar tudo!". E pra você mudar – aí eu vou pegar até um exemplo que um antigo diretor nosso dava – cê tá dirigindo um transatlântico! Cê num tá dirigindo uma Ferrari que cê vai dá um cavalinho de pau e muda 90 graus, 180 graus, não! Cê tá dirigindo um transatlântico! Um transatlântico você muda de direção aos poucos! Você consegue mudar a direção [...]! No entanto, num é 90 graus de uma vez! [...] E pra isso precisa de tempo! Gestores cada vez que passam, parece que os caras têm menos tempo. (Entrevista 5)

<sup>77</sup> O MJSP possui dois Termos de Cooperação Administrativa (TCA) celebrados com a Infraero e que há anos são sucessivamente prorrogados. O primeiro, TCA nº 0006/2013/0001, celebrado em 2013, conforme publicação disponível em <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=22/05/2013&jornal=3&pagina=112&totalArquivos=240>, possui término previsto para 2022, estabelecido pelo oitavo aditivo contratual, disponível em <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=08/04/2019&jornal=530&pagina=98&totalArquivos=227>. O segundo, TCA nº 0006/2015/0001, celebrado em 2015, conforme publicação disponível em <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/09/2015&jornal=3&pagina=3&totalArquivos=256>, possui término previsto para 2022, estabelecido pelo quarto aditivo contratual, disponível em <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=19/09/2019&jornal=530&pagina=91&totalArquivos=217>. Acessos em: 9 ago. 2021.

<sup>78</sup> O movimento de aproveitamento de empregados públicos não é exclusividade do MJSP. A título de exemplo, ver: <https://www.ufam.edu.br/ultimas-noticias/431-ufam-recepciona-empregados-publicos-da-infraero.html>. Acesso em: 9 ago. 2021.

Outras consequências negativas apontadas foram: o destino profissional dos integrantes do quadro permanente acaba sendo decidido por profissionais do quadro provisório (Entrevista 6); o envelhecimento da força de trabalho do quadro permanente (Entrevista 7); a necessidade de prorrogar vínculos temporários para além do prazo legal (Entrevista 9); a baixa participação de profissionais do quadro permanente em atividades estratégicas, estando mais presentes em atividades operacionais (Entrevista 9); a inviabilização da mobilidade externa (para fora do MJSP) ou interna (para outras unidades do MJSP), para servidores do quadro efetivo que pretendam mudar de unidade (Entrevistas 10 e 12); a complexificação de rotinas funcionais corriqueiras como marcação de férias, dado que cada profissional do quadro provisório é regido por regras próprias (Entrevista 12); as limitações normativas ao custeio, pelo MJSP, de ações de capacitação de média ou longa duração para grande parte dos profissionais do quadro provisório (Entrevista 12); os gestores tendem a preferir não avaliar negativamente um servidor com desempenho aquém do esperado, ou mesmo oferecer atrativos financeiros para servidores manterem um desempenho esperado (Entrevista 13); e a ausência no quadro permanente de especialistas nas políticas finalísticas do órgão (Entrevista 15).

### 6.5 Concentração do quadro permanente

Outro ponto relevante, também demonstrado pelos resultados da pesquisa documental, foi a concentração de burocratas do quadro permanente do MJSP na Secretaria-Executiva, unidade responsável pelos principais processos de suporte organizacional, quais sejam: planejamento e inovação institucional, orçamento e finanças, gestão de pessoas, serviços gerais, arquitetura e engenharia, bem como tecnologia da informação e comunicações. Portanto, as causas e consequências desse fenômeno também foram objeto das entrevistas, para se captar como ele é percebido pelos próprios burocratas do órgão.

Um primeiro ponto que restou bem ressaltado foi o espanto de alguns dos participantes pelo desconhecimento da ocorrência do fenômeno, mesmo aqueles com vários anos de atuação no MJSP (Entrevistas 1, 5 e 6).

Para compreender as razões do fenômeno é interessante partir da realidade relatada sobre outras unidades organizacionais. Nesse sentido, a dinâmica de trabalho predominante em áreas finalísticas não se demonstra atrativa para servidores

efetivos, porque está mais sujeita às cobranças políticas e a um regime de trabalho mais intenso dada a predominância de profissionais que não se submetem a uma jornada de trabalho fixa, como comissionados e mobilizados (Entrevistas 5 e 10).

Como no setor privado, com suas distintas ofertas e demandas, o serviço público revela ter seu próprio mercado de trabalho, de modo que os servidores concursados procuram unidades organizacionais que ofereçam adicionais remuneratórios para que assumam maiores responsabilidades. E, conforme apontado na pesquisa documental, a Secretaria-Executiva é a unidade com maior oferta de cargos, funções e gratificações, o que é percebido pelos servidores do órgão e agrava a escassez nas demais unidades (Entrevistas 1, 7, 8, 14 e 17).

Por outro lado, a Secretaria-Executiva é a unidade que consegue conciliar a maior oferta de cargos, funções e gratificações com atividades que demandam maior especialização técnica de seus profissionais, o que acaba afastando maiores interferências políticas e atraindo servidores efetivos (Entrevistas 3 e 10). Essas características são bem delineadas no relato de servidor PGPE da Secretaria-Executiva que traz consigo uma lógica profissional marcante da iniciativa privada, com pretensões de trabalhar para ser mais bem remunerado e ascender na hierarquia do órgão:

Quando eu ingressei no Ministério como servidor eu já vinha com uma bagagem de atuação com gestão, gerenciamento, consultoria e etc. Então, essa vivência na perspectiva de gestão da iniciativa privada eu trouxe aqui pro Ministério e aí [...] eu vi [...] em específico na Secretaria-Executiva, uma série de oportunidades em termos de atuação. [...] A questão é como associar essa oportunidade com a contrapartida financeira também. É uma coisa que a gente meio que traz de mercado também, porque você pode tá ali investindo tempo só com sua remuneração básica, como você pode tá investindo tempo com uma contrapartida, seja com uma função, um cargo e etc. Então, quando eu ingressei no Ministério meu intuito foi sempre desenvolver um trabalho, primeiro o ônus depois o bônus, mostrar pra que veio e na sequência, tendo a oportunidade, eu assumir algum posto, algum projeto aí com uma gratificação ou cargo. Então, assim, eu vi isso no Ministério de forma mais fluida no âmbito da Secretaria-Executiva, foi o que eu notei. Porque nas finalísticas, dado a carga política, vamos dizer assim, da indicação, do cargo de livre nomeação e exoneração, você tem uma influência maior de agentes externos, o que acaba impactando nessa força de trabalho interna, no quadro efetivo. [...] No âmbito da Secretaria-Executiva eu vejo uma perspectiva de priorizar os servidores do cargo efetivo e da casa [...]. (Entrevista 4)

Porém, é importante considerar que a balança entre influência política e especialização técnica também pende para lados distintos dentro da própria estrutura organizacional da Secretaria-Executiva, conforme relato de profissional que atua na unidade:

[...] agora cê vê a realidade oposta, na área [de gabinete] da Secretaria-Executiva é fragilíssimo. Agora, na área [subordinada à estrutura da Secretaria-Executiva], que é uma área técnica, dificilmente ali alguém de fora vai ter um *know-how*. Só se vier realmente alguém especializado [...] pra você pegar e entrar ali de paraquedas, entendeu? Então, assim, os coordenadores-gerais ali, tranquilos. [...] É uma área muito técnica. E lá na Secretaria-Executiva [gabinete] é uma área, assim, tem uma parte técnica, mas é mais área política. É muita reunião, é representação do Ministério em vários órgãos, vários eventos, muita articulação. (Entrevista 6)

As atividades desempenhadas na Secretaria-Executiva possuem rotinas de trabalho normatizadas e bem definidas, o que também atrai servidores concursados do órgão (Entrevista 4). A SE é considerada uma unidade fundamental e estratégica para o funcionamento do Ministério como um todo (Entrevistas 1, 2, 6 e 7), além de ser responsável por processar todo ato de gestão de pessoas, especialmente as movimentações de pessoal e concessão de cargos, funções e gratificações (Entrevista 15). De todo modo, a ausência de critérios institucionais transparentes para alocação da força de trabalho no MJSP também contribui para o fenômeno:

[...] eu já ouvi de servidores, tanto da turma de 2009, quanto da turma de 2013, [pergunta-se] “cara, como é que é a triagem do RH, pra mandar você pra SENACON, manda você pra SENASP, tem critérios? Qual o critério? É necessidade de força de trabalho? É o quê? É a compatibilidade da unidade com o currículo do cara?”. Eles não sabem nem explicar. (Entrevista 1)

Sobre as consequências da concentração de servidores do quadro permanente na SE, houve uma percepção ambígua por parte dos entrevistados, no sentido de afetar o Ministério de modo ao mesmo tempo negativo e positivo. Por um lado, prejudica outras unidades do Ministério, especialmente aquelas que são responsáveis pelas políticas públicas finalísticas (Entrevistas 4 e 8). Mas, por outro lado, garante o bom funcionamento de todo o Ministério com profissionais amparados pela estabilidade do cargo e que tendem a permanecer por longo período mantendo a memória das rotinas de trabalho (Entrevistas 1 e 2).

Houve quem apontasse necessidades distintas entre unidades organizacionais, no sentido de que as unidades de políticas finalísticas carecem de servidores mais operacionais, com cargos de nível intermediário (que exigem apenas o ensino médio como escolaridade), enquanto a Secretaria-Executiva carece de servidores com maior escolaridade e qualificação profissional, para atividades de maior complexidade (Entrevista 7). Essa percepção talvez decorra da maior escassez de servidores de nível intermediário, mas também da baixa renovação no quadro permanente, conforme demonstrado pelos dados. Isso porque não se pode renegar o fato de que, com o passar do tempo, os servidores tendem a se qualificar profissionalmente, adquirindo maior escolaridade e experiência, buscando assumir atribuições de maior complexidade conciliadas com adicionais financeiros que, como visto, ocorrem predominantemente na SE.

Além disso, as unidades responsáveis por políticas finalísticas, assim como a Secretaria-Executiva, também possuem as denominadas “atividades-meio”, que dão suporte para as “atividades-fim”. Por consequência, nas unidades finalísticas as atividades-meio acabam ficando a cargo de profissionais do quadro provisório, o que é visto como prejudicial, como no seguinte relato sobre a atuação de mobilizados (“colaboradores eventuais”) nas unidades de políticas de segurança pública:

[...] apesar de que tem alguns colaboradores eventuais em atividade-meio [...], não faz sentido chamar colaborador eventual pra fazer isso, mas chama-se porque não tem servidor do Ministério. Só que esse pessoal chega, passa um tempo e depois vai embora. E esse trabalho de acompanhamento de convênio, de licitação, de outras organizações, como a da TI, eles são constantes, e eles têm de ter continuidade, e eles deveriam ser exercido exclusivamente por servidores de carreira. Infelizmente não são. (Entrevista 10)

Ainda sobre a relevância das atividades-meio para as atividades-fim, e, conseqüentemente, a importância da concentração de burocratas do quadro permanente na Secretaria-Executiva, o relato abaixo, de profissional ocupante do cargo de EPPGG que atua em unidade finalística, é bem expressivo:

Assim, eu acho que a gente só consegue ser área-fim e fazer bem a nossa atividade enquanto área-fim se a gente tem áreas-meios que funcionam. Então, assim, eu fico extremamente feliz, eu não tenho que fazer uma licitação, se eu preciso de um computador eu coloco naquela tabelinha lá [...] e falo “eu tô precisando de computador”, mas eu não tenho que licitar, eu não tenho que fazer execução

orçamentária, eu não tenho que fazer convênio, porque a gente tem uma área da Secretaria, num é a Secretaria-Executiva, mas dentro da SENAJUS o pessoal centralizou convênio em uma área. [...] Se o custo, digamos assim, pra eu conseguir trabalhar é ter uma área-meio estruturada, que absorve metade dos servidores do MJ, eu acho que é justo, entendeu? Porque essas pessoas tão fazendo o trabalho delas. E eu percebo que elas tão fazendo o trabalho delas porque eu não tenho que fazer esse trabalho. É o tipo... é um trabalho um pouco ingrato. [...] Eu acho que, assim, a área-meio ela é ingrata por causa disso, você só percebe que as pessoas trabalham bem quando algum problema acontece e o negócio vem à tona. [...] E no caso do Ministério da Justiça, considerando os relatos que eu já escutei de vários outros lugares, a minha impressão é que o Ministério da Justiça funciona muito bem! As áreas-meio do Ministério da Justiça funcionam muito bem! Cara, esses servidores tão fazendo um ótimo trabalho, faz sentido que eles estejam lá, sabe? (Entrevista 12)

A síntese de como o fenômeno afeta o Ministério é dada na Entrevista 17:

Eu nunca parei pra pensar sobre isso. Eu acredito que ela é mais benéfica do que negativa. Claro que se a gente tivesse servidores atuando com políticas públicas eu acho que poderia ser melhor, de repente, o resultado. Mas como as outras secretarias também são bem políticas, eles conseguem atrair outros servidores de outros órgãos e os profissionais que não são servidores pra assumir os cargos. Pra Secretaria-Executiva é muito bom, né, ter servidores [do quadro do MJSP], [...] por tudo aquilo que eu já falei, a questão da estabilidade, do conhecimento que os servidores vão adquirindo e vão ficando, então isso vai deixando o trabalho mais fácil e vai aperfeiçoando [...]. E, de certa forma, isso ajuda o Ministério porque a Secretaria-Executiva é suporte pra que tudo aconteça, [...] pra que a parte de políticas públicas possa rodar. Então, isso é bom. Agora, falta servidores de fato na parte finalística, e eu acho até criaram esse cargo ATPS, esse cargo aí, o de gestor [EPPGG] pra atuar, e a ideia era que os ATAs atuassem mesmo nessa parte de suporte [...]. Na prática, meio que todo mundo é responsável pela mesma coisa com salários diferentes, isso prejudica, eu acho, na minha opinião.

## 7 CONCLUSÃO

A pesquisa objetivou analisar o perfil dos burocratas que atuam no Ministério da Justiça e Segurança Pública, órgão tradicional na estrutura da administração federal direta, demonstrando que os avanços históricos, marcados pela ampliação do acesso meritocrático, via concurso público, e pela maior qualificação profissional dos agentes estatais, não foram suficientes para consolidar a burocracia do órgão nos moldes de um quadro permanente de pessoal.

É fato que a estrutura regimental do MJSP é integrada por unidades organizacionais que, conforme apontado pela literatura, possuem uma burocracia consolidada, quais sejam, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal. Porém, como restou demonstrado, essas unidades, assim como o Departamento Penitenciário Nacional e o Arquivo Nacional, possuem quadro próprio de pessoal, gerido de modo específico, separado daquele que constitui objeto do estudo. Portanto, considerando o recorte estrutural do órgão em unidades submetidas a um mesmo núcleo de gestão de pessoas (estrutura escopo da pesquisa), revelou-se que mais de 70% dos profissionais do MJSP possuem vínculos provisórios, marcados pela temporariedade, enquanto menos de 30% pertencem ao quadro permanente.

A escassez do quadro permanente é atribuída não só à ausência de uma política de reforço contínuo, via concurso público, mas especialmente à falta de perspectiva de futuro profissional pelos servidores do quadro permanente, o que provoca a saída prematura de novos concursados e a adoção de estratégias alternativas pelos dirigentes para manter uma força de trabalho capaz de ao menos impedir maiores prejuízos ao funcionamento do órgão e ao desenvolvimento das políticas de justiça e segurança pública.

A pesquisa evidenciou que a falta de perspectiva de futuro profissional pelos servidores do órgão decorre especialmente de um sentimento de desigualdade salarial relativa com outras carreiras mais bem remuneradas por atribuições semelhantes. E quanto às alternativas dos dirigentes para compor força de trabalho, verificou-se que, se há época da última grande reforma administrativa, a Reforma Gerencial dos anos de 1990, utilizava-se da terceirização e de consultores de agências internacionais, hoje as alternativas presentes no MJSP são as seguintes:

- a) utilização de profissionais mobilizados, remunerados por diárias, originários das forças de segurança dos entes subnacionais, para suprir a carência de

- servidores efetivos do órgão sem que a despesa seja computada como despesa de pessoal;
- b) contratação de profissionais temporários, para atender necessidade temporária (cada vez mais frequente) de excepcional interesse público, sem que a despesa respectiva seja computada como despesa de pessoal em casos nos quais a substituição de servidores efetivos não resta claramente afastada;
  - c) criação de cargos comissionados para serem ocupados por profissionais que não pertencem ao quadro permanente do órgão, como forma de ampliar a força de trabalho; e
  - d) ampla utilização dos institutos da requisição e da cessão para atrair servidores concursados e empregados públicos de outros órgãos e entidades do setor público, incluindo acordos específicos celebrados com empresas estatais em situação de privatização para aproveitar seus empregados ociosos.

O rol de causas e consequências da escassez do quadro permanente é extenso. Porém, ressalta a maior flexibilidade que os vínculos provisórios conferem aos gestores do órgão para compor e recompor equipes, sem a necessidade de maiores justificativas formais exigidas pela sistemática de avaliação de desempenho do quadro permanente. Nesse aspecto, aliás, surpreende o regime de trabalho a que se submetem os mobilizados da segurança pública, caracterizado em entrevista como “escravidão voluntária”, no qual os profissionais, apesar de bem remunerados pelo valor das diárias que percebem, se sujeitam com frequência tanto a jornadas extensivas de trabalho como a atuar em atividades com propósitos distintos daqueles para os quais foram recrutados.

No que diz respeito à formação do quadro de livre provimento, a pesquisa revelou evidências do predomínio da relação interpessoal na ocupação de cargos em comissão e funções de confiança e na distribuição de gratificações. Por outro lado, percebe-se que no MJSP costuma-se considerar o conhecimento técnico e a experiência prévia do escolhido, especialmente para cargos de maior hierarquia. Isso porque a transparência sobre o processo de escolha dos designados politicamente é percebida como satisfatoriamente atendida não em razão de um processo seletivo amplamente divulgado, mas como consequência do respeito às normas aplicáveis, incluindo a publicidade posterior dada ao nome e ao currículo do escolhido.

O estudo igualmente demonstrou que a capacidade burocrática varia substancialmente entre as unidades organizacionais do MJSP, havendo uma

concentração de pouco mais de 50% do quadro permanente na Secretaria-Executiva, agravando a escassez nas demais unidades. O fenômeno, apesar de surpreender muitos dos burocratas do órgão, foi visto como coerente por diversos fatores, como: o caráter estratégico e fundamental das atribuições da SE, conhecidas como atividades-meio, que sustentam o funcionamento de todo o Ministério; a menor influência política nas suas dinâmicas de trabalho, em comparação com as unidades responsáveis por políticas finalísticas; a maior oferta de adicionais remuneratórios pela unidade; as suas rotinas de trabalho, que são normatizadas e bem definidas; e a ausência de critérios institucionais transparentes para alocação da força de trabalho no Ministério.

A limitação do estudo a um órgão específico da administração federal direta não permite conhecer a realidade de outros órgãos equivalentes, sobre os quais futuras pesquisas podem se dedicar. Porém, não é difícil imaginar que, para órgãos de existência não tão tradicionais como o MJSP, o cenário seja ainda mais desolador. Afinal, os ciclos eleitorais inevitavelmente afetam as estruturas da administração federal direta, provocando constantes criações, extinções, fusões e cisões de órgãos e suas unidades organizacionais, para atender programas de governo e acomodações políticas. Tudo isso precisa ser ponderado na definição de estratégias para carreiras e cargos e para a seleção e alocação dos burocratas, sob múltiplas perspectivas, não só econômica, mas também política, jurídica, administrativa, sociológica e mesmo psicológica, porque, como evidenciado em diversos relatos das entrevistas, as pessoas estabelecem relações de pertencimento com as organizações de acordo com as perspectivas de futuro profissional.

Próximo de seu bicentenário, o Ministério da Justiça e Segurança Pública encontra dificuldades para cumprir com sua missão e seus valores organizacionais, em cenário preocupante para sua governança, dada a fragilização de sua capacidade burocrática e os potenciais prejuízos às políticas finalísticas de sua responsabilidade, tão caras ao desenvolvimento nacional.

Devemos revisitar a obra de Raymundo Faoro (2012), não só porque o jurista dá nome ao icônico palácio que sedia o Ministério, mas pela atualidade da distinção que faz entre burocracia e estamento burocrático: aquela destinada a manter operante o aparato estatal, e este responsável por afastar o Brasil do capitalismo moderno pela via politicamente orientada para o retrocesso.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea : Enap, 2018. p. 23–57.

ACKER, Wouter van. Civil service recruitment: recruiting the right persons the right way. **Governance Notes**, [s. l.], v. 20, p. 1–5, 2019.

ALESSIO, Maria Fernanda; AMBROZIO, Lucas. A composição da alta burocracia no Brasil e no Chile à luz das dimensões da legitimidade e do desempenho. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 67, n. 3, p. 319–350, 2016.

ARAUJO, Florivaldo Dutra de. Regime Jurídico Único. *In*: JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes *et al.* (org.). **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP - Tomo 2: Direito Administrativo e Constitucional**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. Bureaucratic capacity and political autonomy within national states: mapping the archipelago of excellence in Brazil. *In*: CENTENO, Miguel A.; KOHLI, Atul; YASHAR, Deborah J. (org.). **States in the Developing World**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017a. p. 157–183.

BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State. **Governance**, [s. l.], v. 30, n. 1, p. 105–124, 2017b.

BILHIM, João Abreu de Faria. Comparação do serviço civil brasileiro frente ao português sobre a profissionalização do serviço público. **Cadernos Enap**, Brasília, v. 62, 2019.

BORGES, André. Política, burocracia e coordenação de políticas públicas no presidencialismo brasileiro. **Cadernos Enap**, Brasília, v. 66, p. 35, 2020.

BRASIL. BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Conheça a legislação que instituiu o Ministério da Justiça e Segurança Pública**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: [http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/base-legal-de-governo/ministerios/copy10\\_of\\_ciencia-e-tecnologia](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/base-legal-de-governo/ministerios/copy10_of_ciencia-e-tecnologia). Acesso em: 26 mar. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos Ex-Territórios**. Brasília: Ministério da Economia, 2020. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/tabela-de-remuneracao-executivo-federal>. Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Portaria nº 3.383, de 24 de outubro de 2013**. Regulamenta a composição do efetivo, o treinamento, a atuação, as obrigações e as normas de conduta dos servidores que compõem a Força Nacional de Segurança Pública, bem como os critérios técnicos para aquisição de equipamentos no âmbito

desse programa de cooperação federativa. Brasília: Ministério da Justiça, 2013. Disponível em: <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/1021>. Acesso em: 14 ago. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Carteira de Políticas Públicas**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/carteira/capa>. Acesso em: 26 mar. 2021 a.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **MJSP completa 197 anos e inicia comemorações de 200 anos**. [S. l.], 2019a. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1562177487.07>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **MJSP completa 197 anos e inicia comemorações de 200 anos**. [S. l.], 2019b. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1562177487.07>. Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Planejamento Estratégico 2020-2023**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://legado.justica.gov.br/Acesso/governanca/planejamento-estrategico-2020-2023>. Acesso em: 26 mar. 2021 b.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Portaria nº 821, de 31 de outubro de 2019**. Regulamenta a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça e Segurança Pública e detalha o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Anexo III do Decreto nº 10.073, de 18 de outubro de 2019, que altera o Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019 c. Disponível em: <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/82>. Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. PORTAL DO SERVIDOR. **Gestão Estratégica das Carreiras Transversais**. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/acesso-a-informacao/servidor/carreiras/gestao-estrategica/gestao-estrategica-1>. Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135-MC/DF**. Suspensão da eficácia da redação do artigo 39, caput, da Constituição Federal, com redação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Relator: Min. Ellen Gracie, 2 ago. 2007.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1.520/2006-Plenário**. Processo TC 020.784/2005-7. Representação. Substituição de terceirizados na administração pública federal direta, autárquica e fundacional por servidores concursados. Relator: Min. Marcos Vinícios Vilaça, 23 ago. 2006.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2.699/2018-Plenário**. Processo TC 015.268/2018-7. Relatório de Acompanhamento. Índices de governança e gestão da administração pública federal. Relator: Min. Bruno Dantas, 21 nov. 2018 a.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 3.023/2013-Plenário**. Processo TC 022.577/2012-2. Relatório de Levantamento. Governança e gestão de pessoas na administração pública federal. Relator: Min. Marcos Bemquerer, 13 nov. 2013.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 358/2017-Plenário**. Processo TC 014.566/2016-8. Relatório de Levantamento. Governança e gestão de pessoas na administração pública federal. Relator: Min. Augusto Nardes, 8 mar. 2017.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 588/2018-Plenário**. Processo TC 017.245/2017-6. Relatório de Levantamento. Índice integrado de governança e gestão (IGG) da administração pública federal. Relator: Min. Bruno Dantas, 21 mar. 2018 b.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Brasília: Presidência da República, 1939. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del1713.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1713.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília: Presidência da República, 1943. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.382, de 28 de maio de 2020**. Institui o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional [...]. Brasília: Presidência da República, 2020 a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10382.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10382.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.417, de 7 de julho de 2020**. Institui o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor. Brasília: Presidência da República, 2020 b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10417.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10417.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.609, de 26 de janeiro de 2021**. Institui a Política Nacional de Modernização do Estado e o Fórum Nacional de Modernização do Estado. Brasília: Presidência da República, 2021 a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/D10609.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10609.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 4.748, de 16 de junho de 2003.** Regulamenta o processo seletivo simplificado a que se refere o § 3º do art. 3º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4748.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4748.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004.** Disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5289.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5289.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005.** Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. Brasília: Presidência da República, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.907, de 21 de julho de 2009.** Altera dispositivos dos Decretos nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973, 825, de 28 de maio de 1993, 4.307, de 18 de julho de 2002, e 5.992, de 19 de dezembro de 2006, que dispõem sobre diárias de servidores e de militares. Brasília: Presidência da República, 2009 a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6907.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6907.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.851, de 20 de setembro de 2016.** Dispõe sobre a substituição de Ministros de Estado, do Advogado-Geral da União e do Presidente do Banco Central do Brasil. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8851.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8851.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.144, de 22 de agosto de 2017.** Dispõe sobre as cessões e as requisições de pessoal em que a administração pública federal, direta e indireta, seja parte. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9144.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9144.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS. Brasília: Presidência da República, 2019 a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9662.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9662.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019.** Dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília: Presidência da

República, 2019 b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019**. Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIOG. Brasília: Presidência da República, 2019 c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Decreto/D9739.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9739.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - Sumário Executivo**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/123456789/1058>. Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 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: [s. n.], 2000a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)

BRASIL. **Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993 a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp73.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Brasília: Presidência da República, 1952. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L1711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 1.890, de 13 de junho de 1953**. Aplica dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho aos mensalistas e diaristas da União, dos estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios e das entidades autárquicas. Brasília: Presidência da República, 1953. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l1890.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l1890.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006.** Dispõe sobre a criação [...] da Gratificação Temporária dos Órgãos Centrais - GSISTE [...]; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006 a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11356compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11356compilado.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006.** Dispõe sobre a criação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE [...]; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006 b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11357.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11357.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007.** Dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revoga a Lei no 10.277, de 10 de setembro de 2001. Brasília: Presidência da República, 2007 a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11473.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11473.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.539, de 8 de novembro de 2007.** Dispõe sobre a Carreira de Analista de Infra-Estrutura e sobre o cargo isolado de provimento efetivo de Especialista em Infra-Estrutura Sênior. Brasília: Presidência da República, 2007 b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11539.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11539.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009.** Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória [de diversas carreiras e planos de cargos]; [...]; da Gratificação Temporária das Unidades Gestoras dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal - GSISTE [...]; dispõe sobre a instituição [...] da Gratificação do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - GSISP [...]; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009 b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11907.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11907.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.094, de 19 de novembro de 2009.** Dispõe sobre a criação da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais [...]. Brasília: Presidência da República, 2009 c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12094.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.277, de 30 de junho de 2010.** Dispõe sobre a [...] instituição de Estrutura Remuneratória para os cargos efetivos de Engenheiro, Arquiteto, Economista, Estatístico e Geólogo [...]; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/L12277.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12277.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.702, de 7 de agosto de 2012.** Dispõe sobre [...] os ocupantes de cargos de Médico do Poder Executivo [...]; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12702.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12702.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios [...]. Brasília: Presidência da República, 2019 d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2020 c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14116.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14116.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.185, de 11 de dezembro de 1974.** Dispõe sobre os servidores públicos civis da Administração Federal direta e autárquica, segundo a natureza jurídica do vínculo empregatício, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1974. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l6185.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6185.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989.** Cria a Carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, fixa os valores de seus vencimentos, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7834.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7834.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993 b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8745cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8745cons.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000.** Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000 b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9962.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9962.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal.** Brasília: Ministério da Economia, 2019e. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal/arquivos/manual-de-estruturas-organizacionais\\_2edicao.pdf/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal/arquivos/manual-de-estruturas-organizacionais_2edicao.pdf/view). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.042, de 14 de abril de 2021.** Simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança, autoriza o Poder Executivo federal a transformar, sem aumento de despesa, cargos em comissão, funções de confiança e gratificações, prevê os Cargos Comissionados Executivos - CCE e as Funções Comissionadas Executivas - FCE e altera a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019,

para dispor sobre secretarias. Brasília: Presidência da República, 2021 b. Disponível em: [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1042.htm#art22](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1042.htm#art22). Acesso em: 1 jun. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 968, de 19 de maio de 2020**. Autoriza a prorrogação de contratos por tempo determinado no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasília: Presidência da República, 2020 d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv968impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv968impressao.htm). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020**. Altera disposição sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília: Presidência da República, 2020 e. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>. Acesso em: 1 mar. 2021.

BUGARIN, Karina Sayuri Sataka; LOPEZ, Felix Garcia; BUGARIN, Maurício Soares. Elites burocráticas federais no setor de infraestrutura: perfil, rotatividade e interface com a política (1999-2015). *In*: PAULA, Jean Marlo Pepino *et al.* (org.). **Burocracia Federal de Infraestrutura Econômica: reflexões sobre capacidades estatais**. Brasília: Enap e Ipea, 2017. p. 283–322.

CARDOSO JR., José Celso. Transformações recentes na administração pública federal brasileira: aspectos metodológicos, evidências históricas e dimensões relevantes de análise. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, v. 12, n. Jul.-Dez., p. 7–12, 2017.

CARDOSO JR., José Celso; NOGUEIRA, Roberto Passos. Introdução. *In*: CARDOSO JR., José Celso (org.). **Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro - Diálogos para o Desenvolvimento, Volume 5**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011. p. 9–16.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; KNOP, Márcia Nascimento Henriques. Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças. *In*: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015. p. 57–90.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanghero. Introdução. *In*: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015. p. 13–21.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea : Enap, 2018. p. 59–83.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela; YAMADA, Erika. Exploring mid-level bureaucracy: a tentative typology. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [s. l.], n. 26, p. 187–222, 2018a.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela; YAMADA, Erika. O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades. **Cadernos EBAPE.BR**, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 14–34, 2018b.

CAVALCANTI, Sérgio; LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto Rocha C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea : Enap, 2018. p. 227–246.

CINGOLANI, Luciana. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: UNU-Merit, 2013.

COELHO, Fernando de Souza; MENON, Isabela de Oliveira. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis)funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 69, p. 151–180, 2018.

COLEBATCH, Hal; HOPPE, Robert; NOORDEGRAAF, Mirko. The Lessons for Policy Work. *In*: COLEBATCH, Hal; HOPPE, Robert; NOORDEGRAAF, Mirko (org.). **Working for Policy**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010. p. 227–245.

CORRÊA, Izabela *et al.* Distorções de incentivo ao desempenho e redução de motivação no serviço público federal no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 71, n. 3, p. 476–503, 2020.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829–874, 2008.

CRUZ, Rachel. Carreiras burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil. *In*: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 307–328.

DIAS, Ronaldo. As Carreiras no Serviço Público Federal Brasileiro: Breve Retrospecto e Perspectivas. **Texto para Discussão**, Brasília, v. 1482, p. 42, 2010.

ENAP. Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil. **Cadernos Enap**, Brasília, v. 56, p. 74, 2018a.

ENAP. Desafios e condicionantes para implementação da Agenda dos ODS na administração pública federal brasileira. **Cadernos Enap**, Brasília, v. 57, p. 64, 2018b.

ENAP. **Informe de pessoal: análise por organização**. Brasília: Enap, 2018c.

EVANS, Peter. **Embedded autonomy: States and industrial transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 4, p. 407–437, 2014.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FARIA, José Henrique de; MENEGHETTI, Francis Kanashiro. Burocracia como organização, poder e controle. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 424–439, 2011.

FREIRE, Alessandro de Oliveira Gouveia *et al.* Pesquisa sobre Burocratas de Médio Escalão do Governo Federal: resultados do survey. **Cadernos Enap**, Brasília, v. 39, p. 102, 2014.

FRIEDE, Reis. **Recepção, Repristinção, Desconstitucionalização e Mutação Constitucional**. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/79858/recepcao-repristinacao-desconstitucionalizacao-e-mutacao-constitucional>. Acesso em: 20 nov. 2020.

FUKUYAMA, Francis. What is Governance? **CGD Working Paper**, Whashington, DC, v. 314, 2013.

GAETANI, Francisco; HEREDIA, Blanca. The Political Economy of Civil Service Reform in Brazil: the Cardoso years. **Red de gestión y transparencia del diálogo regional de política del Banco Interamericano de Desarrollo**, [s. l.], n. October, 2002.

GEDDES, Barbara. Building “State” Autonomy in Brazil, 1930-1964. **Comparative Politics**, [s. l.], v. 22, n. 2, p. 217–235, 1990.

GEDDES, Barbara. **Politician’s dilemma: building state capacity in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 1994.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2021a.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2021b.

GODOI, Christiane Kleinübing; MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. *In*: SILVA, Anielson Barbosa da; GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo (org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. *In*: SILVA, Anielson Barbosa da; GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo (org.). **Pesquisa**

**qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 115–146.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.** Brasília: Ipea : Enap, 2018. p. 85–104.

HARTLEY, Jean. Case study research. *In*: CASSELL, Catherine; SYMON, Gillian (org.). **Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research.** London: SAGE Publications, 2004. p. 323–333.

IPEA. **Qualidade do governo e capacidades estatais: resultados do survey sobre governança aplicado no Brasil.** Brasília: Ipea, 2019.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos.** Tradução: Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.

LOPES, André Vaz; VIEIRA, Diego Mota. Nomeações para cargos comissionados e grupos de interesse: usos, motivações e desafios retratados em pesquisas recentes. **REAd - Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 26, n. 2, p. 439–462, 2020.

LOPEZ, Félix. O lugar do funcionalismo federal no setor público nacional. *In*: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (org.). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios.** Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 137–159.

LOPEZ, Felix; GUEDES, Erivelton. Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017). **Texto para Discussão**, Brasília, v. 2579, p. 1–57, 2020.

LOPEZ, Felix; PRAÇA, Sérgio. Cargos de confiança e políticas públicas no Executivo federal. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.** Brasília: Ipea : Enap, 2018. p. 141–160.

LOPEZ, Felix; SILVA, Thiago Moreira da. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 711–731, 2019.

LOPEZ, Felix; SILVA, Thiago. O Carrossel Burocrático nos Cargos de Confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do Executivo federal brasileiro (1999-2017). **Texto para Discussão**, Brasília, v. 2597, 2020.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *In*: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação.** Brasília: Enap, 2015. p. 23–51.

MARCONI, Nelson. Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas. *In*: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MARTÍNEZ, José Luis Méndez. Comparación de los servicios profesionales de carrera de México y Brasil. **Cadernos Enap**, Brasília, v. 61, 2018.

MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de. Análise de entrevistas não estruturadas: da formalização à pragmática da linguagem. *In*: SILVA, Anielson Barbosa da; GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo (org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Permanência e mudança no setor público. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 60, n. 1, p. 95–103, 2009.

NOGUEIRA, Roberto Passos; SANTANA, José Paranaguá de. Human resource management and public sector reforms: trends and origins of a new approach. **Discussion Paper**, Rio de Janeiro, v. 115, 2015.

OCDE. **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo - Relatório da OCDE: Brasil 2010 - Governo Federal**. Brasília: MPOG, 2010.

OLIVEIRA, Vanessa Elias; ABRUCIO, Fernando Luiz. Burocracia de Médio Escalão e Diretores de Escola: um novo olhar sobre o conceito. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea : Enap, 2018. p. 413.

PALOTTI, Pedro; CAVALCANTE, Pedro. Articuladores políticos e dirigentes da burocracia: ministros de estado no brasil e em perspectiva comparada. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea : Enap, 2018. p. 161–184.

PETERS, B. Guy. Policy capacity in public administration. **Policy and Society**, [s. l.], v. 34, n. 3–4, p. 219–228, 2015.

PETERS, B. Guy. Prefácio. **Guia da Política de Governança Pública**, Brasília, p. 13, 2018.

PINHEIRO, Ivan Antonio. Em busca da congruência entre o ambiente (à luz das demandas da sociedade), as estruturas e a gestão dos cargos e carreiras no setor público. **Cadernos Enap**, Brasília, v. 49, 2017.

PIRES, Roberto Rocha C. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. *In*: CONGRESSO ANUAL DA ANPOCS, 35., 2011, Caxambu. **35º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu: ANPOCS, 2011. p. 1–30.

PIRES, Roberto Rocha C. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa

Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea : Enap, 2018. p. 185–206.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016.

RAMOS, Marcelo de Matos. Fundamentos para uma política de carreiras no contexto da reforma gerencial. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 49, n. 3, p. 29–57, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. *In*: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (org.). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3–37.

SKOCPOL, Theda; FINEGOLD, Kenneth. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. **Political Science Quarterly**, [s. l.], v. 97, n. 2, p. 255–278, 1982.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro, v. 2035, p. 73, 2015.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 27–45, 2017.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. *In*: MELLO, Janine *et al.* (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020. p. 28.

SOUZA, Letícia Godinho de; GOMES, Larissa Peixoto. Dilemas da burocracia de médio escalão no contexto de uma política frouxamente articulada: o caso da Secretaria Nacional de Segurança Pública. *In*: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanghero (org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015. p. 253–292.

STAKE, Robert E. Qualitative case studies. *In*: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (org.). **The Sage Handbook of Qualitative Research**. 3. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2005. p. 443–466.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de coleta de dados no campo**. São Paulo: Atlas, 2009.

WIKIPÉDIA. **Lista de Ministros da Justiça do Brasil**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista\\_de\\_ministros\\_da\\_Justiça\\_do\\_Brasil](https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_ministros_da_Justiça_do_Brasil). Acesso em: 17 jun. 2021.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, [s. l.], v. 34, n. 3–4, p. 165–171, 2015.

WU, Xun *et al.* **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Tradução: Ricardo Avelar De Souza. Brasília: Enap, 2014. v. 2016

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução: Crsthian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

## APÊNDICE A – Carta de Apresentação

Brasília/DF, XX de xxxxxxxxxxxx de 2021.

Ao Senhor

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Secretário-Executivo do Ministério da Justiça e Segurança Pública

Esplanada dos Ministérios, Bl. T, Ed. Sede

Brasília/DF – 70.064-900

Senhor Secretário-Executivo,

Cumprimentando-o cordialmente, solicito anuência do Ministério da Justiça e Segurança Pública para que o aluno Eduardo Henrique Falcão Pires, regularmente matriculado no curso de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento (MPGD), da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), desenvolva sua pesquisa acadêmica no âmbito deste órgão, compreendendo o acesso a documentos institucionais e a realização de entrevistas.

O objetivo geral da pesquisa consiste em descrever o perfil dos burocratas que atuam no MJSP.

Ressalta-se que as informações obtidas serão utilizadas tão somente para fins acadêmicos, conforme critérios éticos de pesquisa. E, caso se considere necessário ou conveniente, o nome e qualquer outra forma de identificação da organização poderá ser omitido da versão final da dissertação. Outrossim, os indivíduos participantes em nenhuma hipótese serão identificados.

Em anexo, encaminha-se Termo de Autorização para Pesquisa Organizacional, ao qual solicita-se formalização, digitalização e encaminhamento ao mestrando para o endereço eletrônico [eduardo.pires@aluno.enap.gov.br](mailto:eduardo.pires@aluno.enap.gov.br).

Atenciosamente,

**Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante**

Orientador MPGD/Enap

## APÊNDICE B – Termo de Autorização para Pesquisa Organizacional



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Secretaria-Executiva

### TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA PESQUISA ORGANIZACIONAL

Subsidiado pelo OFÍCIO Nº 168/2021/SAA/SE/MJ (13917800) da Subsecretaria de Administração, pelo DESPACHO Nº 20/2021/OUVG/MJ (13923232) da Ouvidoria-Geral, pelo DESPACHO Nº 85/2021/AECI/MJ (13923584) da Assessoria Especial de Controle Interno e OFÍCIO Nº 6/2021/CE/MJ (13925694) de lavra da Comissão de Ética, com fundamento nas competências regimentais do cargo, **AUTORIZO** a aplicação de pesquisa acadêmica no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), a ser conduzida pelo senhor **Eduardo Henrique Falcão Pires**, aluno regularmente matriculado no curso de **Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento (MPGD)**, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que pode ser contatado pelo e-mail [eduardo.pires@aluno.enap.gov.br](mailto:eduardo.pires@aluno.enap.gov.br).

As informações obtidas deverão ser utilizadas tão somente para fins acadêmicos, conforme critérios éticos de pesquisa. E, caso se considere necessário ou conveniente, o nome e qualquer outra forma de identificação da organização poderá ser omitido da versão final da dissertação. Outrossim, os indivíduos participantes não devem ser identificados, conforme recomendado pela Ouvidoria-Geral desta Pasta.

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

**WASHINGTON LEONARDO GUANAES BONINI**  
Secretário-Executivo Adjunto



Documento assinado eletronicamente por **WASHINGTON LEONARDO GUANAES BONINI, Secretário(a)-Executivo(a) Adjunto(a)**, em 18/02/2021, às 10:00, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **13861867** e o código CRC **28270D09**.  
O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

**APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)**

Por meio deste termo, consinto voluntariamente em participar do estudo que tem como pesquisador responsável o senhor Eduardo Henrique Falcão Pires, aluno regularmente matriculado no curso de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento (MPGD), da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que pode ser contatado pelo telefone (61) XXXXXXXXX ou pelo e-mail [eduardo.pires@aluno.enap.gov.br](mailto:eduardo.pires@aluno.enap.gov.br).

Tenho ciência dos objetivos do estudo, contribuindo para que o referido aluno realize sua dissertação que é requisito parcial para obtenção do título de Mestre, sob orientação do professor Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante.

Minha participação consistirá em conceder entrevista que será gravada e transcrita e, para tanto, entendo que o estudo possui finalidade de pesquisa acadêmica, e que meu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo através da omissão total de quaisquer informações que permitam minha identificação, evitando, assim, quaisquer eventuais riscos à minha privacidade.

Sei que posso abandonar minha participação na pesquisa quando quiser, e que não terei despesas pessoais nem receberei nenhum pagamento por esta participação. Além disso, sei também que os resultados da pesquisa serão divulgados com publicação no repositório institucional da Enap, e que os dados e materiais utilizados ficarão sob a guarda do pesquisador.

Por fim, reconheço que fui informado pelo pesquisador que este documento foi elaborado a partir de modelo disponibilizado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (FEPECS-SES/DF). O CEP é composto por profissionais de diferentes áreas cuja função é defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos. As dúvidas com relação à assinatura do TCLE ou aos direitos do participante da pesquisa podem ser sanadas através do telefone (61) 2017-2132, ramal 6878, ou e-mail [comitedeetica.secretaria@gmail.com](mailto:comitedeetica.secretaria@gmail.com).

Este documento segue elaborado em duas vias, sendo que uma ficará com o pesquisador responsável e a outra comigo enquanto participante da pesquisa.

Brasília/DF, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

---

Participante: Nome / Assinatura

---

Pesquisador: Nome / Assinatura

## **APÊNDICE D – Roteiro de entrevista**

### *Sobre a relação funcional do(a) entrevistado(a) com o MJSP*

1. Há quanto tempo o(a) sr(a) trabalha no Ministério?
  - a. Sempre com mesmo vínculo funcional que o atual?
  - b. Sempre na mesma unidade?
2. Quais são os pontos positivos e negativos de seu vínculo funcional no Ministério?

### *Sobre posições de livre provimento no MJSP*

3. Estudos sobre cargos em comissão e funções de confiança indicam que uma minoria desses profissionais possui filiação partidária, e que falta transparência sobre o processo de escolha desses profissionais. Na sua opinião:
  - a. Quais fatores são predominantes para a escolha desses profissionais no Ministério? Por quê?
  - b. Existe transparência desse processo no Ministério? Por quê?

### *Sobre a escassez do quadro permanente do MJSP*

4. Os dados pesquisados apontam que a quantidade de servidores concursados do Ministério é menor do que a soma dos profissionais com outros vínculos funcionais. Na sua opinião:
  - a. Por que isso ocorre?
  - b. Como isso afeta o Ministério?

### *Sobre a concentração do quadro permanente na SE*

5. Os dados pesquisados também apontam que mais da metade dos servidores concursados do Ministério estão na Secretaria-Executiva. Na sua opinião:
  - a. Por que isso ocorre?
  - b. Como isso afeta o Ministério?

**ANEXO A – Remuneração de cargos em comissão e funções de confiança**

<b>Cargo ou Função</b>	<b>Valor Unitário (R\$)</b>	<b>Valor da Opção (R\$)*</b>	<b>% Opção</b>
NE	17.327,65	10.396,59	60%
DAS 101.6 e 102.6	16.944,90	10.166,94	60%
DAS 101.5, 102.5 e 103.5	13.623,39	8.174,03	60%
DAS 101.4, 102.4 e 103.4	10.373,30	6.223,98	60%
DAS 101.3, 102.3 e 103.3	5.685,55	3.411,33	60%
DAS 101.2, 102.2 e 103.2	3.440,75	2.064,45	60%
DAS 101.1, 102.1 e 103.1	2.701,46	1.620,88	60%
FCPE 101.6 e 102.6	10.166,94	-	-
FCPE 101.5 e 102.5	8.174,03	-	-
FCPE 101.4 e 102.4	6.223,98	-	-
FCPE 101.3 e 102.3	3.411,33	-	-
FCPE 101.2 e 102.2	2.064,45	-	-
FCPE 101.1 e 102.1	1.620,88	-	-
FCT 1	6.975,30	2.092,59	30%
FCT 2	5.850,43	1.755,13	30%
FCT 3	4.906,97	1.570,22	32%
FCT 4	4.115,66	1.399,32	34%
FCT 5	3.451,94	1.277,22	37%
FCT 6	2.895,30	1.158,12	40%
FCT 7	2.428,37	1.068,48	44%
FCT 8	2.036,77	998,02	49%
FCT 9	1.708,30	939,56	55%
FCT 10	1.432,81	888,35	62%
FCT 11	1.201,74	841,22	70%
FCT 12	1.007,96	806,37	80%
FCT 13	845,41	760,87	90%
FCT 14	709,07	709,07	100%
FCT 15	594,74	594,74	100%
FG-1	537,55	-	-
FG-2	413,54	-	-
FG-3	318,07	-	-

Fonte: Tabela de remuneração nº 80 (BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020)

\*Observação: o valor da opção é aplicável apenas para servidores concursados.