

De onde viemos e para onde vamos? A estruturação do serviço público brasileiro na perspectiva da gestão estratégica de pessoas

1. O Estado brasileiro em formação: como a gestão de pessoas enfrenta heranças e desafios

Este ensaio integra uma iniciativa mais ampla voltada a discutir os desafios e perspectivas da formação e atuação do servidor público do futuro. Especificamente, integra o projeto "Servidor Público do Futuro 2025", da República.org, que visa fomentar o debate sobre os rumos do serviço público brasileiro nas próximas décadas. Transformar o setor público exige reorientação do papel das pessoas, das instituições e das competências diante dos desafios emergentes. Ao discutir os fundamentos histórico-culturais da burocracia nacional, este texto busca contribuir com essa agenda ao oferecer elementos analíticos que subsidiem a formulação de políticas de gestão de pessoas mais adaptadas aos tempos atuais.

A formação do Estado brasileiro foi profundamente marcada pela combinação de estruturas modernas com práticas patrimonialistas herdadas do período colonial (Faoro, 2001; Holanda, 1995). Desde a consolidação da administração pública no século XX, convivem, por um lado, mecanismos institucionais como concursos públicos — que visam selecionar servidores com base no mérito (Weber, 1971) — e, por outro, práticas informais como o uso político de nomeações, especialmente em cargos comissionados de baixo e médio escalão (Carvalho, 2011). Esses dois elementos moldaram o perfil da burocracia brasileira, ora fortalecendo a profissionalização, ora reforçando redes de favorecimento e baixa tecnicidade (Pacheco, 2014; Helal, 2022).

Neste contexto, **a gestão de pessoas** no setor público emerge como estratégia central para enfrentar os desafios postos por esse passado persistente. Mais do que um conjunto de práticas administrativas, ela **se apresenta como campo político e institucional a partir do qual é possível construir condições para uma burocracia mais justa, diversa e comprometida com o interesse público.**

2. O caminho percorrido: as trilhas (e armadilhas) do acesso ao serviço público no Brasil

Desde os primórdios da administração pública brasileira, a promessa de um Estado guiado por regras impessoais e critérios de mérito convive com uma realidade marcada por personalismo, desigualdades e redes de influência. A centralização herdada do modelo colonial e imperial não apenas moldou as instituições, como também enraizou práticas que associam o poder público à manutenção de privilégios. Quando o DASP foi criado, em 1936, e o concurso público ganhou espaço como mecanismo de seleção, parecia que o país caminhava rumo a uma burocracia moderna e técnica. Mas a verdade é que essa trajetória nunca foi linear — nem suficiente para romper com os padrões de apadrinhamento que atravessam décadas (Carvalho, 2011).

Mesmo após a Constituição de 1988, que reafirma o concurso como regra para o provimento de cargos efetivos, mecanismos paralelos de ingresso — como comissionamentos políticos, terceirizações e vínculos precários — foram se multiplicando. O que isso revela? Que o Estado brasileiro não opera sob uma lógica única, mas sob um jogo de forças onde o mérito compete, constantemente, com interesses particulares (Riggs, 1968; Barbosa, 1996). Ainda hoje, o provimento de milhares de cargos em comissão ocorre sem exigência de qualificação mínima, o que enfraquece a profissionalização e compromete a efetividade das políticas públicas.

É importante dizer: o problema não está na existência dos cargos comissionados — eles cumprem funções legítimas de direção, chefia e assessoramento. O desafio está em sua profissionalização, sobretudo nos postos de baixo e médio escalão, que frequentemente são ocupados sem critérios técnicos. Nos últimos anos, houve esforços importantes para reverter esse quadro. A Medida Provisória nº 731/2016, posteriormente convertida na Lei Federal nº 13.346/2016,

transformou mais de 10 mil cargos em funções comissionadas exclusivas para servidores concursados, como forma de fortalecer o mérito e a qualificação técnica no âmbito do Executivo federal.

A literatura comparada mostra que essa tensão entre técnica e política não é exclusividade brasileira. Mesmo em países com burocracias reconhecidamente estáveis — como França, Alemanha e Japão — o acesso aos altos escalões do Estado permanece condicionado por credenciais sociais seletivas (Heady, 1966). Já em países latino-americanos, como o México, observa-se uma oscilação entre reformas meritocráticas e acomodações políticas, o que dá origem a burocracias ambíguas¹ (González, 2025). **A questão, portanto, não é apenas como selecionar melhor, mas como estabelecer regras claras e efetivas para todos os níveis, de forma a garantir que a desigualdade deixe de ser vista como um dado natural e passe a ser enfrentada como um problema concreto na administração pública.**

3. Quando o mérito encontra o desvio: tensões que moldam o serviço público

O serviço público brasileiro consolidou avanços importantes desde a Constituição Federal de 1988, sobretudo no que diz respeito ao concurso público como regra geral de ingresso (Vieira, 2004). Ainda assim, persistem desigualdades significativas no interior do próprio Estado. Parte disso se deve à forma como muitos cargos comissionados, legítimos para funções de direção e assessoramento, continuam a ser ocupados sem critérios técnicos mínimos — especialmente nos níveis inferiores —, comprometendo a profissionalização de segmentos importantes. Além disso, os chamados vínculos precários, como contratos temporários, terceirizações e bolsas de apoio técnico, permanecem como estratégias de suprimento de pessoal que não garantem estabilidade, oferecem remunerações mais baixas e limitam o acesso a direitos trabalhistas e previdenciários dos servidores efetivos. Esse conjunto de fatores evidencia a coexistência de avanços e distorções, que desafiam a construção de um serviço público baseado no mérito e na equidade.

¹ A expressão “burocracias ambíguas” refere-se à convivência de elementos de profissionalização técnica e de modernização administrativa com práticas persistentes de patronagem e clientelismo (Sánchez González, 2025).

Essas práticas refletem a incompletude do processo de burocratização no Brasil, que convive com heranças de um Estado patrimonial e corporativo (Schwartzman, 1975). A existência de "bolsões de eficiência" – órgãos e empresas estatais com alto grau de profissionalização e autonomia – evidencia a capacidade de formação de elites técnicas, mas reforçam seletividade² e isolamento institucional³ (Martins, 1985).

Esses bolsões, embora eficientes, estão frequentemente desvinculados de uma lógica de inclusão e compromisso coletivo. Ao privilegiar o capital cultural de poucos, esse modelo reduz a diversidade na burocracia e aprofunda desigualdades (Bourdieu, 1996).

Apesar dos avanços institucionais registrados após a Constituição de 1988, a trajetória da profissionalização burocrática brasileira revela oscilações significativas. Como destaca Pacheco (2014), as reformas administrativas do período pós-redemocratização foram marcadas por um duplo movimento: de um lado, a tentativa de impor racionalidade gerencial à máquina estatal; de outro, a manutenção de práticas políticas de uso estratégico da burocracia. Essa ambivalência produziu uma burocracia que combina técnica com acomodações políticas, dificultando a consolidação de uma cultura institucional baseada em regras claras, tratamento isonômico, impessoalidade e foco no interesse público.

4. O futuro em disputa: caminhos para reposicionar o serviço público no Brasil

Os diagnósticos anteriores mostram que o serviço público brasileiro evoluiu, mas também carregou consigo muitas de suas deformações. Avançamos na institucionalização do concurso público, na elevação da escolaridade média dos servidores e na ampliação da participação feminina, como indicam os dados de Lopez e Guedes (2018). Esses avanços são corroborados pelos dados mais recentes do *Anuário de Gestão de Pessoas no Setor Público 2024* da República.org, que destacam o crescimento constante da qualificação dos servidores. Entre 2003 e 2022, por

² O termo "seletividade" refere-se ao caráter restrito e pouco acessível de certos órgãos ou carreiras do serviço público, que reproduzem desigualdades ao privilegiar perfis técnicos e socioeconômicos muito específicos. Essa seletividade costuma se manifestar tanto na formação exigida quanto no perfil social predominante dos ocupantes.

³ "Isolamento institucional" designa a tendência de algumas organizações públicas, especialmente as de maior prestígio ou autonomia, a operar de maneira fechada, com pouca articulação ou integração com outras áreas do Estado. Esse isolamento reforça a fragmentação e dificulta a criação de políticas públicas mais coordenadas.

exemplo, a proporção de servidores com ensino superior completo ou pós-graduação aumentou de forma significativa, enquanto caíram as vagas de nível fundamental e médio — sinalizando uma tendência de maior profissionalização no setor público (República.org, 2024).

Apesar desses avanços, persistem desafios importantes. Entre 1995 e 2016, o percentual de servidores federais com nível superior ou pós-graduação subiu de 45% para 78%, mas as mulheres, ainda que tenham ampliado sua presença, seguem enfrentando obstáculos estruturais. O *Anuário* revela que as mulheres já representam 56,8% da força de trabalho no serviço público, sobretudo nas administrações municipais. Entretanto, essa maioria numérica ainda não se traduz em maior representatividade nos cargos de liderança, que continuam sendo predominantemente ocupados por homens brancos (República.org, 2024). O desafio, portanto, não é apenas preservar os ganhos já alcançados, mas transformar a lógica de funcionamento do Estado e enfrentar as desigualdades que ainda estruturam o serviço público brasileiro.

Essa transformação passa, em primeiro lugar, pela qualificação estratégica dos processos de ingresso. O Concurso Público Nacional Unificado (CPNU), lançado em 2024, representa um avanço nesse sentido. Ao descentralizar a aplicação das provas — alcançando mais de 200 municípios —, adotar critérios de inclusão por meio de cotas e incorporar cursos de formação como etapa obrigatória para alguns cargos, o CPNU busca democratizar o acesso e revalorizar o mérito técnico. Trata-se de um exemplo de como o ingresso pode ser redesenhado para combinar eficiência, diversidade e qualificação.

Também é fundamental olhar para o que acontece após o ingresso. Apesar de avanços importantes, a gestão do ciclo funcional ainda enfrenta desafios para consolidar uma visão sistêmica que combine progressão baseada em desempenho, políticas contínuas de formação e maior mobilidade entre carreiras e órgãos. Muitos servidores ainda relatam a necessidade de maior reconhecimento institucional e mais oportunidades de atualização técnica e novos desafios. Como seguir ampliando o engajamento e o compromisso com o interesse público, garantindo que cada

profissional possa desenvolver plenamente suas competências e contribuir de forma efetiva?

O futuro do serviço público também exige mais ousadia: é preciso **construir ambientes institucionais mais abertos à inovação, à escuta e à diversidade de experiências**. Isso implica repensar modelos de liderança, ampliar espaços de participação e dar atenção especial à atração de jovens — com políticas de *onboarding*, trilhas de desenvolvimento e gestão de talentos que dialoguem com as expectativas de novas gerações. **Não se trata de abrir mão do mérito, mas de reconhecer que ele não floresce sem condições materiais, sem cultura organizacional e sem uma visão clara de missão pública.**

Como chegamos até aqui? Em grande parte, por termos aceitado, por muito tempo, um serviço público fragmentado, desigual e marcado por lógicas contraditórias. Mas se a história nos trouxe até este ponto, ela também nos mostra que mudanças são possíveis. **O desafio agora é construir um novo ciclo — mais profissional, mais comprometido com o bem comum. A gestão de pessoas no Estado não é uma engrenagem auxiliar: é o próprio motor da reconstrução institucional que o país tanto precisa.**

Referências

BARBOSA, Livia. Meritocracia à brasileira. **Revista do Serviço Público**, 1996.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996.

CARVALHO, E. D. P. O Aparelho Administrativo Brasileiro: Sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. In: Cardoso Jr., J. C. (Org). **Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro**, 5, Rio de Janeiro: IPEA, 2011, p. 47-89.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. São Paulo: Globo, 2001.

GÓNZALEZ, José Juan S. La burocracia en México: entre el patronazgo y la modernización. **Espacios Públicos**, [S.l.], v. 26, n. 64, p. 39-66, ene. 2025. ISSN 2954-4750. Disponible en: <<https://espaciospublicos.uaemex.mx/article/view/24381>>.

Fecha de acceso: 01 mayo 2025 doi:

<https://doi.org/10.36677/espaciospublicos.v26i64.24381>.HEADY, Ferrel. **Public administration**: a comparative perspective. Prentice-Hall, 1966.

HELAI, Diogo H. The Higher Up, the more Unequal: On Meritocracy in the Admission to the Brazilian Public Sector. **Public Organiz Rev.** 22, 743–761, 2022
<https://doi.org/10.1007/s11115-021-00540-6>

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LOPEZ, Felix; GUEDES, Erivelton. **Atlas do Estado Brasileiro 2018**: uma análise multidimensional da burocracia pública brasileira em duas décadas (1995-2016). Brasília: IPEA, 2018.

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

PACHECO, R. S. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 53, n. 4, p. p. 79-106, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v53i4.295. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/295>. Acesso em: 1 maio. 2025.

RIGGS, Fred. **Administração nos países em desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 1968.

SCHWARTZMAN, Simon. Patrimonialismo e regionalismo. In: **São Paulo e o Estado Nacional**. São Paulo: Difel, 1975.

VIEIRA, Leonardo C. **Mérito, sociedade e direito**. Dissertação (Mestrado em Direito) – UFMG, 2004.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.