



VIII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

40 anos de democracias: progressos, contradições e perspectivas

ÁREA TEMÁTICA: Trabalho, Organizações e Profissões [ST]

ESTRATIFICAÇÃO SOCIAL NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: UM ESTUDO A PARTIR DOS DADOS DA PNAD/IBGE

HELAL, Diogo Henrique

Doutor em Ciências Humanas, concentração em Sociologia

Universidade Federal da Paraíba – BRASIL

diogohh@yahoo.com.br

Resumo

Este artigo analisa o acesso a cargos públicos no país, buscando identificar: i) os efeitos das variáveis meritocráticas e não meritocráticas no acesso ao setor público brasileiro, ii) se a exigência de concurso público altera essa dinâmica, e iii) se o acesso a determinados grupos ocupacionais, neste setor, apresenta especificidades. As hipóteses, elaboradas a partir da teoria sociológica da modernização, da teoria da reprodução social, e da abordagem burocrática, foram testadas por meio de dois modelos de regressão logística: um, binário, em que se buscou explicar o acesso ao setor público no Brasil, e o segundo, multinomial, com vistas a explicar a probabilidade que um indivíduo, já estando no setor público, tem de ocupar cargos gerenciais e profissionais. Os dados são oriundos da PNAD/IBGE, de 1996, última edição da PNAD em que se faziam presentes as variáveis de interesse dessa pesquisa. Os resultados do teste do modelo de regressão logística binária indicam uma confirmação apenas parcial das três hipóteses: observou-se que as variáveis de capital humano (meritocráticas) estavam associadas ao acesso ao setor público e que o efeito destas variáveis foi mais importante para o caso dos estatutários. Os resultados do modelo de regressão logística multinomial denotam uma dinâmica diferente. Para o grupo gerencial, a educação continuou a apresentar efeito positivo, tanto para o ingresso no setor público em geral, e via concurso público. Não se observou, contudo, a associação da experiência (idade). Ao se analisar o acesso a tal setor, em cargos gerenciais, percebeu-se o efeito favorável aos brancos e homens. A educação do pai apresentou efeito positivo nas chances de o indivíduo ser gerente no setor público, via concurso. O acesso ao setor público, em cargos profissionais, apresenta dinâmica semelhante. Observou-se que homens têm 119,9% a mais de chances de ocupar cargos profissionais no setor público, via concurso. Há também um forte indício de reprodução social neste grupo ocupacional. Os resultados deste artigo indicam que a promessa meritocrática do setor é falaciosa, uma vez que mesmo em um setor de caráter burocrático, o efeito da origem do indivíduo persiste. A permanência desses efeitos pode ser explicada pelos teóricos da reprodução social, e pelo caráter híbrido da formação social nacional, que favorece a convivência de elementos meritocráticos e não meritocráticos na estrutura social. Destaque-se o papel que a estrutura ocupacional tem na determinação do acesso ao setor público. Em posições mais privilegiadas da estrutura, como as ocupadas pelos gerentes e profissionais, os grupos mais favorecidos da sociedade (e.g. brancos, homens) dominam o acesso.

Abstract

This paper examines access to public sector in Brazil, seeking to identify: i) the effects of meritocratic and not meritocratic variables in the access to the Brazilian public sector, ii) if the requirement of tender alters this dynamic, and iii) if the access to certain occupational groups, in this sector has specific characteristics. The hypotheses, drawn from the sociological theory of modernization, the theory of social reproduction, and bureaucratic approach, were tested using two logistic regression models: one binary, in which it sought to explain access to the public sector in Brazil, and the second, multinomial one, in order to explain the probability that an individual, being already in the public sector has to occupy managerial and professional positions. The data used are from PNAD / IBGE, 1996, the latest edition of PNAD that the variables of interest for this research were present. The test results of the binary logistic regression model indicated a partial confirmation of the three hypotheses: it was observed that the human capital variables (meritocratic) were associated with access to the public and that the effect of these variables was most important for the case of statutory group. The results of the multinomial logistic regression model show a different dynamic. For the managerial group, education continued to show a positive effect, both for entry into the public sector in general and via public tender. It is not observed, however, the effect of experience (age). When analyzing the access to this sector in managerial positions, it was noted the favorable effect to whites and men. The father's education had a positive effect on the chances of an individual being a manager in the public sector, via tender. Access to the public sector, in professional positions, shows a similar dynamics. It was observed that men are 119.9% more likely to occupy professional positions in the public sector, via tender. There is also a strong indication of social reproduction in this occupational group. The results of this paper indicate that the meritocratic promise in the public sector is fallacious, since even in a sector that has a bureaucratic character, the effect of the origin of the individual persists. The permanence of these effects can be explained by the theory of social reproduction, and by the hybrid character of the national social formation, which favors the coexistence of meritocratic and not meritocratic elements in the social structure. It is important to highlight the role that the occupational structure has in determining access to the public sector. At the most privileged positions in the structure, as occupied by managers and professionals, the groups most advantaged in society (eg white men) dominate access.

Palavras-chave: Estratificação Social; Setor Público; Meritocracia; Reprodução Social; Brasil.

Keywords: Social Stratification; Public Sector; Meritocracy; Social Reproduction; Brazil.

1. Apresentação

A administração pública tem sido estudada, com bastante empenho, por diversas áreas do conhecimento e em diversos países. O movimento de Reforma do Estado é temática recorrente em qualquer fórum, acadêmico ou não, que se disponha a discutir a coisa pública. Há, contudo, alguns temas que precisam ser melhor explorados. No entendimento deste artigo, um deles refere-se à questão do ingresso no setor público.

É importante destacar que a discussão da estratificação social na esfera pública traz à tona o papel de elementos organizacionais e burocráticos no processo de estratificação social. Uma vez que a sociedade moderna é marcada pela presença das organizações, estudar o seu papel no modo como as sociedades têm se estratificado é tarefa de extrema relevância.

Para Parsons (1974: 127), “a difusão da burocracia, tanto particular quanto pública, tem sido um sinal distintivo da última fase de modernização”. Holsinger (1975) – ao buscar identificar fatores de modernização na sociedade brasileira e seus efeitos sobre o processo de determinação do *status* ocupacional – via na racionalização e burocratização organizacional dois dos principais indicadores da crescente modernidade gerada pelo acelerado processo de industrialização que se desenvolvia no Brasil, nas décadas de 1960 e 1970.

De acordo com Perrow (1992), a nossa estrutura de classes foi refeita pelas organizações, e que a estratificação dentro e entre as organizações é o determinante central de nosso sistema de classes. Assim, é possível supor que as organizações, e a maneira como os indivíduos se organizam dentro dela, contribuam para o processo de estratificação social.

Este trabalho pretende aprofundar tal debate acerca do papel das organizações no processo de estratificação social, conjugando duas importantes áreas da pesquisa sociológica, quais sejam: a sociologia das organizações e a estratificação social.

Este estudo analisa, especificamente, o processo de estratificação social no setor público brasileiro. “A rigor, a administração pública constitui um fenômeno do Estado moderno, no qual a burocracia, com maior ou menor grau de racionalidade legal, passou a ser a estrutura predominante de administração” (Prates, 2007: 118). O Brasil se apresenta como ótimo caso a ser estudado, em função da conhecida convivência, no setor público, de traços patrimonialistas, oriundos de nossa formação sócio-histórica, com elementos meritocráticos, reforçados pela Carta Magna de 1988.

Com base em dados secundários (PNAD/IBGE, 1996) este trabalho analisa o acesso a cargos públicos no país, buscando identificar: i) os efeitos das variáveis meritocráticas e não meritocráticas no acesso ao setor público brasileiro, ii) se a exigência de concurso público altera essa dinâmica, e iii) se o acesso a determinados grupos ocupacionais, neste setor, apresenta especificidades.

2. Teorias de Estratificação Social

2.1 Teoria Sociológica da Modernização

Boa parte da estratificação e mobilidade sociais tem ocorrido por meio das ocupações. Sabe-se que o emprego é um fenômeno moderno, consolidado com o avanço da industrialização no mundo, a partir da existência da administração burocrático-racional. Assim, para se tratar da estratificação social na sociedade moderna, faz-se necessário abordar inicialmente o processo de industrialização e as organizações burocráticas. Para Levy (1966), tais organizações são absolutamente essenciais para a existência de sociedades modernas, pois consolidaram, justificaram e garantiram os interesses capitalistas.

O modelo de organização burocrática foi amplamente difundido em todo o mundo no século XX. Weber (1971), além de destacar a superioridade técnica desse tipo de organização, ressaltava que este tipo acompanha a moderna democracia de massa, por se tratar de um modelo interessado na acessibilidade

universal aos cargos, privilegiando assim o mérito. A educação formal possibilitaria a redução de diferenças sociais na sociedade moderna, uma vez que esta se apresenta como meritocrática.

Esta visão da sociedade e organizações modernas é base da teoria sociológica da modernização (ver Parsons, 1974; Levy, 1966). Para seus teóricos, um dos aspectos característicos da modernidade, resultado do processo de industrialização e urbanização, é a perda de importância dos atributos herdados da família, e de origem social (papéis atribuídos – *ascription*) e a valorização dos atributos ligados ao esforço próprio, à realização individual (papéis adquiridos – *achievement*).

A igualdade, em uma sociedade meritocrática, é entendida como uma equalização de oportunidades. Nesse sentido, a discussão se aproxima da visão weberiana de que a burocracia leva à democratização. “É no sentido dessa ‘regra’ universalista de recrutamento que Weber sugere que a burocratização racional-legal da sociedade ocidental foi uma condição *sine qua non* do sistema democrático-liberal de governo” (Prates, 2007: 121).

2.1.1 Hipótese Meritocrática e Estratificação Social

Ao destacar o papel da educação na sociedade moderna, a abordagem funcionalista acaba por apresentar uma hipótese, que explica alterações e o próprio processo de estratificação social em tal sociedade. Tal hipótese, desenvolvida pela chamada teoria sociológica da modernização, foi intensamente aplicada ao entendimento do processo de mudança social associado à estrutura ocupacional e à estratificação social de modo geral.

Com o desenvolvimento do estudo da estrutura ocupacional iniciado por Blau e Duncan (1967), alguns estudiosos iniciaram a formulação de uma abordagem que entendesse ou explicasse o processo de modernização, aplicada à pesquisa dos processos sociais relativos à estrutura ocupacional. Treiman (1970) formulou as hipóteses centrais dessa perspectiva teórica, que teve uma aplicação ao caso brasileiro levada a cabo por Holsinger (1975). A hipótese geral apresentada é a de que, com o processo de industrialização e urbanização experimentados com a modernização das sociedades capitalistas, passa-se de uma estrutura social dominada pela atuação de atributos herdados da família (*ascription*) para outra definida a partir das próprias realizações dos indivíduos (*achievement*). Dessa forma, esses teóricos acreditam que os fenômenos socioeconômicos (industrialização e urbanização) associados à “modernização” das sociedades capitalistas geram uma profunda transformação dos processos de estratificação social, em especial aqueles ligados à determinação das oportunidades ocupacionais, bem como a outros aspectos do mercado de trabalho, tais como os salários dos indivíduos. Em outras palavras, de acordo com esta abordagem teórica, deve-se esperar que com a “modernização” das sociedades, as variáveis de *background* familiar (*ascription*) – ou outras associadas a características natas de significado social, tais como raça e gênero – passem por uma redução da sua importância no processo de estratificação social, ao passo que variáveis associadas a conquistas (*achievement*) individuais (em particular, a escolaridade) tornem-se mais relevantes.

Com base no debate acima, é de se esperar que elementos ligados ao esforço individual sejam valorizados na sociedade moderna como um todo, mas que tal valoração seja diretamente proporcional ao grau de burocratização das organizações e da própria sociedade. Em setores como o público, onde as características burocráticas têm um peso maior, é de se esperar que o processo de estratificação social ocorra de modo mais meritocrático possível.

2.2 Abordagens não meritocráticas

Convém lembrar que a chamada tese da meritocracia apresentada pelos funcionalistas tem sido fortemente questionada por autores de diferentes correntes de pensamento. Rossi (1980), por exemplo, resume de forma bastante crítica a tese da meritocracia:

A ‘igualdade de oportunidades’ é ponto importante da ideologia capitalista, pois garantiria aos mais capazes, aos mais esforçados, (...) o acesso às melhores posições. A educação tornaria permeáveis as classes sociais de modo que, quem não ‘subisse’, ou não se teria esforçado o suficiente, ou teria sido menos capaz (Rossi, 1980: 70-71).

Tal crítica é também compartilhada por outros autores, que afirmam que mesmo universalizando o sistema educacional a influência dos atributos relacionados à família e à classe social não diminuirá.

É oportuno agora destacar o entendimento sobre a meritocracia apresentado por Barbosa (2003). A autora discute a ideia do desempenho, uma categoria central à sociedade e organizações modernas. Barbosa (2003) busca contextualizar a ideia do desempenho dentro do sistema de valores a que pertencem e que se constitui num dos principais sistemas de hierarquização social das sociedades modernas: a meritocracia. Para Barbosa (2003: 22), meritocracia deve ser definida, no nível ideológico,

(...) como um conjunto de valores que postula que as posições dos indivíduos na sociedade devem ser consequência do mérito de cada um. Ou seja, do reconhecimento público da qualidade das realizações individuais (Barbosa, 2003: 22).

Destaca-se também as duas interpretações sobre o conceito apresentadas pela autora (2003). A primeira ressalta a dimensão negativa, que concebe a meritocracia como um conjunto de valores que rejeita toda e qualquer forma de privilégio hereditário e corporativo e que valoriza e avalia as pessoas independentemente de suas trajetórias e biografias sociais. Em sua dimensão negativa, a meritocracia não atribui importância a variáveis sociais como origem, posição social, econômica e poder político no momento em que estamos pleiteando ou competindo por uma posição. Essa interpretação refere-se à hipótese funcionalista, ao enfatizar o esforço individual e diminuir a importância da origem social nas realizações dos indivíduos. Percebe-se que a autora atribui conotação negativa a essa interpretação. Pode-se supor que Barbosa (2003) não acredita na ausência de influência das variáveis sociais no processo de estratificação social, contrapondo o argumento da hipótese funcionalista.

Por outro lado, a autora (2003: 22) faz questão de ressaltar a interpretação positiva quanto à meritocracia: “quando afirmamos que o critério básico de organização social deve ser o desempenho das pessoas, ou seja, o conjunto de talentos, habilidades e esforços de cada um, estamos falando da meritocracia em sua dimensão afirmativa”. Aqui se ressalta que a meritocracia reveste-se de um caráter igualitário, que permite o livre e equitativo acesso a posições na sociedade. O problema, segundo Barbosa (2003), reside na ausência de consenso acerca de como avaliar o mérito dos indivíduos.

A educação, desse modo, não pode ser vista como o instrumento que vá garantir acesso igualitário às posições sociais. Acerca dessa temática, Foucault (1999) analisa a maneira pela qual os exames educacionais atuam como instância produtora e certificadora do mérito e, conseqüentemente, de controle social. De acordo com o autor, o exame é forma de poder que se exerce por intermédio de questões, que traduzem a concepção ocidental de conhecimento e verdade. Classificar os trabalhadores segundo sua habilidade, classificar os enfermos para evitar o contágio, hierarquizar os alunos segundo seus méritos; todos estes sistemas, para o autor, seguem o desenho de um pequeno tribunal que adota teatralmente a forma de um aparato judicial. Neste sentido, os parâmetros de normalidade passam a ser definidos em tais instituições sob a forma de exames aos quais os indivíduos são submetidos não apenas para aferir seu aprendizado, como, também, para conformar sua subjetividade.

Várias são as abordagens que podem demonstrar muito bem a fraqueza da teoria sociológica da modernização, no processo de estratificação social. Esse estudo, entretanto, centra esforços na teoria do capital cultural (Bourdieu, 1987; Bourdieu; Passeron, 1977), que busca destacar o processo de reprodução social que ocorre nas sociedades.

2.2.1 Reprodução Social e Estratificação Social

Outros autores também têm questionado o papel da educação como equalizador de oportunidades sociais. Em vez de ter um papel equalizador, destacam vários estudiosos que a expansão da educação tem servido para perpetuar e mesmo para promover a desigualdade social. Por exemplo, para aqueles que representam a perspectiva da reprodução social, a expansão da educação é o canal principal por onde o desenvolvimento capitalista perpetua o antagonismo de classe, por meio da seleção e treinamento de indivíduos para representar papéis ocupacionais que meramente refletem as posições sociais de suas famílias. Assim, educação é vista como um instrumento de dominação social (Bowles e Gintis, 1976; Edwards, 1979). Em

vez de aumentar o “universalismo” no processo de alocação de *status*, como previsto pela perspectiva parsoniana, a expansão educacional seria o meio “pelo qual características individuais transmitidas (*ascriptive forces*) encontram caminho para se expressarem como realizações adquiridas (*achievement*)” (Halsey, 1977: 1984). Educação também pode ser entendida como o caminho pelo qual o capital cultural é transmitido (Bourdieu, 1973) e age como um veículo poderoso de reprodução social.

Os teóricos da reprodução social veem o modelo de expansão educacional como um processo que, na verdade, serve para excluir membros das classes sociais inferiores de posições ocupacionais desejadas. Seleção e alocação no mercado de trabalho baseado nas credenciais são usadas para manter os privilégios dos grupos sociais dominantes (Bowles e Gintis, 1976; Collins, 1971, 1979). Realização educacional, então, é parte de um processo maior de legitimação de estrutura de classes.

Os proponentes da teoria do capital cultural, primeiramente desenvolvida por Bourdieu (1973) e Bourdieu e Passeron (1977), propõem, por exemplo, que crianças de famílias com um baixo nível de capital cultural estão mais propensas a não possuírem meios culturais, tais como valores sociais dominantes, hábitos, maneiras, preparo com línguas, que podem ajudá-las a adquirir elevado alcance educacional. Para essa perspectiva, capital cultural é o principal mecanismo para reprodução social nas sociedades modernas. São recursos ou bens simbólicos transmitidos por ações pedagógicas dentro da família e está relacionado a todos os investimentos culturais por parte da família fora do sistema educacional formal.

Para Bourdieu (1979), a definição funcionalista das funções da educação encontra-se, de fato, implicada em uma definição do “capital humano” que não tem nada de humanista, pois não escapa ao economicismo e ignora, entre outras coisas, que o resultado escolar depende do capital cultural previamente investido pela família.

Assim, com base nas abordagens não meritocráticas, e em contraposição à visão funcionalista, é de se esperar que o processo de estratificação social no Brasil, e, em especial, o vivenciado no setor público do país, ocorra de modo inserido em contexto social, no qual variáveis ascriptivas, ligadas à origem social do indivíduo, exerçam influência nas realizações individuais, e, no caso de interesse desse artigo, no acesso ao setor público no país.

3. Apresentando o Setor Público no Brasil: aspectos culturais e históricos e seu impacto para a estratificação social

De acordo com Heady (1966), a construção do setor público em cada país, bem como a presença de elementos da burocracia, são extremamente dependentes do contexto histórico de cada nação: “*the merit bureaucracy depends more on a protective tradition than on elaborate legal provisions*” (Heady, 1966: 47). Para Ziller (1993), o exame da maneira pela qual cada país operacionaliza seus princípios gerais para cada sistema de seleção e recrutamento é particularmente revelador da concepção que este faz da função pública e, de modo mais amplo, de sua cultura administrativa e política.

Em sua obra, Heady (1966) analisa as características burocráticas da administração pública de alguns países. Para tanto, agrupa-os em dois grupos: os desenvolvidos e os em desenvolvimento. Os desenvolvidos, segundo o autor, são aqueles que mais se aproximam do modelo weberiano de burocracia. São os exemplos clássicos, a Alemanha e França. Neste grupo, o autor também analisa a Grã-Bretanha, Estados Unidos, Japão e União Soviética. Segundo o autor, em geral, as modernas nações ocidentais são marcadas por uma administração pública caracterizada com base no modelo weberiano de burocracia, em contraste com os padrões patrimonialistas de administração, inerentes ao período feudal.

De acordo com Heady (1966), as burocracias da França e da Alemanha podem ser consideradas casos clássicos, que mais se aproximam do tipo ideal weberiano. Apesar da descontinuidade política, ambos os países apresentam, historicamente, continuidade administrativa e burocrática. A administração Prussiana, na Alemanha e o *Ancien Regime*, na França, foram as sementes da administração burocrática, que continua a caracterizar o setor público de cada país. O autor observa algumas consequências desta continuidade na esfera pública: “*The most notable characteristic of these continental European bureaucracies (...) is that*

public officials are considered members of a corps or cadre representing and closely identified with the state” (Heady, 1966: 42).

De acordo com o autor, apesar do ingresso no serviço público nesses países se dar por meio da educação, não se pode considerar que tal setor seja eminentemente meritocrático:

Entrance to the bureaucracy, particularly to the higher levels, is difficult and through prescribed channels. The recruitment system is closely geared to the educational system, so that access to the higher civil service is effectively restricted to those who also have access to higher education (Heady, 1966: 42).

Em ambos os países, os entrantes no serviço público são “sobreviventes competentes de um rigoroso processo competitivo” (Heady, 1966: 43), mas também são quase que exclusivamente filhos de membros das classes superiores e em grande parte são filhos de funcionários públicos. Isso claramente mostra que apesar da educação ser, objetivamente, o principal elemento que influencia o processo de estratificação social no setor público destes países, este não pode ser considerado puramente meritocrático, em função da explícita reprodução social existente em tal setor. Bottomore (1978) concorda com tal conclusão. De acordo com o autor:

O recrutamento para as repartições públicas através do exame competitivo, ou à base de qualificação educacional, só oferece verdadeira igualdade de oportunidades se aqueles que possuem habilidade igual dispõem de oportunidades iguais de preparar-se para o serviço público pela obtenção dos diplomas necessários ou do treinamento necessário aos exames de admissão. Na prática, por conseguinte, a seleção de indivíduos para o serviço público graduado, bem como para muitas outras ocupações de status elevado, tem lugar, na maioria dos casos, no momento em que os indivíduos são selecionados para a educação superior. (Bottomore, 1978: 97)

É oportuno destacar que, apesar de existir a reprodução social no serviço público na Alemanha e na França, isso não significa dizer que tal setor prescindia de elementos técnicos, ao alocar os indivíduos nos respectivos cargos públicos. Heady (1966) descreve, para ambos os países, a existência de um extenso e intensivo programa de treinamento, principalmente para os que pretendem ocupar cargos mais elevados na administração pública. Isso é um forte indício da existência de carreira baseada no mérito, no setor público, nestes países. O que se observa, nos casos da Alemanha e França é que a reprodução social exerce influência no *ingresso* ao serviço público; a *progressão na carreira* no setor, por sua vez, é dependente, em sua maior parte, do desempenho individual nos programas de treinamento que lá ocorrem. Em nosso ver, esta é a principal diferença entre as administrações públicas, no tocante ao provimento de cargos, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Mais adiante, ainda como exemplos de países desenvolvidos, Heady (1966) apresenta algumas características da administração pública da Grã Bretanha e dos Estados Unidos. De acordo com o autor, comparados a França e Alemanha, o setor público britânico e americano foi lento em seu processo de profissionalização e burocratização: “*It was not until the middle of the nineteenth century that the British reformed their civil service by putting recruitment on a merit basis. In the United States, substantial reform did not come until 1883, and then it was partial – only starting a process*” (Heady, 1966: 46).

De modo mais breve, Heady (1966) apresenta outro caso, agora sem tradição ocidental, considerado nação desenvolvida, no tocante à sua administração pública: Japão. Do caso japonês, destaca-se a modernização ocorrida no fim do século XIX. O país era caracterizado como um feudo centralizado, que desenvolveu uma burocracia baseada em características patrimonialistas. Segundo Barbosa (1996), a era Tokugawa (1603-1853) estabelece as bases administrativas do império em contraposição ao período anterior, marcado pela instabilidade política decorrente do permanente conflito entre xoguns.

Nessa perspectiva, para analisar a administração pública nos países em desenvolvimento, Heady (1966) se utiliza da noção do subsistema administrativo, chamado de “sala”, no modelo prismático de sociedades em transição, proposto por Fred Riggs (1964). Nesses países, Heady (1966) afirma que a burocracia é caracterizada por um subsistema administrativo – “sala”. Tal subsistema é “*associated with unequal distribution of services, institutionalized corruption, inefficiency in rule application, nepotism in recruitment,*

bureaucratic enclaves dominated by motives of self-protection, and in general, a pronounced gap between formal expectations and actual behavior” (Heady, 1966: 29).

O autor apresenta algumas características comuns a esses países: (1) o modelo básico da administração pública é copiado. “*All countries (...) have consciously tried to introduce some version of modern Western bureaucratic administration” (Heady, 1966: 69).* (2) as burocracias públicas são deficientes em mão de obra qualificada, necessária a programas de desenvolvimento. (3) uma terceira tendência dessas burocracias é a ênfase que elas dão aos interesses próprios de seus membros e dos grupos de interesse, no lugar dos interesses públicos. O autor (1966: 71) destaca que “*the value attached to status based on ascription rather than achievement explains much of this behavior”*. Sobre o servidor público nesses países, destaca também outro autor:

(...) using the pretext of eligibility based on examination, he chooses from the certified those whose personal loyalty he trusts. The same criterion enables him to choose from his family and friends those in whom he has confidence. He helps them gain schooling, certificates, and examination ratings which make them eligible (Riggs, 1964: 71)

Ainda sobre o uso de elementos ascriptivos no setor público nesses países, Heady (1966: 71) ressalta o seguinte: “*Similar nonmerit considerations may greatly influence promotions, assignments, dismissals, and other personnel actions within the service, as well as the conduct of business with agency clientele on the outside”*.

Em especial, no tocante ao ingresso no setor público, em países latino-americanos, é possível afirmar que neles a presença de elementos patrimonialistas e da própria reprodução social da elite é algo marcante. Agudelo (2003), estudando a tradição política na Colômbia, afirma que a ausência de sofisticados protocolos facilitou a quem fazia política, sua proximidade com os governados, facilitando a qualquer cidadão o acesso a cargos público por via do clientelismo. O autor afirma ainda que em países como México, Peru e Chile o acesso a tais cargos ocorria de maneira mais restritiva. Nestes países, “*donde las poses y los gestos discriminatorios de las familias gobernantes, han marcado el ejercicio de la política otorgándoles de manera exclusiva ese derecho, que en la mayoría de los casos estaba signado por el nacimiento, tenían de ipso facto un lugar en el Estado”* (Agudelo, 2003: 73).

Dando sequência ao que foi discutido anteriormente, buscaremos, a seguir, apresentar algumas considerações socioinstitucionais sobre o setor público no Brasil, destacando o modo como isso influenciou e influencia o acesso a tal setor no país.

Apesar de hoje serem considerados inquestionáveis quanto a sua relevância, os princípios da burocracia racional-legal são recentes no Estado brasileiro. Para Prates (2007), só podemos falar em burocracia racional-legal no Brasil a partir da Revolução de 30. Até aí, segundo o autor (2007), a administração pública brasileira era moldada pelo velho estilo patrimonial do favoritismo político e social, sem qualquer distinção de natureza formal ou substantiva entre o público e o privado. Diversos autores já se debruçaram sobre as raízes culturais da e na formação do Estado Nacional. Nesse sentido, é fundamental destacar as obras antropológicas (DaMatta, 1984; 1997; Ribeiro, 1995) e sociológicas (Freyre, 2005; Holanda, 1995; Faoro, 2001) acerca da temática.

O surgimento do Estado brasileiro acontece de modo bastante peculiar. Enquanto na maioria dos países colonizadores a organização da sociedade antecede a formação do Estado, no Brasil, dá-se o inverso. O que formou a nossa organização social foi em grande parte externo ao país. A estrutura político-institucional que aqui se consolidou estava ligada à sociedade portuguesa. Tal influência permaneceu praticamente inalterada durante a Colônia e o Império, tendo como principais características a centralização decisória do Estado e sua capacidade de regulamentação econômica. As primeiras modificações na estrutura organizacional da administração pública brasileira só vieram a ocorrer em 1891, sem nenhuma mudança mais profunda no funcionamento do aparato administrativo.

O aparato administrativo governamental brasileiro foi patriarcal no Brasil colônia e patrimonial no Império e na Primeira República. O patrimonialismo pode ser considerado como um dos traços constitutivos da formação do Estado brasileiro e da própria nação. Segundo Schwartzman (1975), o patrimonialismo é um tipo de

organização política que se desenvolve por extensão do poder patriarcal, familiar, sobre áreas extrapatrimoniais e súditos políticos.

Para Faoro (2001), as relações patrimonialistas ficaram evidenciadas na escolha dos donatários das capitânias, escolhidos entre aqueles fiéis à Coroa e não entre os homens de negócios. Ressaltam-se o fato de que Portugal não se ajustou ao tipo clássico de organização feudal, o que repercutiu no estabelecimento do Governo Geral em 1548 e mudança da Corte Portuguesa para o Rio, em 1808. Em ambos os momentos, a estrutura de governo centralizada, de caráter burocrático e patrimonialista, foi transplantada para o Brasil. Ao chegar ao Rio, Dom João VI promove a replicação da estrutura burocrática lisboeta, reproduzindo os órgãos existentes em Portugal, ainda que sem qualquer utilidade na nova terra, para garantir a acomodação de interesses privados.

Há de se lembrar ainda que a independência do país, em 1822, por um membro da realeza portuguesa, não quebrou a linha de continuidade, o que é importante para a compreensão da institucionalização estável do governo brasileiro no período colonial e na segunda metade do século XIX.

O que se observa, na verdade, na história do país, até os dias atuais, é o convívio do patrimonialismo e clientelismo com o ideário moderno, liberal e meritocrático. Apesar de as primeiras constituições nacionais trazerem as idéias modernas em voga, à época, a imprecisão do texto normativo permitiu ajustar os princípios liberais europeus em voga sem, todavia, limitar efetivamente a práxis oligárquica e patrimonialista no provimento dos cargos públicos.

Mais adiante, a Revolução de 1930 também não desarma o aparelho oligárquico, que passa a conviver com o Estado empresário burguês, gerando conflitos entre formas de legitimidade e dominação díspares. A manutenção das formas tradicionais de dominação no aparelho de Estado acarretou a permanência do clientelismo, observado até os dias presentes. Segundo Furtado (1986, p.22), “a consolidação do poder central que se esboça, em 1930, e se confirma, em 1937, dota o país de um centro de decisões com considerável autonomia *vis-à-vis* dos grupos econômicos tradicionais”. Ressaltam-se, todavia, alguns avanços no período.

Com a expansão da estrutura administrativa, medidas de reformulação da obsoleta burocracia, segundo ressalta Vieira (2004), ganham a agenda política nacional. Destaque-se também que, a partir do governo de Getúlio Vargas, a insatisfação com a arcaica estrutura administrativa fez com que surgissem reformas no setor público, no âmbito do executivo, que culminam na criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). Antes da Constituição Federal de 1988, o Dasp foi a tentativa mais significativa de implantação de uma administração pública de molde weberiano. Desde sua criação na década de 1930, o serviço público federal passou a ser regido pelas normas da burocracia racional-legal, embora no dia a dia este sistema tenha convivido com práticas clientelistas do velho modelo patrimonial.

Ainda acerca do Dasp, é importante lembrar que se, por um lado, tal departamento veio a ser o instrumento de modernização mais eficaz da administração pública brasileira, por outro, foi se transformando em gigantesco obstáculo à mudança adaptativa do sistema público. Esta foi a tônica das décadas seguintes: uma vez que a administração direta estava ‘presa’ pelo controle e rigor do Dasp, a administração indireta cresceu, como maneira de driblar tais restrições, possibilitando uma resposta rápida às demandas socioeconômicas da época. Bresser Pereira (1996) lembra que, embora essa estratégia de governo (ênfase na administração indireta) possa ser vista como uma tentativa de administrar a “coisa pública” de forma gerencial, em contraposição à forma burocrática, também produziu, pelo menos, duas consequências indesejáveis e não-previstas: a volta de práticas clientelistas no recrutamento de pessoal e a marginalização política da administração direta.

A ênfase na administração indireta ganhou força no período pós-1964, que foi também marcado, conseqüentemente, pela união entre militares e tecnocratas. Isso ocorreu em função da atribuição de um caráter estratégico ao desenvolvimento, o que consagrou a natureza tecnocrática da tomada de decisões, resultando no enfraquecimento das instituições e do processo democrático.

De modo geral, tem-se que o aparato burocrático do Estado Brasileiro se desenvolveu de modo híbrido, conservando os traços paternalistas e patrimonialistas do passado, ao mesmo tempo em que desenvolvia as características weberianas da burocracia. Em relação a estas últimas, seu desenvolvimento, em partes, pode ser explicado pelo fato de o Estado Brasileiro ter sido ocupado pelos militares, no período pós-1964.

O que se observa é a convivência do universo burocrático estatal no Brasil com o “jeitinho brasileiro”, o que levou, entre outras coisas, à relativização dos processos racionais na tecno-burocracia. Tal relativização podia ser observada no desrespeito a critérios meritocráticos em função do favorecimento pessoal, na escolha dos ocupantes do aparato estatal. Tal mescla, de elementos tradicionais e burocráticos, persiste ainda hoje, e marca, certamente, o processo de estratificação social no setor público nacional.

Essa mistura e seu impacto no setor público foram bem registrados por Evans (2004), ao classificar o Brasil como uma combinação dos dois tipos ideais de Estado (Estado de autonomia inserida e Estado predatório). As diferenças entre o Brasil e o tipo ideal de Estado desenvolvimentista começam, segundo o autor, na simples questão de como as pessoas obtêm cargos no governo. Para o autor, o Estado brasileiro, em toda sua história republicana, pode ser visto como “cabide de emprego”: os cargos públicos são preenchidos mais na base de contatos pessoais que de competência, o que leva a padrões de carreira na burocracia estatal instáveis, sensíveis a mudanças políticas. Oportuno lembrar que, apesar de várias Constituições Federais do Brasil recomendar o preenchimento de tais cargos, via concurso público (o que privilegia a meritocracia, fortalecendo a burocracia racional-legal), a existência de milhares de “cargos de confiança” nas esferas federal, estadual e municipal tem possibilitado a perpetuação da concepção e prática no Estado do cabide de empregos. Esses cargos, em sua extensa maioria, têm sido preenchidos atendendo a critérios de proximidade e afinidade pessoal ao executivo.

Diferentemente do caso asiático, onde as redes de relacionamento são utilizadas para reforçar a burocracia estatal (Evans, 2004; Wade, 1990), o caso brasileiro nos mostra a utilização de capital social de modo negativo. A utilização das redes de relacionamento no Japão (Wade, 1990), por exemplo, não excluiu a competência formal para ocupação dos cargos. Pelo contrário, tais redes informais conferem à burocracia uma coerência interna e identidade corporativa que, por si só, a meritocracia não poderia oferecer. Esse, infelizmente, não é o caso brasileiro.

Em suma, tem-se que o processo de estabelecimento da legitimidade legal/racional na burocracia estatal brasileira apresentou disfunções, como o desrespeito às regras estabelecidas, a posse (no sentido de ser dono) dos cargos públicos, entre outras. Tal situação nos leva a caracterizar o setor público nacional como um sistema híbrido, oriundo da cumulatividade dos tipos de dominação, autoridade e legitimidade weberianos. Neste sistema híbrido, a introdução de uma característica não suprime a anterior, embora, é possível acreditar, que a enfraqueça. Assim, observa-se que guardamos até os dias atuais resquícios do patrimonialismo e clientelismo do passado oligárquico-corporativista (elementos não meritocráticos). Tudo isso aliado a uma ordem legal/racional, herança do autoritarismo e que se fortalece na democracia emergente (elementos meritocráticos).

Os avanços recentes precisam também ser destacados. Sem dúvida, a principal contribuição que a recente democracia nacional deu, no sentido de fortalecer a ordem legal/racional, foi a promulgação da Constituição Federal do Brasil, de 5 de outubro de 1988 (CF/88). É de interesse particular deste estudo, destacar o impacto da CF/88 no processo de estratificação social no setor público brasileiro, ao instituir que o provimento de cargos para tal setor deva ser feito por meio de concurso público.

De acordo com Vieira (2004), o texto promulgado em 5 de outubro de 1988 traz significativos avanços na matéria administrativa. O primeiro a merecer destaque é a inclusão do rol de princípios no caput do art. 37. A funcionalidade destes princípios, segundo o autor, alia-se a regras que visam, logo nos incisos iniciais, fechar alternativas outrora abertas à burla do sistema de mérito. Sem dúvida, a CF/1988 foi um enorme avanço na burocratização do setor público do país. A regra geral segundo a qual a nomeação para cargo ou emprego, na administração direta ou indireta, depende de aprovação prévia em concurso contém dois importantes avanços:

O primeiro ao não mencionar ‘primeira investidura’, implicando a abolição do acesso como forma de provimento. Embora fosse o acesso interessante instrumento de valorização das carreiras, este havia se desvirtuado graças à sua maciça utilização como forma de burla à isonomia do concurso. A segunda novidade é que o concurso público não mais se restringe aos cargos, mas alcança também os empregos, inclusive nas empresas públicas e sociedades de economia mista (Vieira, 2004: 85).

Ainda segundo o autor (2004), a determinação de que serão “preferencialmente” nomeados para cargos em comissão e funções de confiança (inc. V) reflete a tentativa, frustrada pela redação, de romper com a utilização política desta espécie de provimento.

Apesar dos avanços trazidos pela Carta de 1988, os grupos de interesse tem conseguido identificar mecanismos para driblar os princípios meritocráticos na ocupação e provimento no setor público: os cargos de confiança, e a utilização de terceirizados, por parte do Estado, em grande parte, são ferramentas usadas para atender a interesses particulares.

No setor público, em especial, tal desmesura é presente, sendo utilizada como mecanismo de burla aos preceitos meritocráticos existentes na letra da lei. Silva e Souza (2004), por exemplo, chamam a atenção para os riscos de se utilizar a terceirização nas instituições públicas, para fins de apadrinhamento e como forma de escapar às normas constitucionais que regem o serviço público.

Apesar da constatação de que a ocupação dos cargos de confiança e utilização de terceirizados no setor público estão sendo usados de modo não meritocrático, a Carta Magna de 1988 trouxe um enorme avanço à estrutura político-administrativa do Estado brasileiro. Ressalte-se, entretanto, que, em comparação aos países desenvolvidos, a utilização de elementos meritocráticos no setor público pode ser considerada demasiadamente atrasada. Tal ação foi observada na Alemanha e França, desde o início do século XIX; e desde o fim do século XIX para os casos britânico e americano (Heady, 1966).

4. Hipóteses de Pesquisa

Hipótese 1: Com base na teoria sociológica da modernização, espera-se que as variáveis meritocráticas estejam associadas à determinação do acesso a cargos públicos.

Hipótese 2: Com base na teoria da reprodução social, espera-se que as variáveis ligadas à origem social do indivíduo estejam associadas à determinação do acesso a cargos públicos no país.

Hipótese 3: Com base na abordagem burocrática, espera-se que a determinação do acesso ao setor público no país seja mais meritocrática para o grupo dos servidores estatutários, em comparação ao grupo total de servidores e funcionários da administração pública.

5 Metodologia

Como já se percebe, o método utilizado neste estudo foi o hipotético-dedutivo, uma vez que se buscam deduções a partir da formulação e posterior teste de hipóteses de pesquisa. Quanto aos fins, a pesquisa é explicativa, e quanto aos meios, bibliográfica e documental.

5.1 Dados

Os dados deste estudo são oriundos da edição da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1996. Tal edição foi a selecionada por ser a última a conter perguntas relativas à estratificação social, mobilidade e mercado de trabalho. Em particular, apenas as edições da PNAD de 1973, 1982, 1988 e 1996 trazem as variáveis “escolaridade da mãe”, “escolaridade do pai” e “ocupação do pai”, variáveis que são necessárias para se estudar a reprodução social e transmissão intergeracional de status. Consideramos que apesar de os dados desse artigo se referirem a 1996, a discussão que o artigo enseja é relevante para a Academia.

A subamostra da PNAD, aqui utilizadas, reúne, todos os indivíduos como pelo menos 18 anos de idadeⁱ, que, ao serem entrevistados, responderam que estavam empregados, ou tinham procurado emprego naquela semana, e que possuíam rendimentos pelo trabalho maiores que zero.

5.2 Modelo Proposto – Acesso ao Setor Público

Uma das intenções desta pesquisa é observar como tem ocorrido o acesso ao setor público no país, e as alterações dos determinantes de tal acesso. Para que tal feito seja realizado, são propostos dois modelos de regressão logística: o primeiro, binário, e o segundo, multinomial.

- modelo 1: mensurar a probabilidade de um indivíduo ingressar no serviço público. Aqui, a variável dependente é *dummy*, composta de 2 categorias: setor público e outros.

Eis o modelo (PNAD de 1996)ⁱⁱ:

$$\ln [P (\text{estar no setor público} = 1) / 1 - P (\text{estar no setor público} = 1)] = \beta_0 + \beta_1 (\text{Escolaridade do indivíduo}) + \beta_2 (\text{Idade}) - \beta_3 (\text{Idade}^2) + \beta_4 (\text{Sexo}) + \beta_5 (\text{Escolaridade do pai}) + \beta_6 (\text{Escolaridade da mãe}) + \beta_7 (\text{Posição ocupacional do pai}) + \beta_8 (\text{Cor}) + \varepsilon$$

- modelo 2: uma vez estando no setor público, este estudo busca qualificar o tipo de ocupação que o indivíduo por ventura possa lá ocupar. Assim, o segundo modelo mensura a probabilidade que um indivíduo, já estando no setor público, tem de ocupar cargos gerenciais e profissionais. Assim, neste modelo, a variável é composta de 3 categorias ocupacionais: gerencial, profissional e outros.

Eis o modelo (PNAD de 1996):

$$\ln [P (\text{cargos gerenciais} = 1); P (\text{cargos profissionais} = 2); P (\text{outras ocupações} = 3)] = \beta_0 + \beta_1 (\text{Escolaridade do indivíduo}) + \beta_2 (\text{Idade}) - \beta_3 (\text{Idade}^2) + \beta_4 (\text{Sexo}) + \beta_5 (\text{Escolaridade do pai}) + \beta_6 (\text{Escolaridade da mãe}) + \beta_7 (\text{Posição ocupacional do pai}) + \beta_8 (\text{Cor}) + \varepsilon$$

Antes de se passar a proposição do terceiro modelo, são necessárias algumas considerações sobre o segundo. Conforme já destacado, a intenção do segundo modelo é “qualificar” o acesso ao setor público. Apesar das privatizações e do esforço de reforma do Estado empreendido, na década de 1990, o setor público no Brasil é consideravelmente grande, não podendo ser, assim, tratado de forma única. Com fins de respeitar tal complexidade e tamanho, este artigo analisa duas grandes subdivisões ocupacionais em tal setor: a gerencial e a profissional. Tal divisão se justifica por algumas razões: em primeiro lugar, ao subdividir o setor público em grupos ocupacionais, este artigo almeja identificar diferenças estruturais, relativas a grupos ocupacionais, no processo de estratificação social.

5.3 Variáveis

- Variável dependente (regressão logística binária): probabilidade de estar ocupado no setor público; (regressão logística multinomial): tipo de ocupação (gerentes; profissionais e outras);
- Variáveis independentes (regressões logística multinomial e binária): escolaridade do indivíduo; idade; idade ao quadrado; sexo; escolaridade do pai; escolaridade da mãe; posição ocupacional do pai; cor.

6. Análise dos dados

As Tabelas 1 a 4 contêm informações sobre o ajuste dos modelos, e tamanho das amostras. As Tabelas 5 e 6 contêm os incrementos percentuais referentes ao aumento de uma unidade da variável independente, na variável dependente, apenas das variáveis independentes, estatisticamente significante a 1% (p valor < 0,01).

- 2 Log likelihood	Cox & Snell R ²	Nagelkerke R ²	N
24746,387	0,033	0,087	54755

Tabela 1 - Ajuste do modelo - probabilidade de estar no setor público (geral), 1996. Fonte: PNAD, 1996.

- 2 Log likelihood	Cox & Snell R ²	Nagelkerke R ²	N
29633,940	0,104	0,218	54755

Tabela 2 – Ajuste do modelo - probabilidade de estar no setor público (estatutário), 1996. Fonte: PNAD, 1996.

- 2 Log likelihood	Cox & Snell R ²	Nagelkerke R ²	Mc Fadden R ²	N
4100,537	0,273	0,358	0,222	3609

Tabela 3 - Ajuste do modelo - Regressão logística multinomial - setor público (geral), 1996. Fonte: PNAD, 1996.

- 2 Log likelihood	Cox & Snell R ²	Nagelkerke R ²	Mc Fadden R ²	N
5398,523	0,228	0,323	0,211	5390

Tabela 4 - Ajuste do modelo - Regressão logística multinomial - setor público (estatutário), 1996. Fonte: PNAD, 1996.

Variável	1996 (público 1)	1996 (público 2)
Educação	16,1	26,5
Idade	5,3	20,4
Idade2	0,0	-0,2
Sexo (Masculino)	31,1	-54,1
Educação do Pai	2,5	*
Educação da Mãe	*	*
Índice Ocup. Pai	*	-0,4
Cor (Branco)	-30,9	-36,5

Obs.: *Variável independente, cujo coeficiente não foi significativo ao nível de 1% ($p > 0,01$). 1996 (público 1) = os que trabalham na administração pública; 1996 (público 2) = os que são funcionários públicos estatutários.

Tabela 5 - Incrementos percentuais das variáveis independentes – Regressão Logística Binária. Fonte: PNAD, 1996.

Variável		1996 (público 1)	1996 (público 2)**
Gerente	Educação	24,1	18,7
	Idade	*	*
	Idade2	*	*
	Educação do pai	*	4,0
	Educação da mãe	*	*
	Índice Ocup. Pai	*	*
	Sexo (Masculino)	79,0	173,0
	Cor (Branco)	*	49,7
Profissional	Educação	78,8	79,8
	Idade	*	18,0
	Idade2	*	-0,1
	Educação do pai	*	5,3
	Educação da mãe	*	5,9
	Índice Ocup. Pai	1,7	1,1
	Sexo (Masculino)	*	119,9
	Cor (Branco)	*	*

Obs.: * Variável independente, cujo coeficiente não foi significativo ao nível de 1% ($p > 0,01$).

Obs.: ** 1996 (público 1) = Regressão logística para os que trabalham na administração pública; 1996 (público 2) = Regressão logística para os que são funcionários públicos estatutários.

Tabela 6 – Incrementos percentuais das variáveis independentes - probabilidade de ocupar cargos gerenciais, profissionais ou outros - setor público (geral e estatutário), 1996. Fonte: PNAD, 1996.

As Tabelas 1 a 4 indicam que todos os modelos se ajustaram aos dados.

Os achados da Tabela 5 indicam o seguinte:

- Estão associadas ao acesso ao setor público (modelo geral), as seguintes variáveis: educação, idade, idade ao quadrado, sexo, educação do pai e cor.
- Estão associadas ao acesso ao setor público (modelo restrito aos estatutários), as seguintes variáveis: educação, idade, idade ao quadrado, sexo, índice de ocupação do pai e cor.

Os efeitos destas variáveis nas chances de um indivíduo ingressar no setor público, no Brasil, em 1996, são os seguintes:

- a) um ano a mais de educação do indivíduo aumenta em 16,1% as suas chances de ingressar no setor público, e em 26,5%, de ingressar no setor, enquanto estatutário;
- b) um ano a mais de experiência (idade) aumenta em 5,3% as chances de o indivíduo ingressar no setor público, e em 20,4%, de ingressar no setor, enquanto estatutário;
- c) O efeito quadrático da idade nas chances de se ingressar no setor público só se observou para o grupo dos estatutários;
- d) O fato de ser homem aumentou em 31,1% as chances de o indivíduo ingressar no setor público, e diminuiu em 54,1%, sua possibilidade de ingresso no setor, enquanto estatutário;
- e) A escolaridade do pai esteve associada apenas ao acesso ao setor público em geral, não sendo estatisticamente significativa para o acesso ao setor, enquanto estatutário. Um ano a mais de escolaridade do pai aumentaram, em 2,5%, as chances de o filho ingressar no setor público;
- f) A escolaridade da mãe não esteve associada ao ingresso no setor público no país;
- g) O índice de ocupação do pai esteve apenas associado ao ingresso no setor público, enquanto estatutário. O aumento de um ponto no referido índice, diminuiu 0,4% as chances de o indivíduo ingressar nesse setor, via concurso público; e
- h) O fato de o indivíduo ser branco diminuiu em 30,9% as chances de o indivíduo ingressar no setor público, e em 36,5%, sua possibilidade de ingresso no setor, como estatutário.

Esses achados não permitem, de modo claro e direto, indicar que o ingresso no setor público no país é ou não meritocrático. É possível, contudo, perceber que o mecanismo do concurso público altera significativamente a dinâmica do ingresso no setor. Como era de se esperar, as variáveis de capital humano (educação e idade – *proxy* de experiência) tem efeitos maiores para o grupo dos estatutários. Os concursos públicos buscam premiar o esforço individual (busca por capital humano) e isso se observou nos dados acima.

No tocante às variáveis de *background* familiar, não foi possível identificar um padrão claro nos seus efeitos. Apenas para o setor público em geral, a escolaridade do pai teve efeito positivo. Isso pode indicar que o mecanismo do concurso público anula a reprodução social.

O índice socioeconômico da ocupação do pai, por sua vez, esteve associado apenas ao ingresso no setor público enquanto estatutário, apresentando efeito negativo.

Nota-se, ainda, que o fato de ser homem aumentou as chances de o indivíduo ingressar no setor em geral, mas diminuiu suas chances de ingressar no setor público enquanto estatutário. Esse resultado negativo (para o grupo privilegiado) se repetiu quando se analisou o efeito da cor. O fato de ser branco diminuiu as chances de ingresso no setor público.

Esse efeito pode ser atribuído ao fato de o setor público ser percebido pelos grupos menos privilegiados no mercado de trabalho (mulheres e não brancosⁱⁱⁱ) como mais meritocráticos, resultando em oportunidades e retornos mais equânimes. Nesse sentido, haveria uma busca maior pelo ingresso nesse setor por parte desses grupos não privilegiados, invertendo o efeito tanto do sexo quanto da cor. Essa estratégia foi observada por Grodsky e Pager (2001), para o caso americano, cujos resultados confirmam o aqui exposto.

Assim, a partir dos resultados do teste do modelo de regressão logística binária, anteriormente demonstrados, não se pode emitir uma conclusão definitiva quanto às hipóteses propostas por este estudo. Há uma confirmação apenas parcial das três hipóteses: observou-se que as variáveis de capital humano (meritocráticas) estavam associadas ao acesso ao setor público (de modo geral e apenas via concurso público) e que o efeito destas variáveis foi mais importante para o caso dos estatutários. Contudo, observou-se, também, reprodução social, no tocante ao acesso ao setor público.

Os resultados do modelo de regressão logística multinomial, contudo, denotam uma dinâmica bem particular do processo de ingresso no setor público. Os achados indicam que tal setor não pode ser tratado de maneira única. Observou-se que a dinâmica e lógica dos efeitos das variáveis dependentes na estratificação social, em grupos

ocupacionais distintos (gerentes e profissionais) em tal setor é bastante peculiar. Nesse sentido, as conclusões quanto às hipóteses aqui testadas precisam ser também particularizadas para cada grupo.

Esta conclusão reforça a crença de Goldthorpe (2004), de ser necessária e profícua, para os estudos de estratificação social, uma abordagem intermediária, entre a individual, presente nos modelos e estudos de realização socioeconômica (*status attainment*), e a estrutural, inerente às tabelas e estudos de mobilidade social.

Os achados da tabela 6 indicam o seguinte:

- a) Estão associadas à variável “acesso ao setor público”, em cargos gerenciais (modelo geral), as seguintes variáveis: educação e sexo;
- b) Estão associadas à variável “acesso ao setor público”, em cargos gerenciais (modelo restrito aos estatutários), as seguintes variáveis: educação, educação do pai, sexo, e cor;
- c) Estão associadas à variável “acesso ao setor público”, em cargos profissionais (modelo geral), as seguintes variáveis: educação e índice de ocupação do pai;
- d) Estão associadas à variável “acesso ao setor público”, em cargos profissionais (modelo restrito aos estatutários), as seguintes variáveis: educação, idade, idade ao quadrado, educação do pai, educação da mãe, índice de ocupação do pai e sexo.

Para o grupo gerencial, destacam-se os seguintes efeitos: a educação continuou a apresentar efeito positivo, tanto para o ingresso no setor público em geral, e via concurso público. Não se observou, contudo, a associação da experiência (idade). Ao se analisar o acesso a tal setor, em cargos gerenciais, percebeu-se o efeito favorável aos brancos e homens. Mesmo quando se observou o acesso a cargos gerenciais no setor público, via concurso tais variáveis (cor e sexo) foram significantes. Outro resultado que reforça a presença de elementos não meritocráticos no setor refere-se ao efeito positivo da educação do pai – um ano a mais de escolaridade do pai, aumentam, em 4%, as chances de o indivíduo ser gerente no setor público, via concurso.

O acesso ao setor público, em cargos profissionais, apresenta dinâmica semelhante. O mecanismo do concurso público não restringe o papel das variáveis não meritocráticas. Pelo contrário: homens têm 119,9% a mais de chances de ocupar cargos profissionais no setor público, via concurso, em comparação às mulheres. Há também um forte indício de reprodução social neste grupo ocupacional: o nível ocupacional e educacional dos pais ampliam fortemente as chances de o indivíduo ocupar cargos profissionais, no setor público, via concurso público.

Ressalte-se também o forte efeito da educação nas chances de se ingressar em tal setor, em cargos profissionais: um ano a mais de educação aumenta em quase 80% as chances de um indivíduo lá ingressar.

7. Conclusão

Os resultados deste artigo trazem importantes contribuições aos estudos sobre o setor público no país. Indicam que a promessa meritocrática do setor é falaciosa, uma vez que mesmo em um setor de caráter burocrático, o efeito da origem do indivíduo persiste. A permanência desses efeitos pode ser explicada pelos teóricos da reprodução social (Bourdieu, 1987, Bourdieu e Passeron, 1977). Segundo esses autores, a elite é capaz de se reproduzir, garantindo privilégios aos seus descendentes.

É também possível afirmar que a permanência desses efeitos não meritocráticos seja atribuída ao próprio caráter híbrido da formação social nacional, que permite e favorece a convivência de elementos meritocráticos e não meritocráticos na estrutura social. Aqui cabe retomar o argumento de Riggs (1964) acerca da classificação das sociedades em desenvolvimento como prismáticas.

Mesmo se se considerar apenas a esfera pública de uma sociedade, é utópico imaginar que se observe um contexto plenamente meritocrático. As elites nacionais vão sempre buscar maneiras de maximizar seus retornos, bem como reproduzi-los a seus descendentes.

É sintomático ressaltar, ainda, o papel que a estrutura ocupacional tem na determinação do acesso ao setor público. Em posições mais privilegiadas da estrutura, como as ocupadas pelos gerentes e profissionais, os

grupos mais favorecidos da sociedade (brancos, homens, e de melhor origem socioeconômica) dominam o acesso. Observou-se também que, mesmo no setor público, o retorno dos investimentos em educação é influenciado pela estrutura ocupacional – os retornos foram maiores para os profissionais.

Em geral, os resultados aqui discutidos vêm reforçar a necessidade de se continuar a estudar as particularidades do processo de estratificação social em cada nação, destacando a pertinência de se observar elementos estruturais (como classe e grupos ocupacionais).

Espera-se, assim, que esse artigo tenha contribuído com o desenvolvimento e amadurecimento dos estudos de estratificação social no Brasil, bem como com o entendimento do setor público no país.

Referências bibliográficas

Agudelo, Mauricio Hoyos. Ciudadania y Participación: mas fantasmas para la juventud. *Ultima Década*, n.19, CIDPA Viña del Mar, Noviembre 2003, pp.71-81.

Barbosa, Livia. *Igualdade e meritocracia*. 4.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

Blau, Peter e Duncan, Otis. *The American Occupational Structure*. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1967.

Bottomore, Tom. *As Classes na Sociedade Moderna*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

Bourdieu, Pierre. Cultural Reproduction and Social Reproduction. In R. Brown. (ed.). *Knowledge, Education and Cultural Change*. London: Tavistock, 1973.

Bourdieu, Pierre.; Passeron, Jean-Claude. *Reproduction in Education, Society and Culture*. London: SAGE Publications, 1977.

Bowles, Samuel; Gintis, Herbert. *Schooling in Capitalist America*. NY: B Books, 1976.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, ano 47, v.120, n.1, janeiro-abril. 1996, pp.07-37.

Collins, Randall. Functional and Conflict Theory of Educational Stratification. *American Sociological Review*, 36, pp.1002-1019, 1971.

Collins, Randall. *The Credential Society*. New York: Academic Press. 1979.

Damatta, Roberto. *O que faz o brasil, Brasil?*. Rio de Janeiro: Rocco, 1984.

Damatta, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis*. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DIEESE. *A Situação do Trabalho no Brasil*. São Paulo: DIEESE, 2001.

Edwards, Richard. *Contested Terrain*. New York: Basic Books. 1979.

Evans, Peter. *Autonomia e Parceria*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

Faoro, Raimundo. *Os donos do poder*. 16.ed. São Paulo: Globo, 2001.

Foucault, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau Editora, 1999.

Freyre, Gilberto. *Casa-grande & senzala*. 50. ed. São Paulo: Global, 2005.

Furtado, Celso. *Análise do Modelo Brasileiro*. São Paulo: Civilização Brasileira, 1986.

Goldthorpe, John H. Progress in Sociology: the case of social mobility research. *Sociology Working Papers* – Number 2004-08, Dep of Sociology, University of Oxford.

Grodsky, Eric e Pager, Devah. The structure of disadvantage. *American Sociological Review*, v.66, pp.542-567, August, 2001.

Grusky, David. *Social Stratification*. 2.ed. Boulder (USA): Westview Press, 2001.

Halsey, Anthony H. Towards Meritocracy? The Case of Britain. In: J. Karabel; Anthony H. Halsey (eds.). *Power and Ideology in Education*. New York: Oxford University Press, 1977.

- Heady, Ferrel. *Public Administration*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1966.
- Holanda, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. 26. ed. SP: Companhia das Letras, 1995.
- Holsinger, Donald B. Education and the Occupational Attainment Process in Brazil. *Comparative Education Review*, vol. 19, 1975, pp. 267-275.
- Levy, M. *Modernization and Structure of Societies*. Princeton (NJ): Princeton Press, 1966.
- Martins, Carlos Estevam. *Capitalismo de Estado e Modelo Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições do Graal, 1977.
- Martins, Luciano. *Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral*. Brasília: ENAP, 1995.
- Parsons, Talcott. *O Sistema das Sociedades Modernas*. São Paulo: Pioneira, 1974.
- Perrow, Charles. Una Sociedad de Organizaciones. *REIS – Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.59, pp.19-55, julio-sept., 1992.
- Prates, Antônio Augusto Pereira. Administração pública e burocracia. In L. Avelar e A. O. Cintra (orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2.ed. SP: Editora Unesp, 2007.
- Ribeiro, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. SP: Cia Letras, 1995.
- Riggs, Fred W. *Administration in Developing Countries: the theory of prismatic society*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1964.
- Rossi, Wagner G. *Capitalismo e Educação*. 2. ed., São Paulo: Moraes, 1980.
- Schwartzman, Simon. Patrimonialismo e regionalismo. In Simon Schwartzman. *São Paulo e o Estado Nacional*. São Paulo: Difel, 1975.
- Silva, Ronaldo André Rodrigues; Souza, Regina C. Casos e Descasos da Terceirização na Administração Pública. In: EnANPAD, 28, 2004, Curitiba. *Anais...* Curitiba: ANPAD, 2004.
- Treiman, Donald. Industrialization and Social Stratification. In Edward Laumann (ed.). *Social Stratification: Research and Theory for the 1970's*. New York: Bobbs-Merrill, 1970.
- Vieira, Leonardo Carneiro A. *Mérito, Sociedade e Direito*. (Dissertação de Mestrado – UFMG, Faculdade de Direito). Belo Horizonte: o autor, 2004.
- Wade, Robert. Industrial Policy in East Ásia. In G.Gereffi; D.Wyman (orgs.). *Manufacturing Miracles*. NJ: Princeton University Press, 1990.
- Weber, Max. *Ensaio de Sociologia*. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.
- Ziller, Jacques. *Administrations Compareés*. Paris: Montchrestien, 1993.

ⁱ De acordo com a metodologia do IBGE, a PEA no Brasil é composta por indivíduos acima de 10 anos de idade. Entretanto, este estudo, por se dedicar ao setor público, utilizou a seguinte faixa: de 18 a 70 anos de idade.

ⁱⁱ São testados dois modelos, um para determinar a probabilidade de um indivíduo ingressar no setor público, e outro, para testar a probabilidade de se ingressar no setor público, enquanto estatutário.

ⁱⁱⁱ Foram considerados não brancos, os negros e pardos.