



Palácio Municipal, sede do Governo Departamental de Montevideu, Uruguai.

Quem são os funcionários dos governos subnacionais?



Diagnóstico das burocracias subnacionais



Disparidades de gênero e etnia no emprego público e nos cargos eletivos



Desafios para alcançar burocracias subnacionais de qualidade



Marco regulatório



Mecanismos de ingresso no serviço público, prêmio salarial e treinamento



Sistemas eleitorais locais



Mensagens-chave

1 A burocracia é uma dimensão fundamental da capacidade do Estado. Uma burocracia de qualidade é aquela que conta com funcionários capazes e motivados pelo serviço público, que atuam em um ambiente que privilegia o mérito e promove o esforço e o desenvolvimento de competências.

2 A construção de burocracias de qualidade em nível subnacional pode ser um desafio maior do que em nível nacional, devido à menor força das instituições subnacionais, o que favorece o uso político do emprego público, e à falta de capital humano especializado em muitas localidades.

3 Na América Latina e no Caribe, há poucas fontes de dados com informações detalhadas sobre funcionários públicos que permitam identificar o nível de governo em que trabalham. Somente a Bolívia, Brasil, México e Uruguai possuem pesquisas nacionais nas quais essas informações estão disponíveis.

4 A remuneração salarial nos governos subnacionais é competitiva. Na Bolívia, Brasil e México, o setor público subnacional paga, em média, 17% a mais do que o emprego privado formal, uma proporção semelhante à do setor público nacional.

5

Os governos subnacionais desses países têm uma proporção menor de cargos profissionais e técnicos e uma proporção maior de cargos operacionais do que o governo nacional. É mais provável que seus funcionários tenham um contrato temporário e menos antiguidade do que os funcionários nacionais, e é menos provável que tenham ensino superior em cargos gerenciais e profissionais.

6

O marco legal do emprego público subnacional na região estabelece o mérito como o princípio norteador do ingresso, promoção e permanência na função pública. No entanto, em muitos casos, essa situação *de jure* pode não se refletir na situação *de fato*.

7

Os países da região têm disposições legais para controlar a massa salarial das jurisdições subnacionais por meio de regras fiscais ou, mais diretamente, do tamanho da força de trabalho e da estrutura salarial.

8

Os sistemas eleitorais locais competitivos favorecem a eleição de governantes mais bem preparados e o desenvolvimento de burocracias profissionais porque limitam os incentivos e a capacidade dos funcionários eleitos de deixar de lado o mérito e usar o emprego público para fins políticos.

Quem são os funcionários dos governos subnacionais?¹

Burocracias de qualidade e desenvolvimento: a dimensão subnacional

A burocracia é uma dimensão importante da capacidade do Estado. A burocracia é entendida como o conjunto de funcionários que compõem as instituições públicas e de regras e estruturas que definem seu desempenho. Uma burocracia de qualidade é aquela que conta com funcionários capazes e motivados pelo serviço público, que atuam em uma estrutura que privilegia o mérito e promove o esforço e o desenvolvimento de competências. Essa definição de qualidade é consistente com a adotada pelos países da América Latina e do Caribe na Carta Ibero-Americana da Função Pública (CLAD, 2003).



Uma burocracia de qualidade conta com funcionários capazes e motivados pelo serviço público, em uma estrutura que privilegia o mérito e promove o esforço e o desenvolvimento de competências

O consenso sobre a importância da qualidade da burocracia para o desenvolvimento é antigo. O desafio está na prática. Construir burocracias profissionais é um processo complexo. Por exemplo, as evidências indicam que hoje persiste uma diferença notável na qualidade das burocracias nacionais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (Besley et al., 2022).

¹ Este capítulo foi elaborado por Ricardo Estrada com a assistência -de Daniela Goyheix.

Há fortes razões para acreditar que o desafio de ter burocracias de qualidade em nível subnacional pode ser maior do que em nível nacional. Primeiro, a menor força das instituições em nível subnacional favorece o uso político do emprego público. Segundo, o desenvolvimento de burocracias regionais e locais requer capital humano especializado que, em muitas localidades, pode não estar disponível.

Uma burocracia de qualidade precisa atrair, selecionar, reter, desenvolver e motivar pessoas capazes e comprometidas com seu trabalho e com o bem público. No centro dessa agenda estão as políticas de pessoal ligadas à seleção, remuneração, retenção e desenvolvimento profissional. No entanto, é importante reconhecer que existem políticas mais amplas que também podem afetar a formação de burocracias por meio de decisões ocupacionais. Por exemplo, as políticas anticorrupção influenciam a possibilidade de extrair receitas ilegais na função pública e a avaliação dos cidadãos sobre a integridade dos burocratas. Isso, por sua vez, tem efeito sobre as decisões de pessoas com diferentes níveis de integridade de procurar ou não um emprego público (Brassiolo, Estrada, Fajardo e Vargas, 2021).



Uma burocracia de qualidade precisa atrair, selecionar, reter, desenvolver e motivar pessoas capazes e comprometidas com seu trabalho e com o bem público

As burocracias funcionam sob a direção de funcionários eleitos pelos cidadãos. Esses funcionários selecionam um conjunto de políticas e tomam decisões sobre a burocracia sob sua responsabilidade. Uma vasta literatura mostra a importância das instituições e dos processos eleitorais para determinar o perfil e o desempenho dos governantes e sua relação com os burocratas (Fajardo et al., 2019).

A medição da qualidade das burocracias subnacionais enfrenta desafios significativos. Por exemplo, não existe um indicador estabelecido que resuma a qualidade de uma burocracia. As informações disponíveis sobre o perfil dos funcionários públicos e as características dos processos que determinam a carreira burocrática são limitadas, concentram-se em nível nacional ou não fazem distinção por nível de governo². Este capítulo se desenvolve dentro dessas limitações.

Diagnóstico das burocracias subnacionais

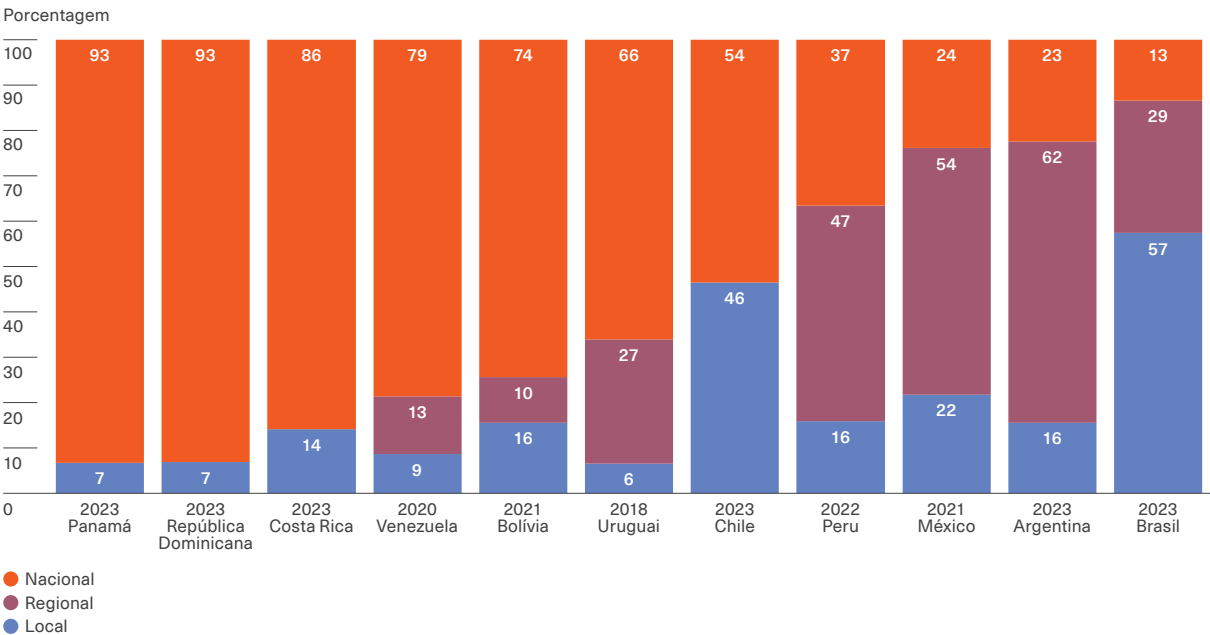
Magnitude

A importância do emprego público subnacional como proporção do emprego público total varia consideravelmente entre os países de acordo com seu grau de descentralização (vide gráfico 7.1). Dos 11 países para os quais há dados disponíveis, a prevalência do emprego subnacional é maior no Brasil (86%), na Argentina (78%) e no México (76%), todos eles Estados federativos. Em contraste, na Venezuela, o outro país federativo da região, o emprego subnacional representa apenas 22% do emprego público total. Entre os

países unitários, o emprego subnacional é maior no Peru (63%) e no Chile (46%), em grande parte porque em ambos os casos os serviços de educação e saúde (que são intensivos em emprego) são descentralizados. Na República Dominicana e na Costa Rica, países pouco descentralizados, o emprego subnacional representa apenas 7% e 14% do emprego público total, respectivamente.

2 Cortázar Velarde et al. (2014) mostram, com base em avaliações de especialistas, que a maioria dos países da América Latina e do Caribe fez progressos importantes no funcionamento de suas burocracias nacionais. No entanto, não há um estudo semelhante para as burocracias subnacionais.

Gráfico 7.1
Funcionários públicos por nível de governo em países da América Latina e do Caribe



Nota: Os dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT) baseiam-se nas definições internacionais da Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho (CIET), 13.a revisão. Esses dados incluem emprego no governo geral (segundo o Sistema de Contas Nacionais de 1993) nos níveis central, regional e local e excluem as empresas públicas. No Brasil, Uruguai e Venezuela incluem empregos na seguridade social devido aos critérios definidos pela OIT de acordo com a integração administrativa e financeira desse setor com os níveis de governo correspondentes. Para obter mais informações, consulte a descrição nos bancos de dados das Estatísticas da Força de Trabalho (LFS, STLFS, RURBAN *Databases*) da OIT [s.d. a].

Fonte: OIT [s.d. b] para todos os países, exceto Argentina e Chile; para o primeiro país, Iacoviello et al. (2024) e, para o segundo, Unidade de Fiscalização Aplicada (2024).

O peso do emprego público subnacional no emprego público total aumentou em paralelo com o processo de descentralização. Por exemplo, Iacoviello et al. (2024) mostram que o número de funcionários do governo nacional argentino cresceu 10% entre 1980 e 2022, enquanto, no mesmo período, o dos governos regionais aumentou 250% e o dos governos locais, 160%. No caso do Brasil, o número de funcionários do governo nacional diminuiu 3% entre 1985 e 2021, enquanto o dos governos regionais aumentou 38% e o dos governos locais, 327% (IPEA, 2024).

Conforme mostrado no capítulo 3, o emprego público pode ocupar uma parte significativa do orçamento dos governos subnacionais. Por exemplo, os gastos com burocracia representam, em média, 36% dos gastos totais dos governos regionais em oito países da região e 32% dos gastos totais dos governos locais em 13 países³.

3 Esse número considera a soma dos gastos com "pessoal" e "seguridade social", portanto, inclui tanto os funcionários públicos ativos quanto os aposentados. Vide detalhes na tabela 3.1.

Perfil e condições de trabalho dos funcionários públicos

Há muitas informações sobre o perfil e as condições de trabalho dos funcionários públicos, mas sem distinção por nível de governo. Por exemplo, em comparação com os funcionários do setor privado, os funcionários públicos da região têm, em média, um maior nível de escolaridade e experiência, são mais propensos a ocupar cargos profissionais e técnicos (e menos cargos operacionais) e têm, em média, melhores condições de trabalho (salários mais altos, jornadas de trabalho mais curtas e maior tempo de serviço) (Báez et al., 2022; Banco Mundial, 2022d e Gasparini et al., 2015). No entanto, há poucas informações sobre funcionários públicos subnacionais especificamente.

Essa lacuna de conhecimento é explicada pela escassez de bancos de dados que permitam identificar o nível de governo em que os funcionários públicos trabalham e que também tenham informações sobre seu perfil. As pesquisas nacionais de emprego ou domiciliares são a principal fonte de informações sobre a ocupação de trabalho da população de um país. No entanto, na região, apenas as pesquisas da Bolívia, Brasil, México e Uruguai permitem identificar o nível de governo ao qual os funcionários públicos pertencem. Além disso, essa tarefa só pode ser realizada integralmente nos quatro países para o subsetor da administração pública, que não inclui subsetores relacionados à prestação de serviços, como gestão de resíduos, abastecimento de água, limpeza urbana, educação, saúde e segurança.

O subsetor da administração pública tem um peso considerável no total do emprego público. De acordo com estimativas próprias, a proporção de funcionários públicos nesse subsetor é próxima de 30% na Bolívia e no Uruguai e de 40% no Brasil e no México. Uma vantagem de focar nesse subsetor é que ele inclui atividades centrais para qualquer jurisdição, como arrecadação tributária, planejamento econômico e social e gestão dos gastos públicos.

Nos quatro países analisados, a estrutura ocupacional do subsetor da administração pública varia significativamente de acordo com o nível de governo (vide tabela 7.1). Em comparação com o governo nacional, os governos subnacionais têm uma proporção menor de cargos profissionais e técnicos e uma proporção maior de cargos operacionais⁴.



Os governos subnacionais têm uma proporção menor de cargos profissionais e técnicos e uma proporção maior de cargos operacionais do que o governo nacional

Em linha com as diferenças na estrutura ocupacional, os funcionários públicos subnacionais têm, em média, menor escolaridade e salários mais baixos do que os nacionais. Por exemplo, a diferença na proporção de funcionários nacionais e subnacionais com ensino superior varia de 33 pontos percentuais (p.p.) no Brasil a 13 p.p. no México. Em contrapartida, a idade média dos funcionários, que é um indicador indireto da experiência profissional, é semelhante em ambos os níveis de governo.

Em nível subnacional, há uma menor proporção de funcionários com ensino superior em cargos gerenciais e profissionais. Nos quatro países, pelo menos 90% dos funcionários nacionais nesses cargos têm ensino superior, e quase todos na Bolívia e no Brasil. A diferença entre o nível nacional e o subnacional é de 3 p.p. no México, cerca de 10 p.p. na Bolívia e no Brasil, e 17 p.p. no Uruguai.

Nos quatro países, os funcionários subnacionais têm maior probabilidade de ter um contrato temporário e, particularmente no Brasil, menor tempo de serviço do que os funcionários do governo nacional.

4 Em um estudo encomendado para a elaboração deste relatório, Martínez et al. (2024) mostram que a importância dos cargos operacionais varia consideravelmente entre as jurisdições locais da Colômbia, com uma correlação positiva entre a proporção de cargos operacionais e o tamanho da burocracia local.

Tabela 7.1

Características dos funcionários da administração pública nacional e subnacional

	Bolívia		Brasil		México		Uruguai	
	Nacional	Subnacional	Nacional	Subnacional	Nacional	Subnacional	Nacional	Subnacional
Mulher (%)	42	37	41	49	48	45	57	43
Idade	39	39	45	43	41	42	46	46
Etnia (%)								
Branco	-	-	60	49	-	-	96	96
Mestiço	48	58	-	-	-	-	-	-
Asiático	-	-	2	1	-	-	0	0
Afrodescendente	0,2	0,01	38	50	-	-	2	3
Indígena	52	42	0,4	0,3	-	-	1	1
Nível de escolaridade (%)								
Ensino médio incompleto ou menos	3	18	2	16	8	23	17	46
Ensino médio completo	8	16	18	37	29	28	38	36
Ensino superior completo	90	67	80	47	63	50	46	18
Tipo de ocupação (%)								
Gerentes	8	12	4	5	12	10	5	4
Profissionais	30	16	37	17	24	17	31	10
Técnicos	28	25	32	26	18	17	16	15
Administrativos	24	19	25	28	38	37	42	42
Operários	9	28	2	24	8	18	6	29
Condições de trabalho								
Horas trabalhadas por semana	42	42	39	39	42	41	38	38
Tempo de serviço (em meses)	-	-	171	129	140	127	198	193
Salário mensal (como porcentagem do privado)	139	110	240	132	133	112	143	117
Contrato temporário (%)	48	63	12	26	19	24	-	-

Nota: Detalhes sobre a composição da amostra podem ser consultados no apêndice do capítulo, incluído na edição disponível on-line do RED. Para a categoria "etnia", no Uruguai não se pergunta sobre a população de origem mestiça; na Bolívia, a categoria "mestiço" inclui asiáticos e brancos porque a estrutura da pesquisa não permite a distinção entre eles; a categoria "afrodescendente" inclui pessoas que se identificam como "pardas" (mestiças) ou "pretas" (negras) no Brasil, com ascendência "negra" ou "afro" no Uruguai, e "afroboliviana" na Bolívia. A categoria "ensino superior completo" inclui ensino superior completo e incompleto no caso da Bolívia. Os dados são de pesquisas nacionais de emprego da Bolívia (ECE), Brasil (PNAD-C), México (ENOE) e Uruguai (ECH).

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE [s.d. b], INE (2022; s.d.), INEGI [s.d.] e metodologia de Báez et al. (2022).

Pode haver várias razões por trás das diferenças documentadas na estrutura ocupacional e na estabilidade no emprego por nível de governo. Por exemplo, a fragilidade das finanças públicas subnacionais pode explicar parte da proeminência dos contratos temporários. No entanto, esse padrão também é consistente com o maior uso político do emprego público nos governos subnacionais, como será abordado na seção seguinte.



Os funcionários subnacionais têm maior probabilidade de ter um contrato temporário e menor tempo de serviço do que os funcionários do governo nacional

Disparidades de gênero e etnia nas burocracias subnacionais

A região é caracterizada pela persistência de amplas desigualdades de gênero e etnia no mercado de trabalho (Berniell et al., 2024). A redução dessas disparidades é imperativa em termos de equidade. Além disso, há importantes ganhos de eficiência na eliminação de barreiras à participação e ao desenvolvimento do trabalho para um vasto setor da população. As burocracias podem se beneficiar particularmente desse conjunto de talentos. O setor público oferece condições que podem tornar a participação das mulheres e dos outros grupos sub-representados maior do que no setor privado. No entanto, *a priori*, não é óbvio como essa participação pode variar entre os níveis de governo.

Os resultados mostram que a representação das mulheres no emprego público e, especificamente, em cargos gerenciais é, de fato, superior à prevalente no setor privado dos quatro países analisados (vide painel A do gráfico 7.2, onde, por razões de comparabilidade, o emprego privado é restrito aos assalariados formais). Contudo, no setor público, a representação das mulheres em nível subnacional é geralmente menor do que em nível nacional. Além disso, na maioria dos (sub)setores, a participação feminina continua sendo inferior ao seu peso na população.

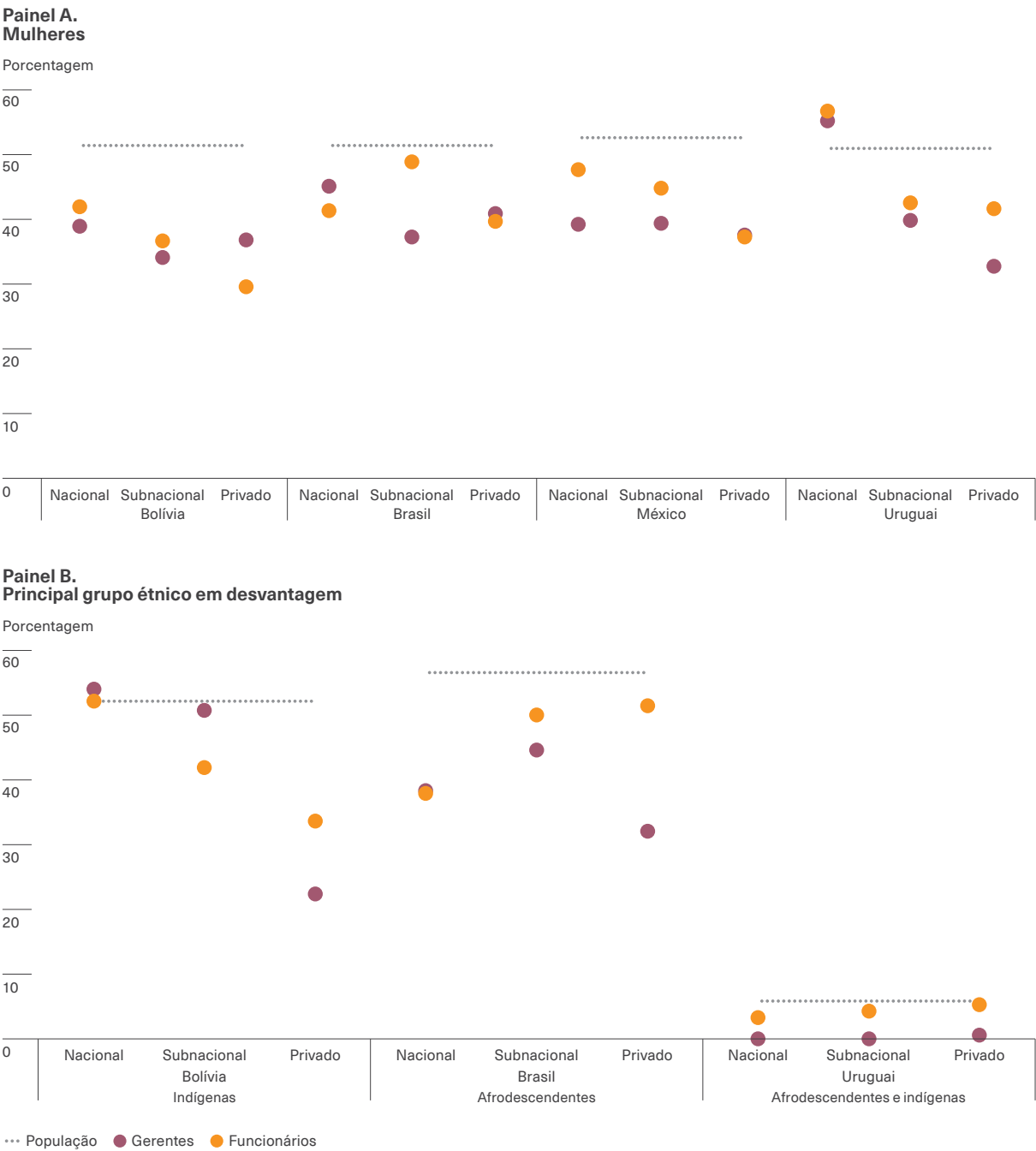
Padrão semelhante é observado quando se compara a remuneração de homens e mulheres, ajustando-se às diferenças de nível de escolaridade, idade, tipo de ocupação, horas trabalhadas e região de residência. Em geral, a diferença salarial entre homens e mulheres é menor no setor público do que no setor privado, mas maior no nível subnacional do governo do que no

nível nacional (vide painel A do gráfico 7.3). Em termos de magnitude, as mulheres ganham, em média, cerca de 20% menos do que os homens no setor privado do Brasil e do Uruguai, enquanto a diferença é de 13% na Bolívia e no México. No setor público subnacional, a diferença varia de cerca de 5% no México e no Uruguai, e 17% no Brasil.

Para estudar as disparidades étnicas, são utilizadas informações sobre o grupo étnico com o qual a população se identifica nas pesquisas da Bolívia, Brasil e Uruguai (a pesquisa do México não faz essa pergunta). O foco está nas pessoas que se identificam como indígenas na Bolívia (representando 52% da população em idade ativa), afrodescendentes no Brasil (57%) e afrodescendentes e indígenas no Uruguai (6%).

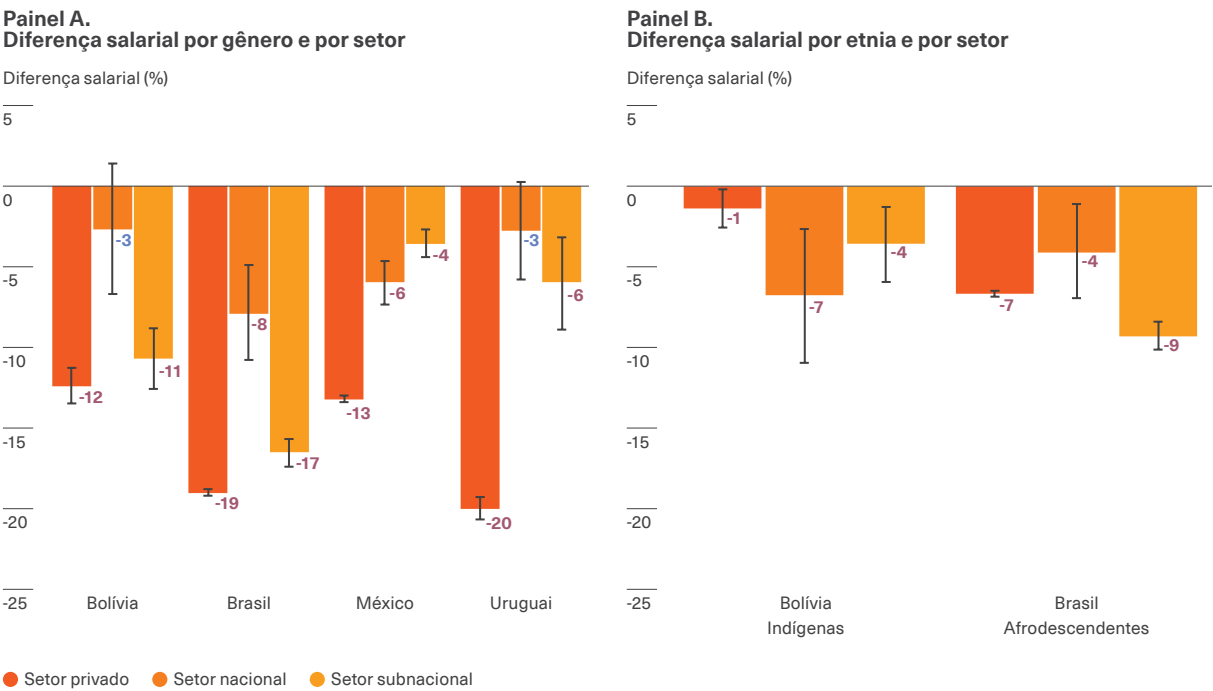
Em geral, os grupos étnicos que passaram por desvantagens históricas apresentam menor participação em empregos públicos e privados em relação ao seu peso na população e têm menos probabilidade de ocupar cargos gerenciais (vide painel B do gráfico 7.2). No entanto, as diferenças entre os (sub) setores variam entre os países.

Gráfico 7.2
Participação no emprego e em cargos gerenciais nos setores público e privado por gênero e etnia do funcionário



Nota: A categoria “afrodescendentes” inclui pessoas que se identificam como “pardas” (mestiças) ou “pretas” (negras) no Brasil e com ascendência “negra” ou “afro” no Uruguai. Detalhes sobre a composição da amostra podem ser consultados no apêndice do capítulo, incluído na edição disponível on-line do RED.
Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE [s.d. b], INE (2022; s.d.), INEGI [s.d.] e metodologia de Báez et al. (2022).

Gráfico 7.3
Diferença salarial por gênero e etnia



Nota: A categoria “afrodescendentes” inclui pessoas que se identificam como “pardas” (mestiças) ou “pretas” (negras) no Brasil. Um valor negativo indica que, em média, o grupo de interesse tem salários por hora mais baixos do que o restante da população. É classificado com um rótulo roxo quando as diferenças salariais são significativas com um nível de significância de 5% e com um rótulo azul quando as diferenças não apresentam significância estatística. Detalhes sobre a composição da amostra podem ser consultados no apêndice do capítulo, incluído na edição disponível on-line do RED.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE [s.d. b], INE (2022; s.d.), INEGI [s.d.] e metodologia de Báez et al. (2022).

● ●

Os grupos étnicos que passaram por desvantagens históricas apresentam menor participação em empregos públicos e privados em relação ao seu peso na população e têm menos probabilidade de ocupar cargos gerenciais

Em relação aos salários, a análise se restringe à Bolívia e ao Brasil, devido à falta de precisão estatística no Uruguai. Assim como ocorre com a participação no trabalho, não parece que as disparidades étnicas sejam consistentemente menores no setor público do que no setor privado, e na Bolívia são ainda maiores

(vide painel B do gráfico 7.3). Nesse país, os funcionários públicos nacionais e subnacionais de origem indígena recebem, em média, salários de 7% a 4% mais baixos do que os funcionários não indígenas (controlando por diferenças de idade, nível de escolaridade, tipo de ocupação, gênero, horas trabalhadas e região de residência). Pelo contrário, não se observa uma diferença significativa no setor privado daquele país. No Brasil, a população afrodescendente enfrenta diferenças salariais de 9% no setor público subnacional, 4% no setor público nacional e 7% no setor privado.



No cantão de Santo Domingo, na Costa Rica, todas as residências têm acesso a fontes de água melhoradas.

Disparidades de gênero e etnia em cargos eletivos

Na América Latina e no Caribe, a representação de mulheres e alguns grupos étnicos em cargos eletivos tem sido historicamente baixa em relação à sua prevalência na população. Para reverter essa situação, a maioria dos países estabeleceu cotas de gênero nas candidaturas eleitorais e, em menor medida, cotas étnicas.

As evidências mostram que, quando as cotas de gênero aumentam a proporção de mulheres em cargos eletivos, a composição do funcionalismo público tende a melhorar, pois as mulheres com maiores capacidades ocupam o lugar dos homens com menos habilidade (Fajardo et al., 2019). Diversos estudos sobre a Índia mostram que a ampliação da representação política das mulheres aumenta o investimento nas prioridades declaradas por elas, como, por exemplo, o fornecimento de água potável (Chattopadhyay e Duflo, 2004), de serviços de saúde para a primeira infância (Bhalotra e Clots-Figueras, 2014) e a denúncia de crimes contra as mulheres (Iyer et al., 2012).

Na região, também há evidências sobre o impacto da eleição de uma mulher para chefiar um governo local. No Brasil, a eleição de uma mulher como prefeita redistribui os gastos de transporte e desenvolvimento urbano para educação, saúde e assistência social (Funk e Philips, 2019). Da mesma forma, as jurisdições locais desse país governadas por mulheres tiveram um número menor de mortes durante a emergência da COVID-19 do que jurisdições comparáveis governadas por homens (Bruce et al., 2022). Além disso, as prefeitas brasileiras se envolvem em menos atos de corrupção e são menos propensas a aumentar o emprego público em anos eleitorais (Brollo e Troiano, 2016). No Chile, a eleição de uma prefeita reduz o tamanho da burocracia local e aumenta a representação das mulheres (Alberti et al., 2022), enquanto na Colômbia, no contexto do conflito armado passado, a chegada ao poder de uma prefeita reduziu atos de violência praticados por guerrilheiros (Eslava, 2020).

No entanto, persistem as disparidades de gênero nos cargos eletivos. Em média, apenas 11% das jurisdições locais da América Latina e do Caribe são governadas por uma mulher (vide painel A do gráfico 7.4). A proporção de prefeituras chefiadas

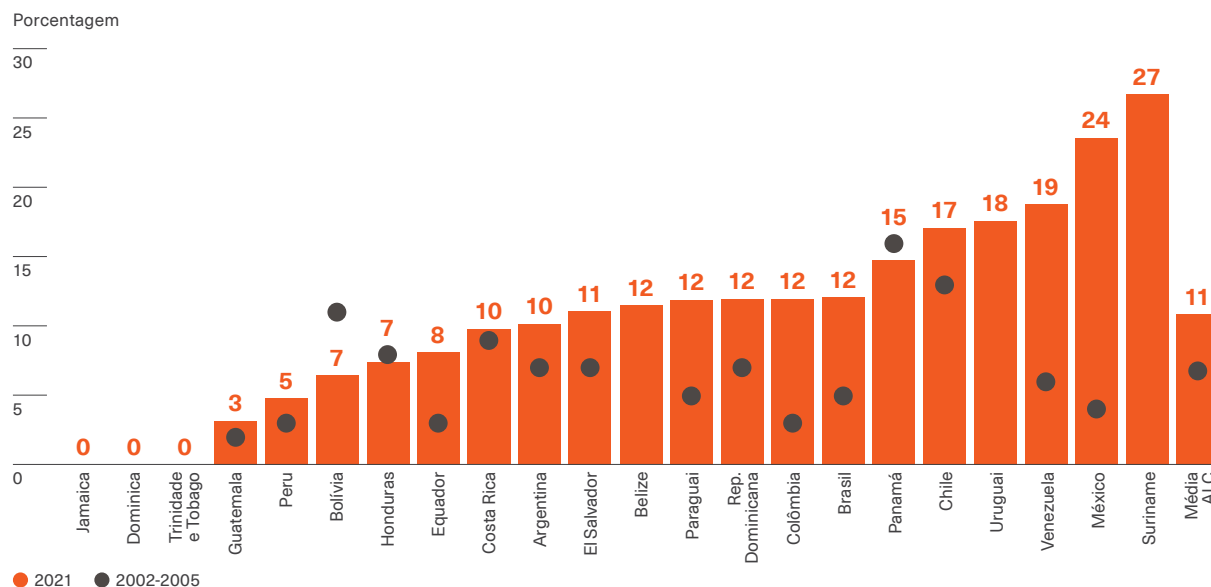
por mulheres varia de 27% no Suriname e 24% no México a 0% na Jamaica e em Trindade e Tobago. Essa representação aumentou em geral nas últimas duas décadas, mas a partir de uma base muito baixa. A representação das mulheres nos conselhos locais da região é maior, mas, geralmente, há uma sub-representação no que diz respeito à sua importância na população (vide painel B do mesmo gráfico). Como era de se esperar, a existência de cotas de gênero em candidaturas está associada a uma maior representação das mulheres nos conselhos deliberativos das jurisdições locais. No entanto, a eficácia das cotas depende de vários fatores, que vão desde sua concepção (por exemplo, se apenas for estabelecida uma cota mínima para as candidaturas ou se também forem introduzidos requisitos que afetem a probabilidade de eleição) até as características do sistema eleitoral que tornam mais ou menos provável a eleição das mulheres incluídas como candidatas (Tripp e Kang, 2008).

Há menos informações sobre a representação política por grupo étnico, principalmente em nível subnacional. As evidências disponíveis indicam a existência generalizada de uma lacuna de representação étnica em nível nacional, sendo a Bolívia e a Guatemala os países em que a população de origem indígena tem uma representação maior nos órgãos legislativos nacionais em relação ao seu peso na população (Global Americans, 2017). Esses dois países, juntamente com o México, são um dos poucos casos que contemplam cotas de representação política para a população de origem indígena, enquanto nenhum país da região tem cotas para a população afrodescendente. Esse fenômeno se reflete nos números da representação política em nível local. No Brasil, apenas 32% dos prefeitos eleitos em 2020 se identificam como afrodescendentes, apesar de esses grupos representarem, em média, 56% da população desses municípios (TSE, 2020 e IBGE, 2022). A partir de 2022, as candidaturas de mulheres e afrodescendentes no país passaram a receber maior financiamento público, com o objetivo de reduzir sua sub-representação em cargos eletivos. As mulheres indígenas e afrodescendentes podem enfrentar obstáculos adicionais, pois há evidências de que a combinação de desigualdades de gênero e etnia amplia as desvantagens (Piscopo e Wylie, 2020).

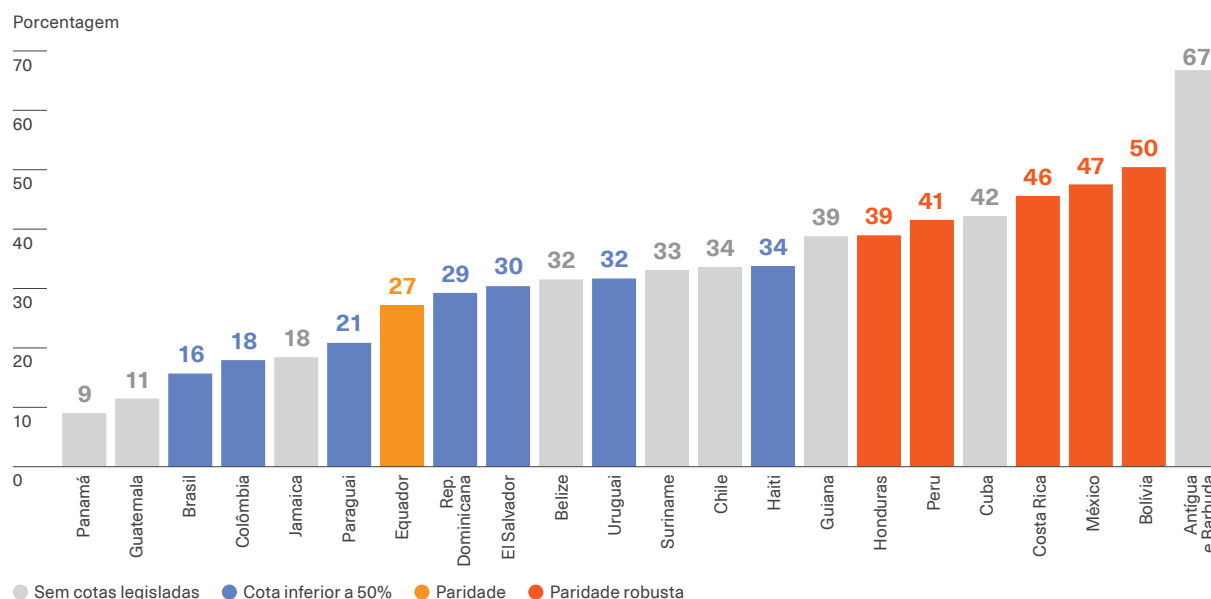
Gráfico 7.4

Prefeitos, vereadores e gênero

Painel A.
Porcentagem de prefeitas em governos locais da América Latina e do Caribe



Painel B.
Cargos eleitos em órgãos deliberativos de governos locais ocupados por mulheres em 2023



Notas: O tipo de cota utilizado é o de mulheres candidatas, que estabelece a proporção mínima de mulheres a serem incluídas nas listas eleitorais. A "paridade robusta" refere-se a metas de participação de 50% de mulheres que incluem normas de classificação ou colocação e fortes sanções de rejeição de listas que não atendem aos requisitos de cotas. No Equador, existem cotas de paridade apenas nas listas de candidatos para circunscrições plurinominais e, na Colômbia, as cotas se aplicam apenas a órgãos deliberativos com mais de cinco cadeiras.

Fonte: Elaboração própria com base na CEPAL (2021; 2023), ONU Mulheres e CEPAL (2023) e Urban et al. (2008).

Desafios para alcançar burocracias subnacionais de qualidade

O uso político do emprego público e a qualidade das instituições locais

Uma das principais limitações ao desenvolvimento de burocracias profissionais é o uso político do emprego público, particularmente o uso clientelista, conhecido na região como patronagem. Essa prática consiste na concessão discricionária de empregos públicos em troca de votos e apoio eleitoral. Isso se diferencia do poder dos governantes de nomear diretamente um grupo de colaboradores próximos para dirigir a administração.



Uma das principais limitações ao desenvolvimento de burocracias profissionais é o uso político do emprego público

Para funcionar, a patronagem requer controle político sobre a entrada e permanência em empregos públicos (Robinson e Verdier, 2013). O escopo da patronagem se expande à medida que o tamanho das burocracias aumenta, o que pode levar a um crescimento excessivo do emprego público.

Como outras formas de favoritismo, a patronagem faz com que as possibilidades de ingresso na função pública não sejam iguais para todos. Ao priorizar as conexões em detrimento do mérito, a patronagem favorece o recrutamento de funcionários menos qualificados. Além disso, contribui para a erosão do prestígio da função pública, diminuindo sua atratividade entre as pessoas com alta motivação para o serviço público, e para a formação de redes clientelistas, o que prejudica a independência e o sistema de freios e contrapesos entre a burocracia e os funcionários eleitos (Fajardo et al., 2019). Do mesmo modo, a expansão excessiva do tamanho da burocracia causada pela patronagem pode comprometer as finanças públicas e a criação de emprego no setor privado.

Na região, pesquisas no Brasil e no Equador mostram que ter uma ligação política com o partido vencedor aumenta a probabilidade de obter um emprego no

governo local (Brassiolo et al., 2020 e Colonnelli et al., 2020). Uma proporção considerável dessas relações de trabalho está em cargos não gerenciais, o que sugere que são o resultado de uma prática clientelista e não da seleção de quadros necessários à implementação de um mandato eleitoral. Além disso, aqueles que obtêm esses cargos tendem a ser menos qualificados do que aqueles que obtêm um cargo sem ter ligação política com o partido vencedor (Colonnelli et al., 2020).

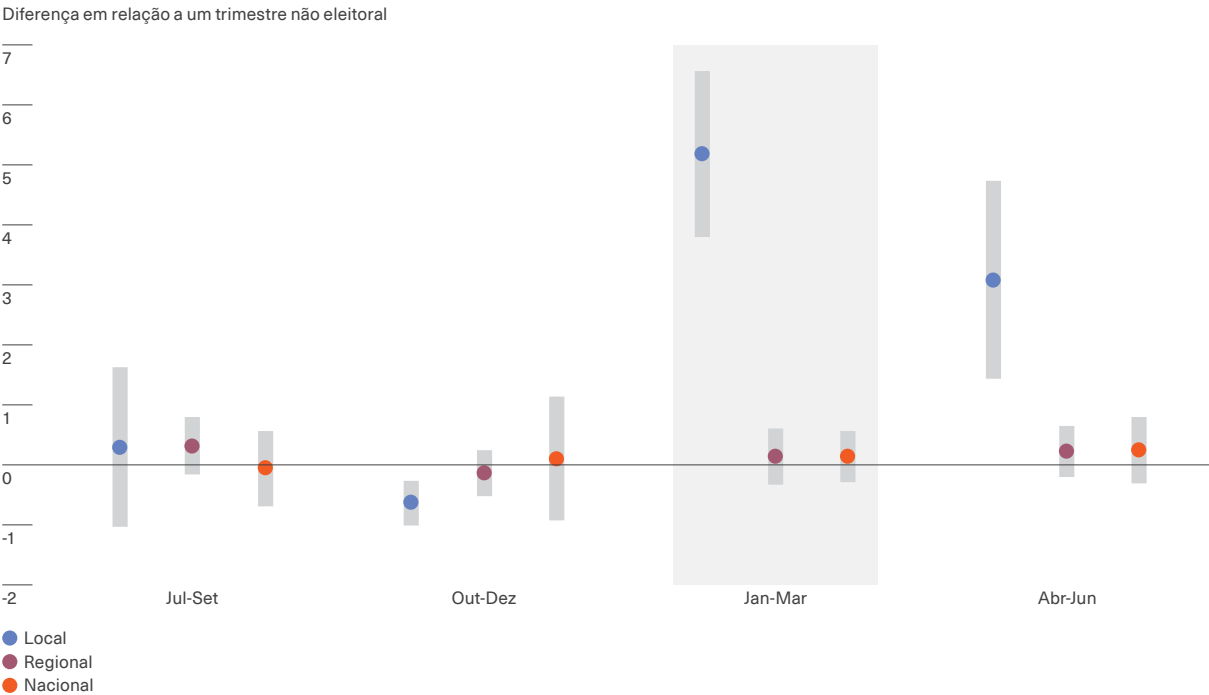
Uma manifestação do uso político do emprego público é o aumento da rotatividade do pessoal em torno do ciclo eleitoral. Além dos efeitos negativos associados à patronagem já mencionados, essa rotatividade excessiva pode ter um impacto negativo direto na qualidade dos serviços públicos, devido a problemas de descontinuidade na gestão e nas operações das organizações, como mostram estudos nos setores de educação e saúde no Brasil (Akhtari et al., 2022 e Toral, 2023).



Uma manifestação do uso político do emprego público é o aumento da rotatividade do pessoal em torno do ciclo eleitoral

O gráfico 7.5 (extraído de Brassiolo et al., 2024) aponta evidências sobre a diferença na rotatividade no emprego público no Brasil em anos eleitorais em comparação com anos não eleitorais. Como pode se observar, a rotatividade de funcionários nos municípios brasileiros é consideravelmente maior nos anos em que ocorrem eleições locais. Nos seis meses seguintes à posse das novas autoridades, a rotatividade trimestral aumenta, em média, entre 3 e 5 pontos percentuais em relação a uma média de 4,5% em um ano não eleitoral, o que representa quase o dobro do valor habitual. O gráfico também mostra que a rotatividade no trabalho ligada ao ciclo eleitoral só é claramente observada nos governos locais e não nos governos regionais e nacionais.

Gráfico 7.5
Mudança na porcentagem de novos funcionários por níveis de governo em torno do ciclo eleitoral no Brasil



Nota: O gráfico mostra a diferença na porcentagem de novos funcionários do setor público para cada trimestre próximo às eleições em comparação com o mesmo trimestre em um ano não eleitoral, por nível de governo. A barra cinza mostra o trimestre em que as autoridades eleitas tomam posse. Os coeficientes provêm de regressões separadas para funcionários municipais, estaduais e nacionais. As linhas verticais representam intervalos de confiança de 95%. Ver mais detalhes em Brassiolo et al. (2024).

Fonte: Brassiolo et al. (2024).

O mesmo estudo de Brassiolo et al. (2024) constata que a rotatividade relacionada ao ciclo eleitoral é maior em jurisdições com pontuações mais baixas no índice de qualidade institucional municipal (IQIM), que combina medidas de participação dos cidadãos na gestão pública e de capacidades de gestão e finanças dos governos municipais. Essas evidências apoiam a hipótese de que o uso político do emprego público tem menos probabilidade de se desenvolver em jurisdições com instituições mais fortes (formais e informais) que promovem a prestação de contas entre governantes e cidadãos. Exemplos dessas instituições são as agências governamentais responsáveis

pela auditoria das contas públicas, a mídia e as organizações da sociedade civil.

Outra manifestação de clientelismo é a utilização excessiva de contratos temporários, contratos em regime privado⁵ e exceções para nomeações por designação direta. Conforme mencionado, a prevalência de contratos temporários é significativamente maior no nível subnacional de governo do que no nível nacional nos quatro países analisados. De forma mais sugestiva, a utilização de contratos temporários é maior nos municípios brasileiros com pontuações mais baixas no IQIM⁶.

5 Por exemplo, o regime de trabalho autônomo na Argentina, a prestação de serviços na Colômbia e de honorários no México.

6 De acordo com cálculos próprios, um aumento de um desvio padrão no IQIM de uma jurisdição local está associado a uma redução de 5 pontos percentuais na proporção de funcionários com contratos temporários, controlando o PIB, a população e a área geográfica da jurisdição.

A falta de mérito nas decisões de ingresso pode levar a outras formas de favoritismo. Brassiolo, Estrada, Fajardo e Martínez-Correa (2021) e Riaño (2021) mostram o uso generalizado do nepotismo nas contratações do Judiciário mexicano e do setor público

colombiano, respectivamente, bem como a associação negativa entre nepotismo e produtividade do trabalho. Esses resultados reforçam a preocupação com o efeito negativo do favoritismo na qualidade dos serviços públicos.

Dificuldades para contratar trabalhadores qualificados em nível subnacional

A descentralização e a formação de burocracias subnacionais implicam uma mudança na distribuição geográfica do emprego público, com um movimento de postos de trabalho das capitais nacionais para as capitais das jurisdições regionais e locais. Portanto, o estado dos mercados de trabalho locais influencia o desenvolvimento das burocracias subnacionais por meio da disponibilidade e da capacidade de atrair e reter capital humano especializado.



A descentralização e a formação de burocracias subnacionais implicam uma mudança na distribuição geográfica do emprego público

O setor público é caracterizado por uma demanda relativamente alta de pessoal qualificado. Por exemplo, a proporção de funcionários públicos com ensino superior na América Latina e no Caribe é de 61%, em comparação com 25% no setor privado (Banco Mundial, 2022d). Como visto na seção anterior, a prevalência de funcionários com ensino superior no nível de governo subnacional tende a ser menor do que no nível nacional. No entanto, parte dessa lacuna pode ser resultado de uma restrição. Dada a desigualdade regional nos níveis de desenvolvimento econômico e escolaridade da população, muitos governos subnacionais, principalmente os locais, podem ter dificuldades para encontrar os funcionários de que precisam.

O gráfico 7.6 mostra a desigualdade na distribuição da população adulta com ensino superior em 18 países da região. Em média, 14% da população tem ensino superior na jurisdição mediana (percentil 50), 27% nas jurisdições com a população com maior nível de escolaridade (percentil 90) e 8% nas jurisdições com a população com menor nível de escolaridade

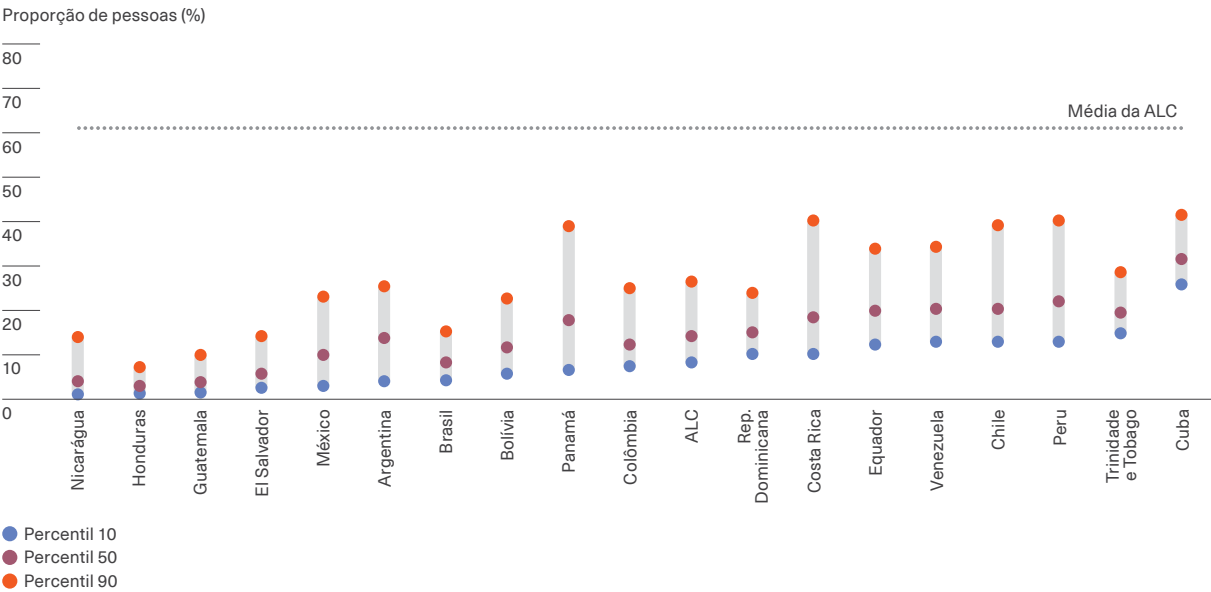
(percentil 10). Esses números variam consideravelmente entre os países, mas, em geral, há um número significativo de jurisdições locais com uma baixa proporção de população com ensino superior. Por exemplo, em 10 dos 18 países analisados, pelo menos metade das jurisdições tem no máximo 15% de adultos com ensino superior. Esses dados indicam que, em muitos casos, a disponibilidade de capital humano especializado é muito baixa.

A falta de comodidades em áreas rurais e mais pobres pode dificultar a atração de pessoal qualificado. Os processos nacionais de designação de médicos e professores no Brasil e no Peru fornecem evidências nesse sentido (Costa et al., 2024 e Bobba et al., 2021). Ambos os tipos de prestadores de serviços mostram uma forte preferência por trabalhar em locais urbanos e com mais comodidades. Como resultado, o pessoal designado para as localidades rurais e mais pobres tende a ter menos qualificações, e uma parte significativa dos cargos aí localizados permanece vaga. A existência de programas que oferecem bônus salariais em localidades marginalizadas ajuda a aliviar esse problema, mas seu efeito é limitado pelas fortes preferências geográficas e de qualidade de vida que esses profissionais possuem.



O setor público é caracterizado por uma demanda relativamente alta de pessoal qualificado

Gráfico 7.6
População adulta com ensino superior em jurisdições locais em países da América Latina e do Caribe



Nota: O gráfico mostra a porcentagem de adultos entre 23 a 60 anos com ensino superior não universitário e universitário, incompleto ou completo, por jurisdição local. As cores dos pontos representam os percentis 90, 50 e 10 da distribuição, como mostra a legenda. A linha pontilhada representa a proporção de funcionários públicos com ensino superior completo de acordo com os dados do Banco Mundial (2022d) calculados com base na média simples de 16 países da América Latina e do Caribe, dos quais 14 estão incluídos no gráfico.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos censos populacionais dos países considerados (vide tabela A.7.6 no apêndice do capítulo, incluído na edição disponível on-line do RED).

Áreas de ação

Marco regulatório

Com o objetivo de profissionalizar o serviço público, os países da região desenvolveram marcos legais e agências em nível nacional e subnacional com poder regulatório sobre diferentes aspectos do emprego público subnacional. No centro desse marco regulatório está uma tensão entre o controle do governo nacional e a autonomia dos governos subnacionais.

Em um documento preparado como insumo para este relatório, Pérez Chiqués et al. (2024) fazem uma revisão das principais características desse marco regulatório em 18 países da América Latina e do Caribe. Em termos gerais, os autores encontram semelhanças na forma como os estados unitários, por um lado, e os estados federativos, por outro, regulam o emprego público subnacional. Porém, dentro de cada grupo, há diferenças relevantes entre os países e na delegação de diferentes poderes dentro deles.



Uru Chipaya é uma das 4 jurisdições
com governo indígena autônomo na Bolívia.

Portanto, há governos subnacionais em países unitários que têm a mesma ou mais autonomia do que os países federativos para, por exemplo, ampliar o tamanho de seu quadro de pessoal.

Em geral, o marco legal para o emprego público subnacional é composto pela legislação nacional aplicável a todos os empregos públicos e pela legislação que visa regulamentar o emprego nos governos subnacionais. Nos países federativos, os governos regionais têm autonomia para definir os marcos legais que regulam o emprego público em suas respectivas jurisdições, o que aumenta a heterogeneidade e a complexidade da estrutura global. Em ambos os grupos de países, as agências nacionais que regulam o emprego público e as finanças públicas têm um papel no emprego público subnacional, embora com diferentes graus de envolvimento. Mais detalhes sobre as agências nacionais e subnacionais com poderes sobre o emprego público subnacional podem ser encontrados na tabela A.7.1 do apêndice do capítulo, incluída na edição disponível on-line do RED.

O marco legal do emprego público subnacional dos países da América Latina e do Caribe estabelece o mérito como eixo norteador das decisões sobre ingresso, promoção e permanência na função pública (vide tabela 7.2). Na maioria dos países também são estabelecidas disposições contra a patronagem e o nepotismo. Em alguns casos, esses princípios fazem parte das próprias constituições dos países. No entanto, esse panorama *de jure* pode não se refletir na situação *de fato* de muitas burocracias subnacionais.

A legislação de todos os países da região reconhece a importância de garantir a estabilidade no emprego público. Ela é necessária para reduzir a influência do ciclo político sobre a rotatividade de servidores e para limitar a patronagem, pois quebra a dependência dos burocratas em relação aos políticos para a manutenção de seus empregos. Porém, a proteção rigorosa contra a demissão é um desestímulo ao esforço, o que pode afetar o desempenho dos funcionários e a qualidade dos serviços públicos. Isso é particularmente importante nos casos em que o ingresso no serviço público não está sujeito a um processo meritocrático. Por exemplo, uma reforma recente no Chile concedeu contratos permanentes aos professores que possuíam contratos temporários há pelo menos três anos. Como consequência, aumentou a

retenção de professores com histórico de avaliações insatisfatórias, além de haver uma queda em seu desempenho, refletida na redução do aprendizado de seus alunos (Estrada e Lombardi, 2022). A regulamentação excessiva do emprego e do serviço de carreira pode ser uma das causas que contribuem para o uso de contratos temporários e privados.



O marco legal dos países da ALC estabelece o mérito como eixo norteador das decisões sobre ingresso, promoção e permanência na função pública subnacional

Um elemento central na profissionalização das burocracias é o ingresso na função pública e os mecanismos utilizados nesse processo. Em linhas gerais, esses mecanismos podem ser agrupados em três: 1) concursos públicos e de ampla concorrência, nos quais os critérios, pontuações e métodos de avaliação são informações públicas; 2) processos simplificados que incluem elementos de mérito para decidir sobre contratações, mas não estabelecem a obrigatoriedade das chamadas públicas ou não definem explicitamente os critérios, pontuações ou métodos de avaliação que serão utilizados; e 3) a contratação de funcionários por meio de nomeação direta. Cada um desses mecanismos tem virtudes diferentes.

Os concursos são, em princípio, uma melhor opção para a seleção de servidores públicos com contratos permanentes em cargos não gerenciais. Esses concursos oferecem ganhos em termos de economias de escala, transparência e risco de manipulação. Por sua vez, os processos simplificados podem ser mais adequados para a seleção de funcionários com contrato temporário, porque uma menor duração do vínculo empregatício torna menos atraente o uso de concursos, que geralmente são processos mais extensos e caros. Os políticos eleitos precisam de uma equipe com a qual tenham laços de confiança e compromisso ideológico para cumprir seu mandato eleitoral. Portanto, é desejável que existam cargos gerenciais e de apoio direto sobre os quais haja livre nomeação e exoneração.

Tabela 7.2

Disposições relacionadas ao mérito na legislação de emprego público subnacional

País	Marco legal do emprego público subnacional	Estabelece serviço civil de carreira	Exige mérito no ingresso	Exige mérito na promoção	Exige avaliação para permanência	Determina estabilidade no emprego*	Estabelece disposições contra o nepotismo	Estabelece disposições contra a patronagem
Argentina	Constituição							
	Legislação provincial	✓	92% das províncias	88% das províncias	75% das províncias	✓	21% das províncias	83% das províncias
Bolívia	Constituição	✓						
	Outra legislação	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Brasil	Constituição	✓	✓			✓		✓
	Outra legislação	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Chile	Constituição	✓						
	Outra legislação	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Colômbia	Constituição	✓	✓	✓	✓		✓	
	Outra legislação	✓	✓	✓	✓	✓		
Costa Rica	Constituição	✓	✓			✓		
	Outra legislação	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Equador	Constituição	✓	✓	✓		✓		✓
	Outra legislação	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
El Salvador	Constituição	✓						
	Outra legislação	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Honduras	Constituição	✓						
	Outra legislação	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Jamaica	Constituição e outra legislação	✓	✓	✓	✓	✓		
México	Constituição					✓		
	Legislação estadual	✓	97% dos estados	97% dos estados	94% dos estados	✓	69% dos estados	75% dos estados
Panamá	Constituição	✓	✓			✓		
	Outra legislação	✓	✓		✓	✓	✓	
Paraguai	Constituição	✓				✓		
	Outra legislação	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Peru	Constituição	✓						
	Outra legislação	✓	✓	✓		✓		✓
República Dominicana	Constituição	✓						
	Outra legislação	✓	✓	✓	✓	✓		
Trindade e Tobago	Constituição e outra legislação	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Uruguai	Constituição	✓				✓		✓
	Estatuto do Funcionalismo Público	✓	✓		✓	✓	✓	✓
	Estatutos departamentais	✓	Varia	Varia	Varia	Varia	Varia	Varia
Venezuela	Constituição	✓	✓	✓		✓		
	Outra legislação	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Nota: O asterisco (*) indica se o marco legal estabelece que o servidor público só pode ser demitido por justa causa, ou seja, por uma causa prevista na legislação. No Uruguai, o Estatuto do Funcionalismo Público se aplica aos departamentos que não promulgaram seu próprio estatuto. A tabela A.7.2 no apêndice do capítulo, incluída na edição disponível on-line do RED, lista os documentos legais consultados.

Fonte: Elaboração própria com base em Pérez Chiqués et al. (2024).

Na região, há evidências do impacto do uso de concursos em vez de métodos discricionários no perfil das novas contratações e na qualidade dos serviços públicos. No México, os professores selecionados por meio de um processo discricionário controlado pelo sindicato dos professores têm, em média, menos competências e seus alunos aprendem menos do que os professores selecionados por meio de um concurso (Estrada, 2019 e Bedoya et al., 2023). Brutti e Torres (2022) e Araujo et al., (2020) fornecem evidências no mesmo sentido para a Colômbia e o Equador, respectivamente. De fato, a contratação de professores por meio de concursos públicos no México foi introduzida como resultado de preocupações com abusos relacionados à herança e à venda de cargos no processo discricionário.

A tabela 7.3 apresenta os mecanismos que o marco legal dos 18 países analisados considera para a contratação de novos servidores públicos em cargos permanentes não gerenciais. Na maioria dos países unitários (11 de 14), a regulamentação exige o uso de concurso público. Na Bolívia, Jamaica, Trindade e Tobago e Venezuela, as contratações são regidas por processos simplificados com elementos de mérito. No caso do Brasil, a Constituição Federal determina o uso de concursos para a contratação de funcionários em todos os níveis de governo. Na Argentina e no México, cada jurisdição regional tem sua própria legislação e, em ambos os países, há uma grande variação entre as jurisdições em termos dos mecanismos de seleção considerados, incluindo, em alguns casos, a nomeação direta.

Tabela 7.3

Mecanismos de ingresso no serviço público subnacional para cargos não gerenciais de contratação permanente

País	Concurso público	Processo simplificado com elementos de mérito	Nomeação direta
Argentina	✓	✓	✓
Bolívia		✓	
Brasil	✓		
Chile	✓		
Colômbia	✓		
Costa Rica	✓		
Equador	✓		
El Salvador	✓		
Honduras		✓	
Jamaica		✓	
México	✓	✓	✓
Panamá	✓		
Paraguai	✓		
Peru	✓		
República Dominicana	✓		
Trindade e Tobago		✓	
Uruguai	✓		
Venezuela		✓	

Nota: Os países mencionados em mais de uma categoria permitem vários mecanismos de ingresso em sua legislação. Os funcionários públicos com contratos permanentes são incluídos em cargos do serviço público de carreira ou de funcionário público quando o primeiro regime não existe. A categoria "processo simplificado" inclui os casos em que a legislação estabelece a necessidade de utilizar um processo de seleção que considere elementos de mérito, mas não explicita os critérios de avaliação a serem utilizados ou suas pontuações. Inclui também aqueles casos em que o processo não é uma chamada pública, ampla e transparente.

Fonte: Elaboração própria com base na legislação em vigor de cada país (vide tabela A.7.3 no apêndice do capítulo, incluído na edição disponível on-line do RED).

Tabela 7.4

Regulamentações sobre massa salarial em governos subnacionais

País	Escalas salariais	Criação de cargos	Disposições sobre massa salarial
	Definidas em nível		
Argentina	Subnacional	Subnacional	Limitada indiretamente por meio de limites ao crescimento dos gastos correntes em jurisdições regionais. Proibição de aumentar os encargos per capita para jurisdições com déficit fiscal.
Bolívia	Subnacional	Subnacional	Limitada indiretamente por meio de limites aos gastos de funcionamento e elaboração de orçamentos baseados em princípios de equilíbrio fiscal em governos regionais e locais.
Brasil	Subnacional	Subnacional	Limitada a 60 % das receitas próprias em jurisdições regionais e locais.
Chile	Nacional	Subnacional	Limitada a 42 % das receitas próprias em jurisdições locais.
Colômbia	Subnacional	Subnacional	Limitada indiretamente por meio de limites aos gastos de funcionamento, que não podem exceder entre 50% e 80% das receitas correntes de livre alocação em jurisdições regionais e locais, dependendo do valor total dessas receitas e do seu nível populacional.
Costa Rica	Subnacional	Subnacional	Limitada indiretamente por meio de limites ao gastos administrativos gerais, que não podem exceder 40% das receitas ordinárias da jurisdição local.
Equador	Nacional	Subnacional	O Ministério das Relações Trabalhistas determina os gastos com pessoal das jurisdições de acordo com as orientações e diretrizes gerais do Ministério das Finanças.
El Salvador	Subnacional	Subnacional	Não foram identificados critérios específicos.
Honduras	Subnacional	Subnacional	Limitada indiretamente por meio de limites aos gastos de funcionamento, que não podem exceder entre 40% e 65% das receitas correntes da jurisdição local, dependendo do valor total dessas receitas.
Jamaica	Nacional	Nacional	O Ministério das Finanças e o Serviço Público supervisionam a massa salarial, garantindo o alinhamento com as restrições orçamentárias e as políticas financeiras.
México	Subnacional	Subnacional	Crescimento limitado ao menor valor entre 3% de crescimento real da massa salarial e o aumento real do PIB em jurisdições regionais e locais; crescimento real igual a zero se o PIB apresentar uma variação negativa.
Panamá	Nacional	Nacional	A Direção Geral de Carreira Administrativa determina a estrutura de cargos de acordo com o Orçamento Geral do Estado.
Paraguai	Nacional	Nacional	A estrutura de cargos é estabelecida no Orçamento Geral da Nação. O Ministro das Fazenda elabora sua proposta, após parecer da Secretaria da Função Pública.
Peru	Nacional	Subnacional	Geralmente é limitado pelas medidas de austeridade, disciplina e qualidade nos gastos públicos impostos pelas leis orçamentárias.
República Dominicana	Nacional	Nacional	A Secretaria de Estado da Administração Pública aprova a estrutura de cargos.
Trindade e Tobago	Nacional	Nacional	Estabelecida pelo Ministério do Desenvolvimento Rural e Governo Local e pelo Ministério das Finanças. Este último supervisiona o alinhamento com as restrições orçamentárias e as políticas financeiras.
Uruguai	Subnacional	Subnacional	Não foram identificados critérios específicos.
Venezuela	Nacional	Subnacional	Limitada indiretamente pelo mandato de alocar pelo menos 30% do orçamento para gastos de investimentos em jurisdições locais e pela elaboração de orçamentos de acordo com os princípios de equilíbrio fiscal em governos regionais e locais.

Nota: Na Argentina, as jurisdições que obtiverem um resultado financeiro (regime de competência) superavitário ou equilibrado podem aumentar o quadro de pessoal associado a novos investimentos que impliquem uma maior prestação de serviços sociais, como educação, saúde e segurança. O Conselho Federal de Responsabilidade Fiscal determina a relação ótima de cargos ocupados (quadro permanente, temporário e contratados) adequada às características de cada jurisdição, de modo a permitir exceções.

Fonte: Elaboração própria com base em Pérez Chiqués et al. (2024) e legislações nacionais e subnacionais (vide tabela A.7.4 no apêndice do capítulo, incluído na edição disponível on-line do RED).

O crescimento excessivo da massa salarial do setor público, incluindo o setor subnacional, é uma preocupação frequente. Em geral, o marco legal dos países da região inclui disposições para controlar a massa salarial das jurisdições subnacionais ou os dois elementos que a compõem: o tamanho do quadro de pessoal e a estrutura salarial (vide tabela 7.4).

Na maioria dos casos, os governos subnacionais têm flexibilidade para ampliar seu quadro de pessoal – sob certas restrições que variam conforme o caso – mas devem cumprir regras fiscais que limitam a massa salarial. Por exemplo, no Brasil e no Chile, a massa salarial não pode exceder 42% e 60% das receitas próprias das jurisdições, respectivamente. No México, o crescimento da massa salarial dos governos subnacionais não pode exceder 3% ao ano e também não pode exceder a taxa de crescimento anual do produto interno bruto (PIB). Na Bolívia, Colômbia, Costa Rica e Honduras, a massa salarial é limitada pelas restrições impostas aos gastos operacionais das jurisdições subnacionais.

Pelo contrário, na Jamaica, Panamá, Paraguai, República Dominicana e Trindade e Tobago, a criação de cargos requer a aprovação das autoridades nacionais. Na Argentina, a legislação proíbe que governos regionais com déficit fiscal aumentem o número de funcionários públicos per capita.

Prêmio salarial

As condições de trabalho, incluindo a remuneração salarial competitiva, são um fator importante para atrair e reter pessoal qualificado em qualquer organização, inclusive nas burocracias (Dal Bó et al., 2013). No entanto, salários excessivamente altos no setor público em relação ao setor privado podem afetar a sustentabilidade das finanças públicas, desgastar a imagem do governo perante a população e levar a uma alocação ineficiente de talentos entre os dois setores, com um efeito negativo sobre o crescimento econômico.



Na maioria dos casos, os governos subnacionais têm flexibilidade para ampliar seu quadro de pessoal, mas devem cumprir regras fiscais que limitam a massa salarial

A regulamentação nacional das políticas salariais dos governos subnacionais pode ajudar a harmonizar as condições de trabalho existentes nas jurisdições de um país e evitar abusos que prejudiquem a imagem da burocracia e corroam as finanças públicas. No entanto, uma regulamentação excessivamente rígida e uniforme pode limitar a capacidade das jurisdições de adaptar a remuneração salarial às condições do mercado de trabalho local.

O grau de autonomia das jurisdições subnacionais para definir as escalas salariais varia entre os países. As escalas salariais aplicáveis ao emprego subnacional são definidas em nível nacional em oito dos 14 países unitários analisados (incluindo o Peru, um país relativamente descentralizado). Nos seis países restantes, as jurisdições podem definir suas próprias escalas salariais, embora na Bolívia e no Uruguai devam seguir determinadas diretrizes nacionais. Esse último também é o caso da Argentina, do Brasil e do México, todos eles países federativos.

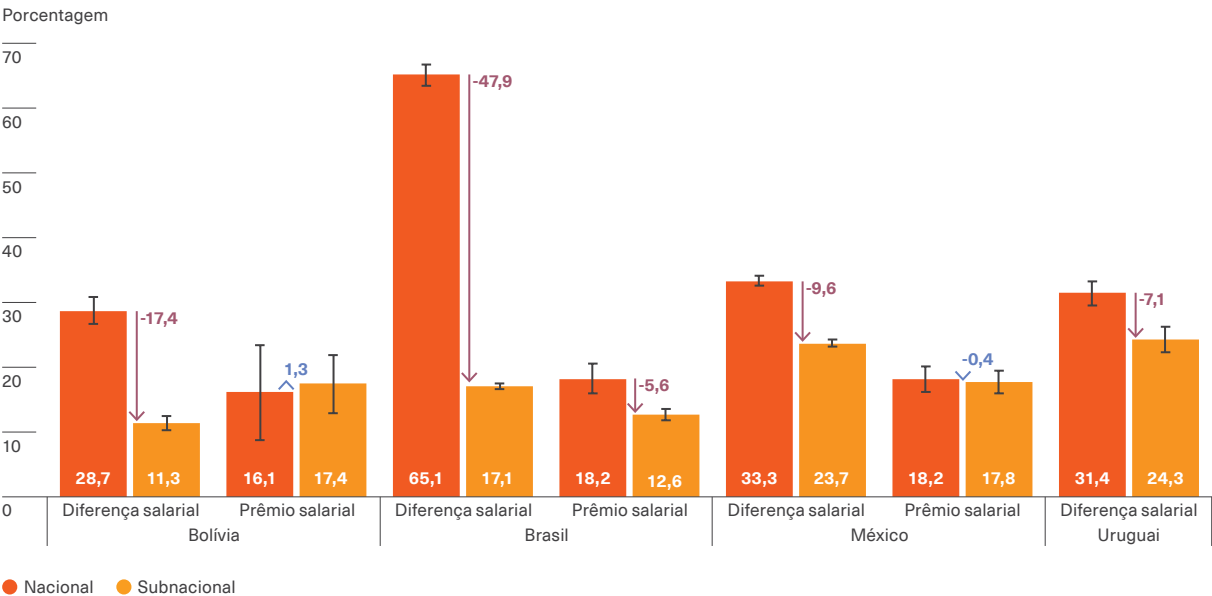
Controlando por diferenças de escolaridade, idade, gênero, tipo de ocupação, horas trabalhadas e região de residência, os salários médios no setor público subnacional são mais altos do que no setor privado, mas mais baixos do que no setor público nacional (vide gráfico 7.7). A diferença salarial entre os níveis nacional e subnacional varia muito entre os países, indo de 7 pontos percentuais no Uruguai a 48 pontos percentuais no Brasil.

As diferenças salariais mostradas são compostas por um prêmio salarial atribuível ao trabalho no setor público em vez de no setor privado, mas também por diferenças não observadas na produtividade do trabalho das pessoas. Uma vez que a estrutura das pesquisas na Bolívia, no Brasil e no México permite, o prêmio salarial do setor público nesses países é estimado (vide gráfico 7.7)⁷. Os resultados mostram que trabalhar no setor público oferece, em média, um salário superior em cerca de 17% e que essa recompensa é semelhante em todos os níveis de governo. A

exceção é o Brasil, onde o prêmio em nível subnacional é de 13%.

A combinação da magnitude do prêmio salarial mostrado e dos melhores benefícios que caracterizam o setor público em relação ao setor privado – exceto para os cargos mais bem pagos – sugere que o fortalecimento das políticas de atração e recrutamento pode ajudar a melhorar a qualidade das contratações no nível de governo subnacional.

Gráfico 7.7
Diferença remuneratória e prêmio salarial da administração pública nacional e subnacional em relação ao emprego privado formal



Nota: O gráfico mostra as diferenças salariais entre os trabalhadores do setor privado e da administração pública nacional e subnacional (diferenciados pela cor da barra). As estimativas do prêmio salarial foram obtidas por regressão com efeitos fixos ao nível individual. As linhas verticais centrais em cada barra representam os respectivos intervalos de confiança de 95%. Em todos os casos, a diferença salarial e o prêmio entre o setor privado e o setor público nacional e subnacional são estatisticamente significativos ao nível de 1%. Os rótulos aparecem em roxo quando as diferenças entre o setor público nacional e subnacional são significativas com um nível de significância de 1% e em azul quando não apresentam significância estatística. Detalhes sobre a composição da amostra podem ser consultados no apêndice do capítulo, incluído na edição disponível on-line do RED.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE [s.d. b], INE (2022; s.d.), INEGI [s.d.] e metodologia de Báez et al., (2022).

7 O prêmio salarial é estimado com base na variação nos salários das pessoas que mudam de emprego entre os setores público e privado. Isso exige que as pesquisas tenham uma dimensão de painel ou longitudinal, ou seja, que as mesmas pessoas sejam entrevistadas em vários períodos.

Treinamento

O treinamento é um mecanismo fundamental para desenvolver as competências dos funcionários públicos, melhorar seu desempenho e fortalecer as capacidades institucionais dos governos subnacionais da América Latina e do Caribe. A necessidade de treinamento pode ser particularmente importante no nível subnacional de governo devido à maior rotatividade de pessoal.



A necessidade de treinamento pode ser particularmente importante no nível subnacional de governo devido à maior rotatividade de pessoal

Há poucas evidências rigorosas sobre o impacto das estratégias de treinamento no desenvolvimento de competências e no desempenho dos funcionários públicos. No entanto, a literatura sobre treinamento de professores e diretores de escola oferece alguns resultados interessantes. Primeiro, nem todo treinamento tem o impacto esperado. A adequação do projeto em relação ao seu contexto e a qualidade da implementação são determinantes importantes do sucesso. O treinamento pode ser mais eficaz quando responde a um diagnóstico preciso das necessidades de aquisição de competências e quando o contexto de trabalho oferece condições para que os servidores apliquem as habilidades e os conhecimentos adquiridos (Barrera-Osorio e Linden, 2009). A modalidade de treinamento também é importante. Por exemplo, a avaliação por pares a partir da observação no local de trabalho pode ser útil para melhorar o desempenho dos prestadores de serviços (Álvarez Marinelli et al., 2023).

Para reduzir custos, o modelo de treinamento em cascata procura substituir o uso de instrutores profissionais por funcionários que recebem treinamento dos primeiros e depois o replicam para seus pares. Embora haja contextos em que esse modelo funcione bem, pode haver outros em que ele tenha um impacto significativamente menor do que o treinamento direto, como mostra a avaliação de impacto de um programa para melhorar as capacidades de gestão de diretores de escolas no México (Romero et al., 2022).

Vários países da região possuem agências dedicadas especificamente ao treinamento de pessoal da função pública. Por exemplo, no Chile, Colômbia e México, há escolas nacionais de administração pública que coordenam uma ampla gama de opções de treinamento, incluindo programas acadêmicos, para o funcionalismo nos níveis nacional e subnacional. O caso chileno é considerado uma fonte de aprendizado para o restante da região (Corrales Angulo, 2024). Nesse país, a Direção Nacional do Serviço Civil (DNSC) desenvolveu um modelo de gestão de treinamento que enfatiza a detecção de necessidades, o planejamento plurianual e a avaliação das atividades de treinamento realizadas. Trata-se de um modelo descentralizado no qual as unidades organizacionais são responsáveis pela gestão e implementação dos planos de treinamento, enquanto a DNSC realiza a coordenação e regulação do sistema, além de fornecer uma ampla oferta de formações por meio da plataforma virtual de treinamento CAMPUS Serviço Civil. Em 2022, o sistema coordenado pela DNSC treinou um total de 218.517 funcionários públicos, o que representa 28% do total (Corrales Angulo, 2024).

Como parte de seus esforços para contribuir para o fortalecimento institucional dos governos subnacionais na região, o CAF — banco de desenvolvimento da América Latina e Caribe — oferece uma ampla gama de programas de treinamento para funcionários públicos dos países (vide quadro 7.1).

Quadro 7.1

Programas de treinamento do CAF para funcionários públicos de governos subnacionais

O CAF tem entre suas prioridades contribuir para o fortalecimento institucional dos governos subnacionais da América Latina e do Caribe. Para isso, oferece aos funcionários públicos da região uma gama diversificada de programas de treinamento, que inclui cursos de especialização, programas voltados para a alta gestão e para os jovens, cursos especializados on-line, que podem ser fechados ou abertos, massivos e de longa duração (MOOC, na sigla em inglês) ou de curta duração (NOOC, na sigla em inglês). Essa oferta inclui programas relevantes para funcionários de todos os níveis de governo e opções com orientação específica para funcionários de governos subnacionais.

Na oferta do CAF, destacam-se:

- Diploma em Integração e Desenvolvimento para o Âmbito Local Ibero-Americano. Esse programa é voltado para funcionários de governos subnacionais e seu principal objetivo é fortalecer o trabalho de atores estratégicos em nível local para a elaboração e implementação de políticas. É ministrado pela Fundação Ortega Marañón e a Fundar.
- Diploma em Governança e Inovação Pública. Capacita líderes da administração pública na análise das dimensões política, econômica, social, climática e de gênero das políticas públicas. Realizado em conjunto com 18 universidades da região.
- Programa Liderança para Transformação 2.0. Busca fortalecer de forma abrangente as competências dos líderes ligados ao setor público, com ênfase nas habilidades comportamentais. É realizado com o apoio de nove instituições acadêmicas.
- Programa para a Alta Liderança Latino-Americana. Focado no fortalecimento das capacidades de alto governo e da gestão pública. Nesse contexto, foram realizadas duas reuniões para prefeituras (Cone Sul e Costa Rica).
- Cursos fechados sobre metodologia BIM (modelagem de informações da construção, do inglês *building information modeling*) para funcionários dos municípios de Quito e Bogotá.
- Treinamento em Engenharia de Segurança Viária. Voltado para funcionários de 30 municípios brasileiros, tem como foco a aplicação de conceitos de engenharia de segurança viária em projetos rodoviários.
- Cursos para prefeitos e autoridades locais da Rede BiodiverCidades para melhorar a comunicação política, as habilidades de liderança e a tomada de decisões em relação à integração da biodiversidade, do capital natural e dos serviços ecossistêmicos no planejamento e na gestão urbana.

A ampla oferta de MOOCs gratuitos do CAF aborda diversos temas de interesse para funcionários públicos. Por exemplo, inclui cursos sobre avaliação do impacto da gestão pública, economia ambiental e finanças sustentáveis, fornecimento de infraestrutura rodoviária, cidades e mudanças climáticas, mobilidade sustentável e água e saneamento rural.

Em colaboração com os próprios governos nacionais e subnacionais e em resposta às suas demandas, o CAF desenvolve e oferece cursos fechados sobre temas especializados, como transformação digital e inovação na participação cidadã, parcerias público-privadas, governança corporativa em empresas com participação estatal e financiamento de projetos de investimento locais.

Desde 2022, cerca de 10.000 alunos participaram dos oito cursos ministrados e do Programa Latino-Americano de Alta Liderança. Desse total, 70% eram funcionários públicos de 21 países. Além disso, mais de 260.000 pessoas participaram de um dos MOOCs organizados desde 2017, dos quais 59% eram funcionários públicos de 40 países. Por fim, mais de 980 funcionários públicos subnacionais foram treinados nos seis cursos ministrados para eles entre 2021 e 2024.



Ação CAF.

Escaneie o QR para ver a oferta de treinamentos do CAF.



O município de Ciénaga de Zapata, em Cuba, é a jurisdição local com maior superfície do Caribe.

Sistemas eleitorais locais

As características dos sistemas eleitorais influenciam significativamente o perfil daqueles que acessam os cargos eletivos. O RED 2019 mostra como a existência de eleições locais competitivas e a combinação de disponibilidade de financiamento público e mecanismos rigorosos de controle e transparência do financiamento e dos gastos eleitorais levam à seleção de melhores prefeitos e legisladores (Fajardo et al., 2019). Possuir sistemas eleitorais que impeçam a troca de empregos públicos por votos e apoio eleitoral é um passo necessário para a profissionalização das burocracias.

Os incentivos no cargo também são importantes. Entre eles, destaca-se a possibilidade de reeleição, que, em princípio, permite aos cidadãos recompensar os governantes que cumprem seu mandato com bom desempenho e punir os que não o fazem. No entanto, a reeleição múltipla pode acabar diluindo os incentivos que os funcionários eleitos têm para desempenhar bem suas funções se favorecer o conluio entre eles e os grupos de interesse e se reduzir a competição eleitoral. Em particular, a permanência prolongada no poder dos funcionários eleitos pode acabar enfraquecendo a independência entre eles e a burocracia sob sua responsabilidade.

Tabela 7.5

Regulamentação sobre a eleição de prefeitos em países da América Latina e do Caribe

País	Anos de duração do mandato	Possibilidade de reeleição consecutiva	Períodos de reeleição
México	3	✓	1
El Salvador	3	✓	Indefinido
Trindade e Tobago	3	✓	Indefinido
Colômbia	4		Nenhum
Peru	4		Nenhum
Brasil	4	✓	1
Costa Rica	4	✓	1
Equador	4	✓	1
Chile	4	✓	2
Argentina	4	✓	Entre 1 e indefinido
Guatemala	4	✓	Indefinido
Honduras	4	✓	Indefinido
Jamaica	4	✓	Indefinido
República Dominicana	4	✓	Indefinido
Venezuela	4	✓	Indefinido
Bolívia	5	✓	1
Paraguai	5	✓	1
Uruguai	5	✓	1
Guiana	5	✓	Indefinido
Nicarágua	5	✓	Indefinido
Panamá	5	✓	Indefinido

Nota: Na Argentina, o período de reeleição varia de província para província, sendo geralmente de dois mandatos.

Fonte: Elaboração própria com base na CEPAL [s.d.] e legislação nacional e subnacional (vide detalhes na tabela A.7.5 no apêndice do capítulo, incluído na edição disponível on-line do RED).



As características dos sistemas eleitorais influenciam significativamente o perfil daqueles que acessam os cargos eletivos

As evidências indicam que a possibilidade de reeleição gera incentivos que levam os prefeitos a terem um melhor desempenho. Por exemplo, no Brasil, a corrupção diminui (Ferraz e Finan, 2011). No entanto, quando essa possibilidade se estende por mais de dois períodos, acaba por ter um efeito negativo no desempenho (De Benedetto e De Paola, 2019; Coviello e Gagliarducci, 2017).

Na região, quase todos os países permitem a reeleição para o cargo de prefeito, na maioria dos casos por tempo indeterminado. Porém, a possibilidade de exercer mais de um mandato não existe na Colômbia e no Peru (vide tabela 7.5).

A concentração de poder nas elites locais levou a preocupações sobre o efeito da formação de dinastias familiares na política. Dois estudos mostram evidências nesse sentido no Brasil e na Colômbia (Caputo-Leyva, 2022 e Bragança et al., 2015). Em ambos os casos, a eleição de um prefeito de origem dinástica não tem efeito sobre o crescimento econômico ou a qualidade dos serviços públicos, apesar de um aumento nos gastos com infraestrutura. Esses resultados sugerem que as dinastias políticas deterioram a qualidade do governo.

Em suma, a existência de sistemas eleitorais locais competitivos favorece a eleição de governantes mais bem preparados e é importante para o desenvolvimento de burocracias profissionais, pois limita os incentivos e a capacidade das pessoas eleitas de desconsiderar o mérito e usar o emprego público para fins políticos.