

O Acesso a Cargos Públicos no Brasil: meritocracia ou reprodução social?

Autoria: Diogo Henrique Helal, Danielle Cireno Fernandes, Jorge Alexandre Barbosa Neves

Resumo

A análise do processo de estratificação social no setor público brasileiro é tarefa primordial, face ao conflito de elementos meritocráticos, próprios do setor, com os não-meritocráticos, inerentes ao contexto sócio-histórico do país. Com vistas a preencher tal lacuna, este artigo analisa, com base em dados secundários (PNAD/IBGE, 1996), 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 (gerencial e profissional), neste setor, apresenta especificidades. Os resultados do estudo indicam que a promessa meritocrática do setor é falaciosa, uma vez que o efeito da origem do indivíduo persiste. Observou-se ainda que o mecanismo do concurso público não altera tal dinâmica e que a reprodução social identificada é mais forte ainda no acesso ao setor público, em cargos gerenciais e profissionais.

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 a tona o papel de elementos organizacionais e burocráticos no processo de estratificação social. Uma vez que a sociedade moderna é marcada pela presença e influência das organizações, estudar o papel destas no modo como as sociedades têm se estratificado passa a ser tarefa de extrema relevância.

Para Parsons (1974, p. 127), “a difusão da burocracia, tanto particular quanto pública, tem sido um sinal distintivo da última fase de modernização”. Seguindo a mesma inspiração teórica, 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), as organizações são o fenômeno chave de nosso tempo, convertendo a política, as classes sociais, a economia, a tecnologia, a religião e a família em variáveis dependentes. O autor argumenta ainda que a nossa estrutura de classes foi refeita pelas organizações, e a estratificação dentro e entre as organizações é o determinante central de nosso sistema de classes. Neste sentido, é possível supor que as organizações e a maneira como os indivíduos se organizam dentro dela contribuam para o processo de estratificação social.

Assim, 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.

Especificamente, este estudo analisa o processo de estratificação social no setor público brasileiro. Prates (2007, p.118) afirma que “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”. Assim, pode-se afirmar que o marco definitivo do surgimento da administração de natureza pública seja o advento do Estado burocrático moderno.

Neste sentido, entende-se que tal setor possui características burocráticas, sendo assim, ótimo objeto de estudo para o que se pretende.

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, característicos do próprio setor, reforçados pela Carta Magna de 1988.

Assim, 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 deste 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.

Neste sentido, 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, em particular, 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. Neste sentido, a discussão se aproxima da visão weberiana de que a burocracia racional 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, p.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 desta 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 uma outra definida a partir das próprias realizações dos indivíduos (*achievement*). Desta forma, estes teóricos acreditam que os fenômenos sócio-econômicos (industrialização e urbanização) associados à “modernização” das sociedades capitalistas geram uma profunda transformação dos processos de estratificação social, em especial aqueles ligados a 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.

De modo geral, 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 valorização 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, pp. 70-71), 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.

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.

Oportuno agora destacar o entendimento sobre a meritocracia apresentado por Barbosa (2003). A autora, nesta obra, discute, do ponto de vista cultural, a idéia do desempenho, uma categoria central à sociedade e organizações modernas. Barbosa (2003) busca contextualizar a idéia 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.

Barbosa (2003, p.22) define meritocracia, 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.

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. Nesta 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. Esta 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 esta 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, p.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 destaca-se 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, neste sentido, não pode ser vista como o instrumento que vá garantir acesso igualitário às posições sociais. Acerca desta temática, Foucault (1999) analisa a maneira pela qual os exames educacionais atuam enquanto 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. Contudo, este estudo centra esforços na teoria do capital cultural (BOURDIEU, 1987, BOURDIEU e 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. Ao invés de ter um papel equalizador, vários estudiosos destacam 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, através 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 GINTES, 1976; EDWARDS, 1979). Ao invés de aumentar o “universalismo” no processo de alocação de *status*, como previsto pela perspectiva parsoniana, a expansão educacional seria caminho “pelo qual características individuais transmitidas (*ascriptive forces*) encontram caminho para se expressarem como realizações adquiridas (*achievement*)” (HALSEY, 1977, p.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 (COLLINS, 1971, 1979).

Os teóricos da reprodução social vêem 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. Capital cultural 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, que ignora a contribuição que o sistema de ensino traz à reprodução da estrutura social, sancionando a transmissão hereditária do capital cultural, encontra-se, de fato, implicada numa definição do “capital humano” que não tem nada de humanista, pois não escapa ao economicismo e ignora, entre outras coisas, que o rendimento escolar da ação escolar depende do capital cultural previamente investido pela família e que o rendimento econômico e social do certificado escolar depende do capital social, que pode ser colocado a seu serviço.

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 a 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, p.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.

Neste sentido, ao analisar a administração pública em 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). Nestes 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, p.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, p.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, p.71) destaca que “the value attached to status based on ascription rather than achievement explains much of this behavior”. Riggs (1964, p.71) também ressalta que o servidor público nesses países,

(...) 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 chose from his family and friends those in whom he has confidence. He helps them gain schooling, certificates, and examination ratings which make them eligible.

Ainda sobre o uso de elementos ascriptivos no setor público nesses países, Heady (1966, p.71) ressalta que “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”.

Dando seqüência ao que foi discutido anteriormente, buscaremos, a seguir, apresentar algumas considerações sócio-institucionais 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. Neste 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 é em grande parte externo ao país. A estrutura político-institucional que aqui se consolidou estava fortemente ligada e ajustada 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, mesmo assim sem nenhuma mudança mais profunda no funcionamento do aparato administrativo então existente.

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 o autor (1975), a persistência de um sistema patrimonial ou de elementos patrimoniais em um sistema político moderno tem muito a ver com a capacidade do líder político em manter seu poder absoluto, em contraste com a capacidade de arregimentar forças próprias por parte dos subordinados.

Para Faoro (2001), as relações nitidamente patrimonialistas ficam evidenciadas na escolha dos donatários das capitânias, escolhidos entre aqueles próximos e 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 sem atentar para o novo quadro de necessidade, 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 das primeiras constituições nacionais trazerem as idéias modernas em voga, à época, a imprecisão do texto normativo permitiu, a um só tempo, 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.

Vieira (2004) ressalta que com a expansão da estrutura administrativa, medidas de reformulação da obsoleta burocracia 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, sem dúvida, 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 da década de 1930 e 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 conseqüências 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. Para Bertero (1985, p.17),

(...) subjacente à decisão de expandir a administração pública através da administração indireta, está o reconhecimento de que a administração direta não havia sido capaz de responder com agilidade, flexibilidade, presteza e criatividade às demandas e pressões de um Estado que se decidira desenvolvimentista.

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, dentre outras coisas, a 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.

Esta mistura e seu impacto no setor público foram bem registradas 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 recomendarem 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” e de terceirizados nas esferas federal, estadual e municipal tem possibilitado a perpetuação da concepção e prática no Estado do cabide de empregos. Estes 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. Este, infelizmente, não é o caso brasileiro.

Em suma, tem-se que o processo de estabelecimento da legitimidade legal/racional na burocracia estatal 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 05 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 05 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. Para Vieira (2004), 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, p.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 vacilante, de romper com a utilização política desta espécie de provimento.

Apesar dos avanços trazidos pela Carta de 1988, os grupos de interesse conseguiram (e conseguem) 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.

A utilização de terceirizados no setor público tem sido defendida como uma maneira de flexibilização do próprio setor, com vistas a melhor atender o cidadão. Por princípio, a terceirização deve atingir apenas as atividades não essenciais da empresa ou setor em questão – atividades-meio. As atividades essenciais (atividades-fim) seriam, então, destinadas os trabalhadores efetivos, e no caso do setor público, aos concursados, que, segundo Handy (1999) seriam os profissionais, técnicos, trabalhadores do conhecimento e gerentes, considerados essenciais para o futuro da organização, porque são portadores do conhecimento que distingue a organização das outras. Sabe-se, contudo, que a realidade, inclusive no setor público, é distinta. A terceirização tem sido frequentemente utilizadas de maneira abusiva e desregrada. No país, pesquisas do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE) apontam para o “aumento de todas as formas de desemprego, crescimento dos vínculos de trabalho vulneráveis, queda dos rendimentos reais e concentração de renda” (p.11), com os anos 1990 trazendo crescimento das formas flexíveis de contratação da mão de obra, “caracterizada pelo emprego de trabalhadores sem registro na carteira profissional, pelo uso de empregados contratados em serviços terceirizados e pela prestação autônoma de serviços a uma única empresa” (p.90-91). Leite (1997), por sua vez acredita que a hierarquia das cadeias produtivas, do tipo *core*, quando aplicada no Brasil, vai resultar em diminuição vertiginosa do número de trabalhadores empregados nas grandes empresas industriais, onde se concentra a mão-de-obra mais qualificada. Ao mesmo tempo, ocorre um aumento do emprego precarizado e pouco qualificado ao longo da cadeia produtiva.

No setor público, em especial, tal desmesura é presente, sendo também utilizada como mecanismo de burla aos preceitos meritocráticos existentes na letra da lei. Silva e Souza (2004) 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. Os autores (2004) questionam ainda o seguinte: se o Estado não objetiva o aumento constante da lucratividade, competitividade e produtividade, quais seriam as razões para não oferecer contratos de trabalho com as garantias trabalhistas que protegem os estatutários? Silva e Souza (2004) concluem, afirmando que sequer a redução de custos pode ser comprovada, haja vista os altos preços pagos pelo Governo às empresas de terceirização, que oferece em troca, muitas vezes, funcionários com baixa qualificação.

Convém destacar também que longe de trazer benefícios a esfera pública, a terceirização tem trazido conseqüências para os terceirizados e para a própria sociedade como um todo. Bicudo (2003), ao trazer o exemplo da terceirização na Petrobrás, aborda suas

implicações sociais, gerenciais e políticas. Na pesquisa da autora (2003), os terceirizados relataram baixos salários, alta rotatividade no emprego, longas jornadas de trabalho, calotes recebidos das empreiteiras, longos períodos de afastamento das famílias e trabalho perigoso. O estudo indica ainda que importantes acidentes nas plataformas petrolíferas nos últimos anos podem ser associados à falta de treinamento e qualificação do crescente número de trabalhadores terceirizados.

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

Com base nos argumentos teóricos acima apresentados, são apresentadas as seguintes 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 a 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 será o hipotético-dedutivo, uma vez que buscam-se 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. As atuais não apresentam questionamentos sobre a origem social do indivíduo, tais como a escolaridade e ocupação dos pais, questões de suma importância para o interesse desse artigo.

A subamostra da PNAD, aqui utilizadas, reúne, todos os indivíduos como pelo menos 18 anos de idade¹, 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, esta tese 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).

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

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

Fonte: PNAD, 1996.

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

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

Fonte: PNAD, 1996.

Tabela 3 - Ajuste do modelo - Regressão logística multinomial - setor público (geral), 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

Fonte: PNAD, 1996.

Tabela 4 - Ajuste do modelo - Regressão logística multinomial - setor público (estatutário), 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

Fonte: PNAD, 1996.

Tabela 5 - Incrementos percentuais das variáveis independentes – Regressão Logística Binária

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

Fonte: PNAD, 1996.

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 6 – Incrementos percentuais das variáveis independentes - probabilidade de ocupar cargos gerenciais, profissionais ou outros - setor público (geral e estatutário), 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)	*	*

Fonte: PNAD, 1996.

Obs.: * Variável independente, cujo coeficiente não foi significativo ao nível de 1% ($p > 0,01$)
Obs.: ** Variável independente não existente na PNAD do referido ano, ou informação redundante.
1996 (público 1) = Regressão logística para os que trabalham na administração pública; 1996 (público 2) = Regressão logística para os que são funcionários públicos estatutários.

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

Os achados da tabela 5 indicam o seguinte:

- a) Estão associadas ao acesso ao setor público (modelo geral), as seguintes variáveis: educação, idade, idade ao quadrado, sexo, educação do pai e cor.

b) 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 aumentou em 2,5% as chances do 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, diminui 0,4% as chances do indivíduo ingressar nesse setor, via concurso público; e
- h) O fato do 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, enquanto 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 as 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 do indivíduo ingressar no setor em geral, mas diminuiu suas chances de ingressar no setor público enquanto estatutário. Este 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.

Este efeito pode ser atribuído ao fato do 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), que acredita 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 ao acesso ao setor público, em cargos gerenciais (modelo geral), as seguintes variáveis: educação e sexo;
- b) Estão associadas ao acesso ao setor público, em cargos gerenciais (modelo restrito aos estatutários), as seguintes variáveis: educação, educação do pai, sexo, e cor;
- c) Estão associadas ao acesso ao setor público, em cargos profissionais (modelo geral), as seguintes variáveis: educação e índice de ocupação do pai;
- d) Estão associadas ao 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. Contudo, não se observou a associação da experiência (idade). Ao se analisar ao 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, aumenta em 4% as chances do 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 tem 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 do 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.

6 Conclusão e Recomendações

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 mais burocrático que o geral, 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 e ideal 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 são influenciados 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 (tais como classe e grupos ocupacionais no processo).

Espera-se, assim, que essa tese 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

- BARBOSA, Livia. *Igualdade e meritocracia*. 4.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- BERTERO, Carlos O. *Administração Pública e Administradores*. Brasília: FUNCEP, 1985.
- BICUDO, Valéria R. Terceirização na Petrobrás: implicações sociais, gerenciais e políticas. In: Encontro Anual da ANPAD, 27, 2003, Atibaia-SP. *Anais...* Atibaia: ANPAD, 2003.
- BLAU, Peter e DUNCAN, Otis. *The American Occupational Structure*. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1967.
- 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.
- HANDY, Charles. *Além do Capitalismo*. São Paulo: Makron Books, 1999.
- 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.
- LEITE, Márcia de Paula. Qualificação, desemprego e empregabilidade. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 11, n. 1, São Paulo, jan./mar. 1997.
- 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.