

TEXTO IX

OCUPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

**José Celso Cardoso Jr. & Roberto Passos
Nogueira**

OCUPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO:

TENDÊNCIAS RECENTES E QUESTÕES EM ABERTO

José Celso Cardoso Jr. & Roberto Passos Nogueira

TPP Diest / Ipea, 23 de setembro de 2011

1. APRESENTAÇÃO E CONCLUSÕES GERAIS

Este Comunicado se baseia no livro *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*, que constitui o quinto volume da série Diálogos para o Desenvolvimento.¹

A proposta do livro surgiu em 2008 de parceria entre o Ipea e a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH/MPOG). Naquela ocasião, o governo federal estava sob críticas severas, entre outros motivos, por causa da política que estava em curso de revalorização dos servidores públicos, recomposição de pessoal e de sua remuneração. Basicamente, os ataques focavam em duas questões: o suposto inchaço da máquina pública federal e o suposto descontrole fiscal advindo da mencionada política.

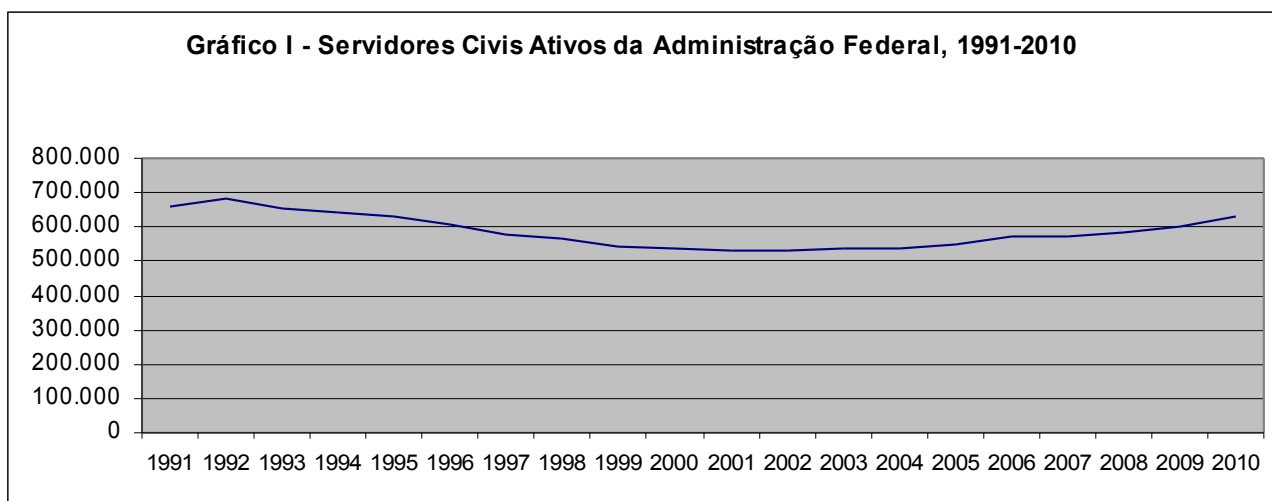
Transcorridos dois anos de pesquisa destinada a reunir e organizar informações de qualidade sobre o tema, bem como a melhor entender e interpretar os resultados de inúmeras tabulações que tiveram como fonte praticamente todas as principais bases de dados secundários disponíveis – vale dizer: os Censos Demográficos, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNADs), a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) –, pode-se hoje afirmar com maior segurança que:

- 1) O movimento de recomposição de pessoal no setor público brasileiro, observado durante toda a primeira década de 2000, não só não foi explosivo como se mostrou apenas suficiente para repor praticamente o mesmo estoque e percentual de servidores ativos existentes em meados da década de 1990.
- 2) Ao longo do período em estudo, houve, em particular, uma preocupação em conferir maior capacidade burocrática ao Estado brasileiro, mediante o reforço a carreiras em

1 Para este Comunicado, que se associa ao lançamento do livro *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*, volume 5 da série Diálogos para o Desenvolvimento, foi realizado esforço de atualização de dados que contemplasse o ano de 2010. Importante destacar que os Comunicados IPEA de números 19 (*Emprego Público no Brasil: comparação internacional e evolução recente*, de 30 de março de 2009) e 37 (*Salários no Setor Público versus Salários no Setor Privado no Brasil*, de 10 de dezembro de 2009) já trataram, sob outros recortes, deste mesmo assunto.

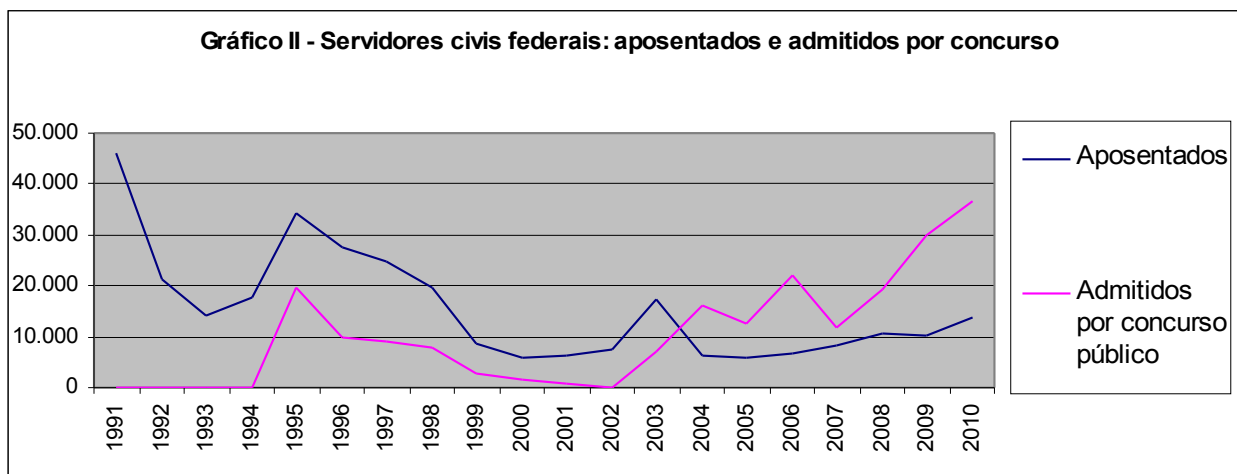
áreas estratégicas, tais como: advocacia pública, arrecadação e finanças, controle administrativo, planejamento e regulação.

Com a retomada dos concursos públicos, o número de servidores civis ativos da administração federal voltou ao patamar de mais de 600 mil que vigia na primeira metade dos anos 1990, vindo a compensar, portanto, o número dos que se aposentaram anualmente ao longo dessas duas décadas (Gráfico I). Contudo, o pico de cerca de 680 mil servidores civis ativos de 1992 ainda não foi alcançado.



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, SRH/MPOG. Elaboração própria.

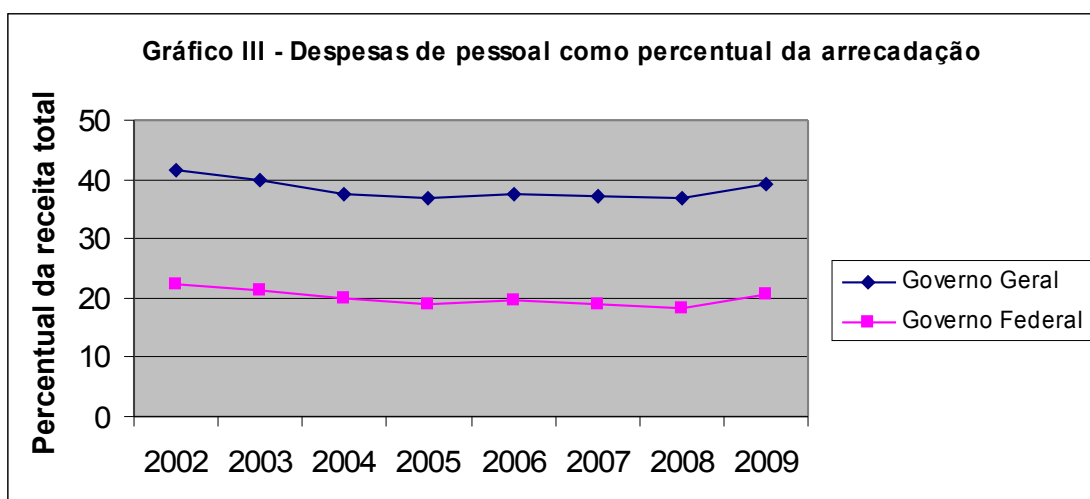
O significado da retomada do concurso público para crescimento e fortalecimento da capacidade de Estado fica bem evidenciada no Gráfico II, que consolida a série de admitidos anualmente a partir dos governos Collor e Itamar, durante os quais não houve admissão de servidores por esta via. Nada menos que 155 mil novos servidores foram admitidos entre 2003 e 2010. O número de servidores ativos civis em 2010 ainda era menor que no início da década de 1990, entre outros fatores, pelo fato de que houve ao menos três momentos importantes de corrida à aposentadoria. De modo geral, os anos com maior concessão de aposentadorias coincidem com três períodos que precederam ou acompanharam reformas previdenciárias. Foram eles: 1991, 1995 a 1998 e 2003.



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, SRH/MPOG. Elaboração própria.

Em 2010, pode-se perceber um prenúncio de nova elevação do número das aposentadorias, que se coloca acima de 10 mil por ano. Isto acontece devido a que os servidores em condições legais de se aposentarem retardam ou antecipam sua solicitação conforme a conjuntura lhes pareça mais ou menos favorável ou desfavorável aos seus direitos.

- 3) Tampouco se deduz dos dados analisados que os gastos com pessoal tenham saído do controle do governo federal, pois, em termos percentuais (Gráfico III), esta rubrica permaneceu praticamente constante ao longo da primeira década de 2000, num contexto de retomada relativa do crescimento econômico e também da arrecadação tributária.



Fonte: Tesouro Nacional

- 4) Do ponto de vista qualitativo, evidências da pesquisa indicam que este movimento atual de recomposição de pessoal no setor público deve trazer melhorias gradativas ao

desempenho institucional, talvez ainda pouco perceptíveis em função do insuficiente tempo de maturação deste novo contingente de força de trabalho a serviço do Estado, pois que:

- vem sendo selecionado a partir de critérios meritocráticos, por meio de concursos públicos, e mais para atividades-fim, que exigem nível superior de escolarização, do que para atividades-meio, indicando a possibilidade de maiores impactos sobre a produtividade agregada do setor público; e
- tem assumido a forma de vinculação estatutária, em detrimento seja do padrão celetista, seja de várias formas de contratação irregulares ou precárias, o que o coloca sob direitos e deveres comuns e estáveis, podendo com isso gerar maior coesão e homogeneidade no interior da categoria como um todo, aspecto este considerado essencial para um desempenho satisfatório do Estado no longo prazo.

DE QUE É COMPOSTO O ESTADO?

De que é composto o Estado? O que explica sua formação e sua composição em termos de recursos humanos, físicos, tecnológicos, normativos etc.? O que explica as mudanças nas formas de atuação e nas próprias áreas de atuação dos Estados modernos? Por que “tamanho” do Estado passou a ser uma obsessão da mídia e de determinados setores da sociedade, no Brasil e alhures?

Essas e outras questões não possuem respostas rápidas nem fáceis. De todo modo, em termos bastante gerais, seria possível dizer que respostas a essas intrincadas questões passam por entendimento de acordo com o qual o chamado “tamanho” do Estado, a cada momento histórico e local geográfico específico, estaria a refletir uma somatória ampla e provavelmente contraditória de processos sociopolíticos simultâneos, destinados quase todos eles a tentar transformar o Estado – melhor seria dizer os diferentes e heterogêneos segmentos, aparelhos e instituições do Estado – em um agente de indução ou mesmo de transformação das estruturas econômicas e sociais de determinado país ou região. Transformações estas, bem entendido, que historicamente assumiram formatos e conteúdos os mais variados, espelhando desde interesses particulares de determinada classe ou fração de classe em dominância no poder, como, talvez, interesses de fato nacionais a serviço do bem comum. Devemos lembrar, ainda, da possibilidade de que possam espelhar interesses autocentrados no próprio Estado ou exclusivos de parte (também geralmente hegemônica) da burocracia estatal em cada caso.

Buscando então exemplificar um pouco o que foi dito no parágrafo anterior, e atendo-se – para facilitar e manter o foco no tema deste Comunicado – apenas à dimensão relativa à composição do pessoal ocupado no setor público em um caso imaginário qualquer, suponhamos configurações de Estado derivadas dos três casos hipotéticos citados.

No primeiro caso, em que o quantitativo de pessoal reflete decisões de um Estado voltado a satisfazer interesses particulares de determinada classe ou fração de classe hegemônica no poder,

exatamente como em certos casos de Estados monárquicos e Estados mercantilistas despóticos dos séculos XVI ao XIX; é de se supor que, neste caso, haja muitas pessoas ocupadas em torno do cumprimento de funções ligadas à soberania externa (forças armadas e diplomacia) e de segurança interna (polícias e demais aparatos de fiscalização e de repressão), em detrimento tanto de ocupações ligadas à provisão de bens e serviços públicos ao conjunto amplo da população, como ao fortalecimento dos mercados econômicos domésticos, pois justamente se valorizam – regularmente, em tais casos – atividades conectadas com importações e exportações.

No segundo caso, em que o pessoal ocupado no setor público reflete interesses de fato nacionais ou universais a serviço do bem comum, é plausível assumir a existência de contingentes não desprezíveis de trabalhadores inseridos em atividades relacionadas à provisão de bens e serviços públicos à população, em áreas que são, por sua própria natureza, bastante intensivas em pessoas, tais como: saúde, educação, assistência social, segurança pública, transporte público, dentre outras. Também seria de se esperar, neste caso, que houvesse preocupação equivalente – e pessoal empregado – em áreas indelegáveis de atuação dos Estados capitalistas contemporâneos, sempre que interessados na sustentação intertemporal de estratégias de desenvolvimento ancoradas nos – ou mesmo voltadas aos – mercados e populações nacionais. Tais áreas ou atividades de atuação estatal estariam ligadas, *grosso modo*, ao desempenho das seguintes funções: *i*) o monopólio estatal da representação e da defesa nacional externa; *ii*) o monopólio do uso da violência para a segurança pública interna; *iii*) o monopólio da formulação e imposição das leis; *iv*) o monopólio da implementação e gestão da moeda; *v*) o monopólio da tributação; *vi*) a garantia e a proteção da propriedade privada; *vii*) a geração de confiança na validade e cumprimento dos contratos; *viii*) a estabilidade do valor real da moeda; e *ix*) a regulação do conflito distributivo e *x*) a garantia de previsibilidade para a rentabilidade empresarial privada.

Por fim, no caso em que o pessoal ocupado no setor público venha a espelhar interesses autocentrados no próprio Estado ou em parte – normalmente hegemônica – da burocracia estatal, não seria exagero concluir por uma concentração algo anômala ou desbalanceada proporcionalmente de servidores em atividades-meio, mais que às atividades-fim. Adicionalmente, por um lado, haveria muitos funcionários, em geral menos qualificados e capacitados, como também menos motivados e mal remunerados, em um leque grande de atividades costumeiramente voltadas ao relacionamento direto com a população, enquanto, por outro lado, poucos funcionários, em geral mais qualificados, capacitados, motivados e mais bem remunerados, em algumas atividades consideradas centrais pela burocracia hegemônica no poder. Historicamente, não é difícil identificar esta configuração como um caso clássico de criação e perpetuação – às vezes longa – de determinadas “ilhas de excelência” na administração pública, convivendo com vasta maioria de servidores atuando em situação precária e em atividades de baixa qualidade e eficácia, como no caso de vários países subdesenvolvidos da América Latina (Brasil incluído), África, Leste Europeu e Sudeste Asiático, ao longo pelo menos de todo o século XX.

Em suma: ainda que no mundo concreto as situações reais devam de fato ser um *mix* dos três tipos ideais citados, modificando-se – para dificultar as análises – ao longo do tempo e das circunstâncias históricas particulares, conclui-se aqui que não se pode, sob hipótese alguma, falar

de “tamanho” do Estado, ou mesmo de “quantitativo de pessoal ocupado no setor público”, em abstrato, pois justamente as variáveis que mais e melhor explicam determinado “tamanho” são o tempo e o espaço de cada caso ou experiência concreta. Em outras palavras: as diversas trajetórias históricas em curso e os diversos contextos e ambientes – territoriais, sociais, políticos, econômicos etc. – de que se está falando. No livro ***Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*** parte-se da premissa segundo a qual a história e as instituições importam, de modo que a configuração atual do Estado brasileiro é resultante de determinado contexto e de determinado momento histórico, portanto, incomparáveis – senão como recurso didático simplificador – a quaisquer outros casos concretos.

TENDÊNCIAS DA OCUPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

O marco de referência analítico para este estudo provém de uma interpretação de conjunto das políticas públicas adotadas no período e não só da descrição das políticas de administração de pessoal explicitadas em cada contexto governamental. Com isso, *o pressuposto aqui adotado é que as políticas econômicas e sociais têm bem maior potencial para gerar tendências e problemas peculiares à ocupação do setor público do que as políticas propriamente administrativas.*

Pode-se afirmar que as tendências de ocupação são expressões dessas políticas públicas amplas, embora em muitas situações faltem dados confiáveis para se chegar a uma conclusão a seu respeito e para se estabelecer qualquer relação de causalidade entre um aspecto e outro. Por outro lado, os problemas da ocupação pública devem ser entendidos como gerando impasses políticos que tampouco podem ser resolvidos mediante medidas derivadas unicamente da política administrativa de gestão de pessoal, visto que tais problemas estão relacionados fundamentalmente ao cenário macroeconômico e às estratégias adotadas para o desenvolvimento do país.

Entre 1995 e 2010, os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula estabeleceram políticas de administração de pessoal cujos efeitos se desdobram para além da ocupação na esfera federal, não só porque algumas dessas políticas se consubstanciaram em novas bases constitucionais e legais, como também porque deram origem a medidas e incentivos que afetaram o crescimento, a distribuição e o modo de vinculação de pessoal em todo o âmbito federativo.

No primeiro mandato do governo FHC, houve um esforço concentrado de produção de documentos e diretrizes explícitas que tinham sua fundamentação no Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995. A administração gerencial preconizada neste plano apresenta um conjunto de diretivas bem conhecidas: autonomia financeira e administrativa de certas entidades públicas não estatais, retorno do regime contratual (celetista) para funções não essenciais de Estado, generalização da avaliação de desempenho dos servidores, possibilidade de demissão do servidor por insuficiência de desempenho e excesso de quadros, reorganização das carreiras especialmente nas funções essenciais do Estado etc. Algumas dessas diretivas foram inicialmente implementadas mediante a Emenda Constitucional nº 19, de 1998. De forma paralela e mais célere em seus efeitos institucionais, a política de desestatização levou à criação das agências reguladoras, inicialmente nas áreas de telecomunicações e de energia elétrica, mas logo se estendendo a áreas mais ou menos tradicionais como saúde e transportes.

Foram concebidos neste mesmo período os planos de demissão voluntária (PDVs) dos servidores federais (e de outros níveis de governo), de acordo com modelo encetado no governo Collor. O governo federal buscou dar o exemplo para as demais esferas federativas, ativando seus planos de demissão em conformidade com seus objetivos de contenção global dos gastos públicos. No entanto, o resultado desses planos, em termos da diminuição do estoque de pessoal ativo, foi bem menor do que o esperado. A medida mais significativa para a redução do pessoal ativo deu-se simplesmente através da contenção do número de ingressados por concurso público e do aumento das aposentadorias em função da expectativa de perdas salariais por parte dos servidores.

No segundo mandato do governo FHC, num contexto de séria crise cambial, prevalece uma orientação fiscalista, caracterizada por fortes restrições ao gasto com pessoal. Tal orientação culminaria, em 2000, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, que consolidou vários dispositivos legais anteriores, como a Lei Camata, em vigor desde 1995. De um modo geral, entre 1999 e 2002, as prioridades fiscais se impuseram no campo da gestão de pessoal do setor público e tiveram poder predominante em relação às propostas de modernização do aparato administrativo de Estado. Por exemplo, na esfera federal não houve praticamente admissão de novos servidores – nem mesmo para as carreiras essenciais de Estado, tão incentivadas pelo plano da reforma administrativa.

Assim, no segundo mandato de FHC, toda a ênfase política posta inicialmente na modernização gerencialista da administração pública se deslocou para duas outras prioridades: a contenção fiscal das despesas públicas, especialmente as de pessoal, e a desestatização modernizadora, acompanhada do fortalecimento do papel das agências reguladoras. Segundo dados da RAIS, existiam em 1991 mais de 20 mil trabalhadores celetistas contratados por empresas de economia mista do governo federal, que ficaram reduzidos, em 2003, a cerca de seis mil, graças ao processo de desestatização, que, na verdade não se constituiu numa medida de administração de empresas públicas pelo Estado, mas, sim, num componente estratégico da política de liberalização econômica, que visava transferir ao setor privado parte importante do estoque de ativos do setor público produtivo estatal.

Em contraposição ao primeiro mandato do governo FHC, as políticas de gestão de pessoal do setor público no governo Lula, não obstante terem trazido elementos novos e auspiciosos, foram tratadas de modo muito sumário e em escassos documentos, talvez como reflexo mesmo de certa ausência de consenso mais geral acerca de qual estratégia política seguir para o tema dos recursos humanos no setor público. Diversas medidas de modernização administrativa continuaram a ser praticadas, mas pouco se escreveu sobre o assunto e a todo custo se evitou o uso da expressão “reforma do Estado”. A política de gestão pública como um todo assumiu alguns contornos de continuidade, embora, algumas vezes, tenha sido inovadora.

O aspecto de continuidade deve-se, sobretudo, à preservação da orientação fiscal, um dos três pilares essenciais da política macroeconômica, ao lado da manutenção do câmbio apreciado e do combate à inflação pelo regime de metas. Contudo, o novo cenário de crescimento da economia que teve início em 2004 veio a favorecer o início de uma fase de expansão do quadro de pessoal da administração federal, bem como a política de ajustes graduais da remuneração dos servidores. Simultaneamente, decidiu-se pela reabertura dos concursos públicos dirigidos para

peçoal permanente e temporário em áreas prioritárias, incluindo carreiras estratégicas e as agências reguladoras. Esses concursos tiveram como objetivo adicional substituir os chamados “terceirizados”, ou seja, os contratados informais de cooperativas e entidades privadas diversas, bem como os contratados via agências internacionais. Em vários momentos desde o final do governo FHC, o objetivo de substituir os terceirizados por concursados foi acertado com o Ministério Público (MP) e o Tribunal de Contas da União (TCU) mediante a assinatura de Termos de Ajuste de Conduta (TACs). Ainda assim, em 2009, o TCU produziu um relatório demonstrando a persistência de nada menos que 28.567 servidores em situação irregular na administração federal direta e indireta.

Um dos aspectos inovadores da política de pessoal do governo Lula veio mediante a adoção de mesas de negociação com servidores federais, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que funcionaram com regularidade. Esse ministério também se dedicou a formular novas bases para a autonomia gerencial da administração pública indireta. Para tanto elaborou um projeto específico em torno da figura jurídica da fundação pública de direito privado (conhecido como Fundação Estatal), já regulamentado por várias unidades federadas (UFs), mas ainda postergado *sine die* em sua votação pelo Congresso Nacional devido a pressões exercidas pelas corporações de servidores. Seguindo em direção similar, de apoio ao crescimento do espaço de autonomia administrativa e financeira da administração pública, foram divulgadas as diretrizes produzidas por uma comissão de juristas que se prontificaram a colaborar com aquele ministério na montagem de uma proposta para o estabelecimento de uma nova Lei Orgânica da Administração Pública Federal.

Como síntese, o quadro 1 distingue as principais diretrizes de administração pública e de política de pessoal nos governos FHC e Lula.

Quadro 1: Governos FHC e Lula – principais diretrizes nos campos da administração pública e das políticas de pessoal.

Governo FHC	Autonomia gerencial nas entidades públicas não estatais em contrato de gestão (organizações sociais são criadas pioneiramente pelo Estado de São Paulo em 1998)
	Demissão e licença temporária incentivadas
	Limites legais fixados para despesas com pessoal de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000
	Empregados celetistas admitidos por processo seletivo público
	Avaliação do desempenho individual do servidor ou empregado
	Possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros avaliado segundo limites fiscais
	Carreiras e concursos públicos organizados para as funções essenciais de Estado
	Criação das agências reguladoras e seu quadro de pessoal próprio
Governo Lula	Autonomia gerencial em entidades públicas da administração indireta (projeto de Fundações Estatais e proposta de Lei Orgânica da Administração Federal)
	Mesas de negociação para questões de gestão de pessoal
	Reabertura de concursos para servidores temporários e permanentes de órgãos públicos e agências reguladoras
	Realocação de pessoal na estrutura de carreiras e ordenamento das carreiras de Estado
	Substituição de pessoal ocupado em atividades-fins com contrato informal ou contratado via agências internacionais
	Limites legais fixados para despesas com pessoal de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000
	Reajustes graduais da remuneração, com destaque para carreiras de Estado

Fonte: Elaboração própria.

Estreitamente relacionadas com os objetivos de contenção de gastos com pessoal, embora pelo lado do sistema de aposentadorias e pensões, as reformas do sistema previdenciário tiveram forte impacto sobre a estrutura da ocupação no setor público. Os períodos de discussão legislativa e de aprovação das reformas previdenciárias foram marcados por grande crescimento da demanda por aposentadorias, importando em diminuição considerável do número de servidores ativos. Para ilustrar os resultados destes fatores políticos, de acordo com quatro diferentes contextos governamentais, a tabela 1 apresenta a evolução anual do estoque de ativos, das aposentadorias e dos admitidos por concurso público.

TABELA 1. Brasil, Administração Federal, 1991 a 2010: Evolução anual do estoque de ativos (militares e servidores civis), das aposentadorias e dos admitidos por concurso.

Contexto econômico e político	Ano	Total de Ativos (civis e militares)	Total de Ativos (apenas civis)	Aposentados no ano	Admitidos por concurso público no ano	Var. % Ativos (civis)
Crise e estagnação (Collor e Itamar)	1991	991.996	661.996	46.196	-	-2,8
	1992	998.021	683.618	21.190	-	
	1993	969.096	654.723	14.199	-	
	1994	964.032	641.564	17.601	-	
Reforma do Estado (FHC)	1995	951.585	630.763	34.253	19.675	-10,5
	1996	929.375	606.952	27.546	9.927	
	1997	900.128	578.680	24.659	9.055	
	1998	841.851	564.320	19.755	7.815	
Restrição fiscal (FHC)	1999	866.799	545.333	8.783	2.927	-2,7
	2000	864.408	536.321	5.951	1.524	
	2001	857.283	531.296	6.222	660	
	2002	809.975	530.662	7.465	30	
Fortalecimento da capacidade de Estado (Lula)	2003	856.236	534.392	17.453	7.220	7,3
	2004	884.091	538.077	6.486	16.122	
	2005	873.447	548.210	5.789	12.453	
	2006	887.579	573.341	6.658	22.112	
	2007	896.333	573.727	8.156	11.939	4,8
	2008	913.417	583.367	10.654	19.360	
	2009	926.799	601.117	10.384	29.728	
	2010	970.605	630.542	13.722	36.600	

Fonte: Boletim de Recursos Humanos, Ministério do Planejamento. Elaboração própria.

A despeito do discreto crescimento do estoque total de ativos obtido no período dos dois mandatos do governo Lula, o número de militares e servidores civis registrado em 2010 ainda era inferior ao de 1991. Percebe-se por este quadro o efeito de diminuição do pessoal ativo ocasionado pela “corrida à aposentadoria”, que ocorreu associada às fases de votação das reformas previdenciárias, nos anos 1991, 1995 a 1998 e 2003.

Sabe-se que o principal determinante da ocupação no setor público está constituído pela disponibilidade orçamentária para custeio e investimento. No entanto, a dimensão financeira da manutenção de pessoal ativo e inativo depende das três dimensões de políticas públicas, já mencionadas, que interagem entre si: políticas administrativas, previdenciárias e fiscais. Essas dimensões estiveram longe de ser congruentes entre si e geraram problemas diversos, tais como a corrida para a aposentadoria e a utilização de pessoal irregular. A partir de 2003, o número de admitidos por concurso, a despeito dos compromissos assumidos perante o MP e o TCU, nunca foi suficiente para acabar com o problema do pessoal irregular, que é uma situação grave do ponto de vista do princípio da legalidade da ação do Estado.

É evidente que as esferas administrativas dos estados e municípios são afetadas por cada uma das conjunturas mencionadas do governo federal, como também o são por determinantes gerais que se situam nos planos das políticas públicas, especialmente nas políticas fiscais e previdenciárias. Quando se examina o conjunto da ocupação no setor público brasileiro a partir de 1995, destacam-se várias tendências que a seguir serão identificadas através de dados procedentes da RAIS, e comentadas de forma bastante sintética.

3.1. Enquadramento Metodológico e Principais Tendências a partir de Dados Sumários

Metodologicamente, a ocupação no setor público está constituída pela somatória dos que mantêm vínculo institucional direto e indireto com a administração pública. O vínculo direto corresponde ao pessoal militar, aos estatutários e aos não estatutários, que por sua vez, incluem os celetistas e os informais, ou seja, os que estão em situação irregular. O contrato de trabalho para prestação de serviços finais de uma dada instituição é caracterizado como irregular pelo Ministério Público (MP) sempre que contraria a norma constitucional que requer a admissão por intermédio de concurso. Neste caso, a categoria de informalidade ou precariedade do trabalho não implica necessariamente a não observância de direitos do trabalhador, mas, sim, condição que contraria o princípio da legalidade da ação do Estado. Deve ser observado, ademais, que o conceito de ocupação direta na administração pública exclui os vínculos de trabalho com empresas estatais e de economia mista, embora tais vínculos possam ser considerados para efeito de comparação.

Por sua vez, o vínculo indireto resulta de relações contratuais criadas pelas instituições de Estado com entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, que colaboram para o alcance de suas funções. Pode se originar por meio de empresas que fornecem mão de obra para serviços gerais (copeiros, serventes, porteiros etc.), bem como pela interveniência de fundações de apoio, organizações sociais e entidades similares que compõem o setor “público não estatal”, conforme a nomenclatura adotada pelo projeto de Reforma Administrativa de 1995. Esta distinção é relevante neste contexto de discussão, porque, em anos recentes, verifica-se a tendência a

substituir os ocupados com vínculo direto pelos ocupados com vínculo indireto, embora esta tendência só seja identificada mediante estudos de áreas específicas, como, por exemplo, a de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), ou, de modo mais geral, em estudos que se debruçam sobre o nível municipal.

Do modo como aqui foi definido, o conceito de ocupação no setor público busca evitar conflito e contradição de acepções, representando alternativa ao conceito de “emprego público”, utilizado em outros capítulos do livro. É que, no contexto jurídico-administrativo nacional, emprego público corresponde ao vínculo celetista, segundo consta da Constituição, por contraposição ao vínculo estatutário. O servidor estatutário, que hoje é a grande maioria, não é um empregado, no sentido estrito da palavra, porque ele se caracteriza por submeter-se a um estatuto que descreve seus deveres e direitos e, portanto, juridicamente não mantém relação contratual de emprego com a administração pública.

3.2. Evolução da Ocupação no Setor Público em Comparação com outros Setores da Economia

Entre 2003 e 2010, a ocupação na administração pública brasileira registrou um acréscimo de 30,2%, de acordo com os dados da RAIS/MTE (tabela 2). O maior crescimento ocorreu no setor municipal (39,3%), seguido do federal (30,3%) e do estadual (19,1%). Por sua vez, as empresas estatais registraram neste período um modesto aumento (11,5%), o que vem a demonstrar que persiste a diretriz política de baixa estatização do setor produtivo estatal implantada na década de 1990.²

Pelo lado do setor organizacional privado, observa-se que o número de vínculos em empresas aumentou em 62,3%, alcançando mais que o dobro do crescimento da ocupação da administração pública, desempenho que seguramente resulta da significativa expansão das atividades produtivas ocorrida nesse período.

Desta forma, pode-se afirmar que o aumento dos vínculos no setor público está longe de ser exorbitante, por motivos que transparecem igualmente na tabela 2:

- i) o percentual de vínculos nas três esferas públicas em relação ao total de vínculos formais da economia diminuiu, passando de 25,2 a 21,8%;
- ii) a taxa de crescimento da ocupação da administração pública (25,2%) é bem menor que a taxa do conjunto do setor privado (58,6%);
- iii) a taxa de crescimento da ocupação da administração pública (25,2%) é comparável à taxa de crescimento dos vínculos das entidades sem fins lucrativos (28,1%).
- iv) em 2010, os três setores da administração pública acumulavam somente 21,8% do total de vínculos, enquanto o setor privado representava 76,3%.

2 A classificação de natureza jurídica das organizações públicas e privadas aqui utilizada foi introduzida na RAIS em 2003 e, portanto, impossibilita comparações com períodos anteriores.

Tabela 2. Brasil, 2003 e 2010: evolução dos vínculos de trabalho nos setores público e privado da economia

<i>Natureza Jurídica</i>	2003	2010	Var (%) 2003-10	Part. (%) 2003	Part. (%) 2010
Administração Pública	7.221.733	9.399.738	30,2	25,2	21,8
Setor Público Federal	727.547	947.936	30,3	2,5	2,2
Setor Público Estadual	2.946.374	3.508.835	19,1	10,3	8,1
Setor Público Municipal	3.547.812	4.942.967	39,3	12,4	11,5
Empresas Estatais	738.424	823.341	11,5	2,6	1,9
Setor Privado Organizacional	20.734.028	32.887.395	58,6	72,3	76,3
Empresas Privadas	18.489.218	30.012.389	62,3	64,4	69,6
Entidades Sem Fins Lucrativos	2.244.810	2.875.006	28,1	7,8	6,7
Total dos Setores Organizacionais	28.694.185	43.110.474	50,2	100,0	100,0

Fonte: RAIS/MTE

3.3. Forte Processo de Municipalização da Ocupação Pública

De acordo com a tabela 3, em 2010, os vínculos municipais passaram a representar nada menos que 52,6 % do total do setor público. A desconcentração desses vínculos no período examinado se deu principalmente a partir dos estados para os municípios, criando uma nova realidade para as políticas de controle do gasto público assim como benefícios consideráveis para a efetividade das políticas sociais.

Envolvendo atualmente um contingente muito expressivo de cerca de 5 milhões de vínculos, a expansão da ocupação no setor municipal é a principal tendência observada na administração pública, constituindo-se em evidência de que a prestação de serviços aos cidadãos é cada vez mais realizada pelas prefeituras municipais, envolvendo áreas intensivas de geração de vínculos de trabalho tais como educação, saúde e assistência social. No período analisado, as ocupações que mais cresceram foram: psicólogos, professores do ensino fundamental, técnicos de programação, enfermeiros, fisioterapeutas e advogados.

Tabela 3. Brasil, 1995, 2002 e 2010: Percentual de vínculos diretos da ocupação do setor público, segundo esfera administrativa

<i>Ocupação no setor público</i>	1995	2002	2010
Número de vínculos diretos	5.515.594	6.998.140	9.399.738
Federal (%)	15,6	11,5	10,1
Estadual (%)	45,3	41,5	37,3
Municipal (%)	39,1	47,0	52,6

Fonte: RAIS. Exclui empresas estatais e entidades públicas autônomas. Elaboração própria

3.4. Aumento Proporcional dos Vínculos Estatutários

No período situado entre 1995 e 2010, ao contrário do que pregavam as diretrizes da Reforma Administrativa, os vínculos estatutários - que melhor traduzem os ideais da burocracia weberiana – afirmaram-se como sendo os preferenciais no setor público brasileiro. Por sua vez, os empregados celetistas se tornaram uma parcela reduzida, representando cerca de 10% dos estatutários. Processos seletivos públicos para contratação de celetistas, conforme previstos na Emenda Constitucional nº 19, não foram aplicados e a queda no número desses vínculos se deu de forma inexorável por efeito da aposentadoria de seus ocupantes. Assim, o percentual de estatutários em relação a celetistas cresceu de 78,5% para 90% nesse período (tabela 4).

Entre 1995 e 2002, verificam-se a diminuição acentuada do número de celetistas (-29,3%) e a diminuição discreta dos estatutários (-2%). Mas na segunda fase desse período, entre 2002 e 2010, a expansão do estoque de ativos do setor público se fez mediante um acentuado crescimento do número de estatutários (19,7%). De sua parte, os celetistas mantiveram-se em seu processo de redução (-33,3%).

TABELA 4. BRASIL, 1995, 2002 e 2010: Percentual de vínculos celetistas e estatutários no conjunto setor público

Tipo de vínculo	1995	2002	2010	Var. 95-02	Var. 02-10
Celetistas permanentes	<u>1.235.540</u>	873.583	582.673	-29,3	-33,3
Estatutários	<u>4.516.170</u>	4.427.177	5.300.760	-2,0	19,7
% Estatutários	78,5	83,5	90,0	-	-

Fonte: Rais. Exclui empresas estatais e entidades públicas autônomas. Elaboração própria

3.5. Elevação do Nível de Escolaridade da Força de Trabalho no Setor Público

Com o propósito de avaliar o nível de educação geral é utilizado aqui o indicador que consiste no percentual dos vínculos com escolaridade acima do nível médio. Este indicador compõe-se pela proporção de todos os vínculos com curso superior incompleto e completo e, ainda, os com pós-graduação, em relação ao total de vínculos de cada esfera administrativa.

As informações da RAIS para o período evidenciam uma considerável melhoria da educação geral nas três esferas administrativas, registrada especialmente no período 2002 a 2010 (tabela 5). No âmbito federal, chama atenção o fato de que houve uma queda do nível de educação geral, entre 1995 e 2002, de 46,1 para 38,9%. Isto significa que foram justamente os trabalhadores com maior nível de escolaridade que mais se aposentaram neste período. Contudo, no período seguinte, eleva-se o nível de escolaridade, alcançando 50,7% em 2010.

Por sua vez, os municípios conseguiram uma melhoria de 100% nesse índice de escolaridade geral, que entre 1995 e 2010, passou de 27,0 para 41,3%. Em 2010, os que trabalhavam na esfera estadual apresentavam praticamente o mesmo nível de escolaridade dos que se situavam na esfera federal. De sua parte, os municípios obtiveram os avanços mais significativos neste quesito entre 2002 e 2010, tendo o indicador passado de 15,6 para 33,7%.

Tabela 5. BRASIL, 1995, 2002 e 2010 – Percentual de vínculos diretos da ocupação do setor público com educação maior que ensino médio por esfera administrativa

Esfera	1995	2002	2010
Federal	46,1	38,9	50,7
Estadual	29,7	39,7	49,4
Municipal	15,6	21,6	33,7
Total	27,0	31,1	41,3

Fonte: RAIS. Exclui empresas estatais e entidades públicas autônomas. Elaboração própria

3.6. Diminuição de Ocupados em Funções Administrativas (Atividades-Meio)

A tendência à diminuição dos ocupados em funções administrativas intermediárias é um fenômeno bem conhecido e que certamente decorre da utilização crescente de tecnologias da informação (TI). Uma série de atividades que antes tinham o caráter de apoio administrativo e eram exercidas tipicamente por secretários, escriturários, datilógrafos, auxiliares administrativos etc. puderam ser incorporadas ao perfil dos diferentes tipos de profissionais ocupados em cargos de direção, assessoria e controle, que são obrigados a lidar cotidianamente com a TI para o exercício de suas tarefas.

Todavia, segundo os dados da RAIS, as afirmações acima são validadas apenas para as esferas federal e estadual, nas quais houve um decréscimo dos vínculos de serviços administrativos, respectivamente, de 9,1% e 21,8%, entre 2002 e 2010 (tabela 6). Já nos municípios, o número de trabalhadores administrativos cresceu em 11,4% nesse período. Uma hipótese a considerar diante deste resultado é que o processo de difusão da TI tem sido mais lento na administração municipal, por fatores diversos.

Tabela 6. BRASIL, 2002 e 2010. Trabalhadores de serviços administrativos por esfera administrativa

Esfera	2002	2010	% Var.
Federal	250.493	227.753	-9,1
Estadual	844.906	660.583	-21,8
Municipal	836.180	931.630	11,4
Total	1.931.579	1.819.966	-5,8

Fonte: RAIS. Elaboração própria.

De outro lado, vem crescendo a demanda por pessoal técnico-profissional para apoio às funções de TI. À diminuição do número de pessoal administrativo corresponde, assim, uma tendência em sentido inverso, que é o aumento dos profissionais e técnicos de informática, em ritmo bastante acelerado. O número do pessoal especializado em TI é mais elevado na esfera estadual, mas a taxa de crescimento maior dá-se no âmbito federal. Por outro lado, verifica-se um número ainda reduzido de técnicos de TI nos municípios.

3.7. Tendências de Gênero

A ocupação do setor público se faz de modo diferenciado quanto ao gênero, sendo que as mulheres constituem minoria na administração federal e maioria nos estados e municípios (tabela 7). O que explica tal participação diferenciada é possivelmente o fato de que o número de mulheres é predominante nas funções de saúde, assistência social e educação, as quais, como já referido, são assumidas em maior parte pelos estados e municípios. A tendência evidenciada pelos dados dá-se no sentido de que a participação feminina diminua nos estados e aumente nos municípios e na esfera federal.

Tabela 7: BRASIL, 1995, 2002 e 2010 - Participação percentual feminina por esfera administrativa do setor público

Esfera	1995	2002	2010
Federal	31,9	32,1	35,1
Estadual	59,6	58,4	57,3
Municipal	61,7	62,4	64,0
Total	56,6	57,2	58,6

Fonte: RAIS. Elaboração própria.

A despeito de a participação feminina total na esfera federal ser menor do que a dos homens, registra-se um percentual maior de mulheres ocupando cargos superiores e de direção nesta esfera em comparação com os homens. Nos estados, os homens têm uma participação semelhante à das mulheres e, nos municípios, os homens têm uma participação relativa maior nessas funções hierarquicamente diferenciadas.

Outro resultado interessante em relação a gênero é que, medida por salários mínimos, a renda média mensal das mulheres ultrapassa a dos homens na esfera federal, acontecendo o inverso nas duas outras esferas (tabela 8). Portanto, no governo federal, as mulheres, proporcionalmente ao seu número, ocupam funções mais elevadas na hierarquia e têm renda maior que a dos homens.

TABELA 8. Brasil, 2010: Renda média mensal (em salários mínimos) por gênero e por esfera administrativa do setor público

Ano	2010	
	Homens	Mulheres
Federal	11,1	12,2
Estadual	6,2	4,6
Municipal	3,0	2,7
Total	5,5	3,9

Fonte: Rais. Elaboração própria.

3.8. Dimensão e Controle das Despesas com Pessoal

A questão sobre a supostamente elevada magnitude dos gastos públicos com pessoal suscita muito interesse devido a ter se tornado um divisor de águas entre diferentes visões políticas acerca do papel do Estado no processo de desenvolvimento. Desde o início da década de 1990, marcado por postura governamental thatcheriana de combate à burocracia de Estado, a cada

informação que a imprensa divulga sobre o número de servidores ou do montante do gasto público com pessoal, determinadas correntes de economistas tentam impingir o diagnóstico de que a máquina administrativa está “inchada” e que o gasto com pessoal é excessivo.

Ocorre que, na verdade, não está disponível qualquer parâmetro consensual para validar tal diagnóstico. A única regra que se observa na história recente é que em momentos de expansão da atividade econômica e da concomitante arrecadação tributária, os governos sentem-se mais estimulados para aumentar os gastos com o aparato administrativo como um todo e, portanto, não só com pessoal; e em momentos de crise fiscal, por outro lado, impõem ou acatam medidas legais de limitação desses gastos.

Em conclusão, a ocupação do setor público só pode ser considerada excessiva quando avaliada em cotejamento com os resultados de uma conjuntura de crescimento econômico reduzido e queda da arrecadação. Mas uma teoria econômica como a keynesiana afirma que gastos do Estado são importantes para reativar o crescimento em tal conjuntura, especialmente em face de um mercado de trabalho com ampla parcela informal e baixa renda, como é o caso do Brasil. Deste modo, o diagnóstico de excesso de pessoal não dá base suficiente de conhecimento para amparar uma política administrativa de gestão da força de trabalho no setor público.

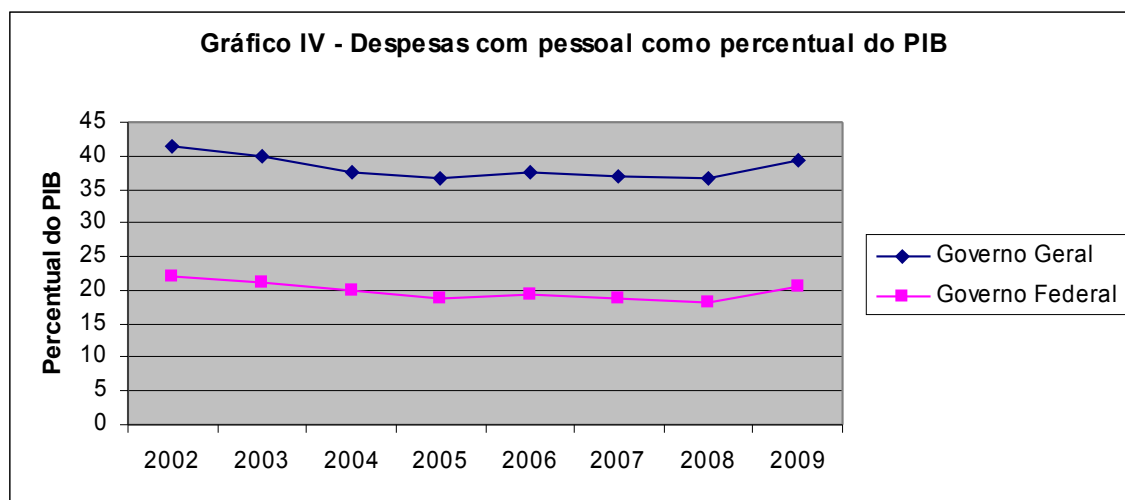
Outra advertência diz respeito às comparações internacionais. O Brasil tem um excelente sistema de monitoramento de gastos com pessoal, mas comparações internacionais só deveriam ser realizadas se a metodologia comparativa conseguir descontar as peculiaridades da composição desses gastos e do próprio mercado de trabalho brasileiro. Como esta é uma tarefa que extrapola os objetivos sintéticos deste estudo, aqui só será empreendida uma breve descrição das dimensões e das tendências do gasto com pessoal e dos problemas relacionados com seu controle pelas políticas fiscais.

Para fins de monitoramento das despesas de pessoal do governo geral no Brasil, pode-se recorrer a duas fontes de dados: o Sistema Nacional de Contas (SNC) do IBGE e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O primeiro informa as despesas com salários e benefícios, enquanto os dados da STN apresentam em forma agregada as despesas com ativos e inativos, na medida em que estão voltados para o acompanhamento do cumprimento da LRF.

A partir dessas duas fontes (Gráfico IV) conclui-se que as despesas com pessoal das três esferas administrativas (governo geral) decresceram relativamente a partir de 2002, mas voltaram a aumentar a partir de 2005, sem, contudo, alcançar o patamar de 2002. Há uma tendência similar para o governo federal, quando se consideram as despesas com ativos e inativos como percentual do Produto Interno Bruto (PIB).

As despesas com pessoal, como percentual do PIB, foram mais elevadas no ano final do governo FHC. No governo Lula, houve um aumento em 2005, mas a partir de então se observa uma discreta diminuição desses gastos, tomando como referência o PIB do ano corrente.³

3 Um fator que tem pesado nos custos salariais é a média elevada de idade da força de trabalho ativa federal que se encontra em grande parte nas classes mais altas das carreiras e, portanto, usufruindo de níveis salariais mais elevados. Além disso, a reorganização e expansão das carreiras de Estado pressupõem oferta de cargos com salários competitivos em relação ao mercado de trabalho do setor privado, o que também implica maiores despesas dessa natureza.



Fonte: Tesouro Nacional

Um retrato da situação atual quanto ao conjunto dessas despesas aparece na tabela 9, para 2009 (último dado disponível), um ano de mau desempenho da economia, havendo o PIB se retraído em 0,2%. O governo geral, composto pelas três esferas administrativas, apresentou despesas com pessoal que equivalem a 41,2% do total de despesas e a 42,1% do total das receitas.

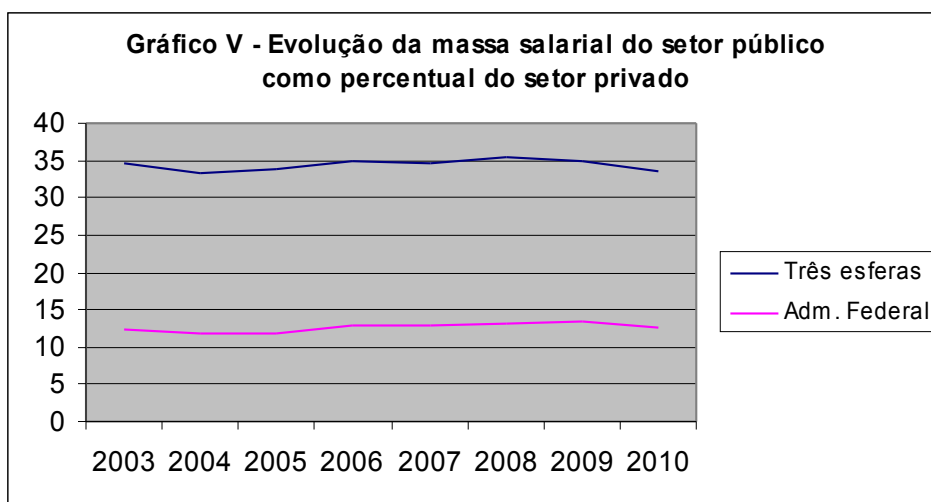
TABELA 9. Brasil, 2009: Despesas nominais do governo geral

(Em R\$ mil) – último dado disponível.

TIPO DE DESPESA	Governo geral (três esferas)	Federal	Estadual	Municipal
Total das receitas	1.226.901.202	737.062.261	424.915.547	256.910.195
Total das despesas	1.162.752.222	696.996.253	406.439.348	251.303.423
Pessoal (valor)	482.549.217	151.652.813	207.934.962	122.961.442
Pessoal (% das receitas)	42,1	24,9	50,9	44,7
Pessoal (% das despesas)	41,5	21,8	51,2	48,9
Pessoal (% do PIB)	14	4,3	6,2	3,5

Fonte: STN e Banco Central do Brasil (BCB).

Por fim, com base no gráfico V, verifica-se que a massa salarial no setor público em relação ao setor privado não apresenta uma tendência clara de crescimento. Com efeito, a massa salarial nas três esferas da administração pública e, isoladamente, na esfera federal, elevou-se a partir de 2006, mas voltou a cair em 2010, mantendo aproximadamente a mesma fração, ou seja, sem gerar qualquer descompasso flagrante com a dinâmica do setor privado. Isto quer dizer que os gastos com pessoal no setor público vêm acompanhando o ritmo de crescimento do emprego e, portanto, da massa salarial, do setor privado. É um indício de que o ciclo econômico é um determinante poderoso do ritmo e magnitude de crescimento do emprego público como um todo, bem como dos gastos públicos relacionados a ele.



Fonte: Rais. Elaboração própria

RECOMENDAÇÕES DE PESQUISA A FUTURO

Para além das informações e conclusões resumidas acima, inúmeras outras podem ser extraídas do livro *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*, a saber: i) aquelas a respeito da formação histórica da burocracia pública no país; ii) das diretrizes recentes em termos tanto de salários e vencimentos quanto da ocupação em cargos comissionados no poder público federal; iii) de fenômenos sociais e demográficos importantes em curso dentro do Estado, como, por exemplo, as tendências de municipalização da ocupação no setor público, de maior escolarização e profissionalização, de ampliação da presença feminina e de rejuvenescimento da força de trabalho, sobretudo em âmbito federal, entre outras.

Por outro lado, importa registrar abaixo algumas importantes lacunas do referido livro, as quais, não obstante, constituem-se em novas pautas de pesquisa aplicada e assessoramento governamental por parte do Ipea, a saber:

- Em que condições vêm se dando os processos seletivos nas três esferas de governo, em especial no nível federal? Os atuais formatos de seleção por concursos públicos

padronizados vêm conseguindo atrair e filtrar candidatos com perfis adequados à natureza pública da ocupação e ao cumprimento das exigências institucionais do Estado, em todos os seus níveis?

- Há, nas diversas instâncias do Estado, planos de cargos ou carreiras, progressão funcional e vencimentos, capacitação permanente, flexibilização funcional e preparação para a aposentadoria, considerados adequados e satisfatórios aos diversos objetivos estratégicos do Estado no médio e longo prazo?
- Como instaurar e cultivar ou desenvolver uma cultura de aprimoramento permanente de desempenho institucional do setor público, inclusive passível de ser monitorado ao longo do tempo por meio de indicadores (quantitativos e qualitativos) de desempenho (efetividade, eficácia e eficiência), aplicáveis aos três níveis federativos e também aos três grandes poderes da república?

Enfim, quais as questões ainda em aberto a merecer esforços institucionais de pesquisa e assessoramento governamental por parte do Ipea (e outros órgãos), visando mais bem qualificar a discussão corrente sobre temas tão complexos e intrincados, mas absolutamente fundamentais para o Estado brasileiro nesta sua atual quadra histórica de retomada de posturas e atitudes mais ativas em prol do desenvolvimento nacional.

Referências

CARDOSO JR., J. C. (Org.) **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**, volume 5. Brasília: Ipea, 2011 (Série Diálogos para o Desenvolvimento).

