

Nº 110

**Ocupação no Setor Público Brasileiro:
tendências recentes e questões em aberto**

08 de setembro de 2011

Comunicados do Ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, substituto

Marcos Antonio Macedo Cintra

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Vanessa Petrelli de Correa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretor de Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura, substituto

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fábio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

Comunicados do Ipea

Os *Comunicados do Ipea* têm por objetivo antecipar estudos e pesquisas mais amplas conduzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com uma comunicação sintética e objetiva e sem a pretensão de encerrar o debate sobre os temas que aborda, mas motivá-lo. Em geral, são sucedidos por notas técnicas, textos para discussão, livros e demais publicações.

Os *Comunicados* são elaborados pela assessoria técnica da Presidência do Instituto e por técnicos de planejamento e pesquisa de todas as diretorias do **Ipea**. Desde 2007, mais de cem técnicos participaram da produção e divulgação de tais documentos, sob os mais variados temas. A partir do número 40, eles deixam de ser *Comunicados* da Presidência e passam a se chamar *Comunicados do Ipea*. A nova denominação sintetiza todo o processo produtivo desses estudos e sua institucionalização em todas as diretorias e áreas técnicas do **Ipea**.

1. Introdução¹

Este Comunicado tem como objetivo analisar a política de revalorização dos servidores públicos, recomposição de pessoal e de sua remuneração procurando apontar os principais desafios dessa política para se avançar no processo de reestruturação do Estado e de sua capacidade de operar políticas na sociedade.,² Esta pesquisa Fruto dada parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (**Ipea**) e a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH/MPOG), em 2008. Para isso, foram reunidas e organizadas informações que tiveram como fonte: 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).

Os resultados deste estudo permitem afirmar que:

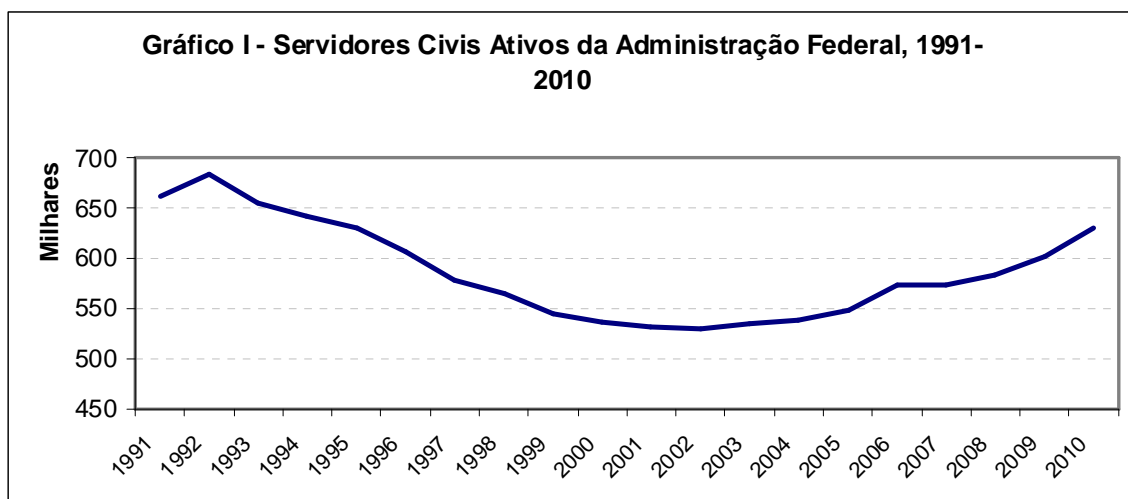
- 1) O movimento de recomposição de pessoal no setor público brasileiro, observado durante toda a primeira década de 2000, foi importante, porém se mostrou apenas suficiente para repor, parcialmente, o mesmo estoque e percentual de servidores ativos existentes em meados da década de 1990.
- 2) Ao longo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

¹ Colaboraram para este Comunicado José Celso Cardoso e Roberto Nogueira, da Diretoria de Estudos do Estado, das Instituições e da democracia (Diest), Luciana Acioly e André Calixtre, da Assessoria Técnica da Presidência do Ipea (Astep). A finalização deste documento contou com o apoio da Assessoria de Comunicação do Ipea (Ascom).

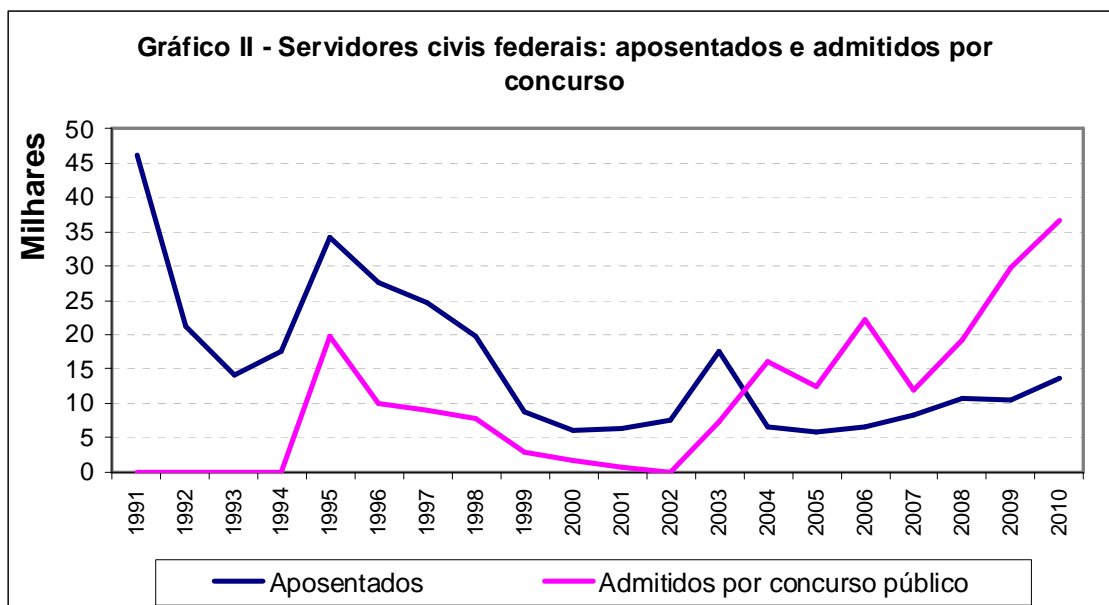
² Ver CARDOSO JR., J. C. (Org.) Burocracia e ocupação no setor público brasileiro, volume 5. Brasília: Ipea, 2011 (Série Diálogos para o Desenvolvimento). Neste comunicado foram atualizados os dados para o ano de 2010. Importante destacar que os Comunicados IPEA de números 19 (*Emprego Público no Brasil: 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.

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 Ipea

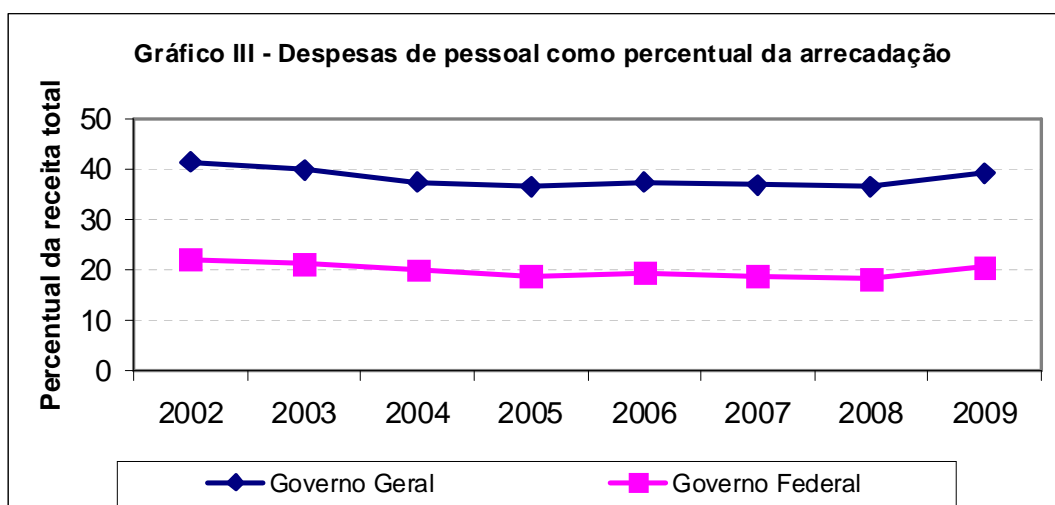
O significado da retomada do concurso público para crescimento e fortalecimento da capacidade de Estado é evidenciada no gráfico II, que consolida a série de servidores públicos civis federais admitidos anualmente, a partir dos governos Collor e Itamar. Durante estes últimos, não houve admissão de servidores por concurso. Entre, 2003 e 2010, no entanto, 155 mil novos servidores foram admitidos. O número de servidores ativos em 2010 ainda era menor que no início da década de 1990, entre outros fatores, porque houve ao menos três momentos importantes de corrida à aposentadoria que, de modo geral, coincidem com períodos que precederam ou acompanharam reformas previdenciárias: 1991; 1995 a 1998 e 2003.



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

Em 2010, nota-se um prenúncio de nova elevação do número das aposentadorias, que se coloca acima de 10 mil por ano. Isto acontece porque os servidores em condições legais de se aposentarem retardam ou antecipam sua solicitação conforme a conjuntura lhes pareça mais ou menos favorável 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, a pesquisa indica que este movimento atual de recomposição de pessoal no setor público deve trazer melhorias gradativas ao desempenho institucional, ainda pouco perceptíveis em função do tempo insuficiente de maturação deste novo contingente de força de trabalho a serviço do Estado, devido a:

- 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.

2. 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 adotado é que as políticas econômicas e sociais têm 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 mais amplas, embora em muitas situações faltem dados confiáveis para se chegar a uma conclusão definitiva 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 geradores de 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 Luiz Inácio Lula da Silva estabeleceram políticas de administração de pessoal cujos efeitos se desdobram para além da ocupação na esfera federal, não só porque algumas dessas políticas consubstanciaram-se 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 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 na 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 nos setores de telecomunicações e de energia elétrica, mas logo se estendendo as 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, prevaleceu uma orientação caracterizada por fortes restrições ao gasto com pessoal. Isso 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

modo geral, entre 1999 e 2002, as prioridades fiscais impuseram-se 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.

No segundo mandato de FHC, toda a ênfase política posta inicialmente na modernização gerencial da administração pública deslocou-se 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 foram reduzidos, em 2003, a cerca de seis mil, graças ao processo de desestatização, que não se constituiu numa medida de administração de empresas públicas pelo Estado, mas num componente estratégico da política de liberalização econômica que visava a 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, foram tratadas de modo muito sumário e em escassos documentos, como reflexo da 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 favoreceu 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 pessoal 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 28.567 servidores em situação irregular na administração federal direta e indireta³.

Um dos aspectos inovadores da política de pessoal do governo Lula surgiu da 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 o MPOG na montagem de uma proposta de 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 períodos 1994-2002 e 2003-2010..

³ Não admitidos por meio de concurso público

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 Ipea.

Estreitamente relacionadas aos objetivos de contenção de gastos com pessoal, embora pelo uso 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 dessas reformas foram marcados por grande crescimento da demanda por aposentadorias, provocando uma diminuição considerável do número de servidores ativos. Para ilustrar os resultados destes fatores políticos, de

acordo com quatro diferentes contextos governamentais, o quadro 2 apresenta a evolução anual do estoque de ativos, das aposentadorias e dos admitidos por concurso público.

Quadro 2: 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	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	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	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	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 Ipea.

A despeito do 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 foi inferior ao de 1991. Percebe-se por este quadro o efeito de diminuição do

peçoal ativo provocado 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 é a disponibilidade orçamentária para custeio e investimento. No entanto, a dimensão financeira da manutenção de peçoal ativo e inativo depende das três dimensões de políticas públicas, já mencionadas, que interagem entre si: políticas administrativas, previdenciárias e fiscais. Essas dimensões não têm sido congruentes entre si e geraram problemas diversos, tais como a corrida para a aposentadoria e a utilização de peçoal irregular. A partir de 2003, o número de admitidos por concurso, apesar dos compromissos assumidos perante o MP e o TCU, não foi suficiente para eliminar o problema do peçoal irregular, como já mencionado, o que é uma situação grave do ponto de vista do princípio da legalidade da ação do Estado.

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.

2.1. Enquadramento metodológico e principais tendências

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 peçoal 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 contrária ao princípio da legalidade da ação do Estado. Observa-se, 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.

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 originar-se 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 ela seja identificada apenas em estudos de áreas específicas, como, por exemplo, a de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), ou, de modo mais geral, em estudos de recorte municipal.

Do modo como foi definido, o conceito de ocupação no setor público busca evitar conflito e contradição de acepções, representando alternativa ao conceito de “emprego público”. 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.

2.2. Evolução da ocupação no setor público

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 demonstra a persistência da diretriz política de baixa estatização do setor produtivo estatal, implantada na década de 1990.⁴

⁴ 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.

Pelo lado do setor organizacional privado, observa-se que o número de vínculos em empresas aumentou em 62,3%, 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 os motivos pelos quais o aumento dos vínculos no setor público foi significativamente menor que no setor privado, que transparecem igualmente no quadro 3, são:

- 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%.

Quadro 3: 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

2.3 Processo de municipalização da ocupação pública

De acordo com o quadro 4, em 2010, os vínculos municipais passaram a representar 52,6 % do total do setor público. A desconcentração desses vínculos no período examinado deu-se 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 em 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.

Quadro 4: Brasil, 1995, 2002 e 2010 - Percentual de vínculos diretos da ocupação do setor público, segundo esfera administrativa

<i>Ocupação no setor público</i>	<i>1995</i>	<i>2002</i>	<i>2010</i>
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 Ipea

2.4 Aumento proporcional dos vínculos estatutários

No período situado entre 1995 e 2010, ao contrário do previsto nas diretrizes da Reforma Administrativa, os vínculos estatutários afirmaram-se como os preferenciais no setor público brasileiro. Por sua vez, os empregados celetistas tornaram-se 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 deu-se 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(quadro 5).

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 fez-se mediante acentuado crescimento do número de estatutários (19,7%). De sua parte, os celetistas mantiveram-se em processo de redução (-33,3%).

Quadro 5: 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	1.235.540	873.583	582.673	-29,3	-33,3
Estatutários	4.516.170	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 Ipea

2.5 Elevação do nível de escolaridade 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 melhoria da educação geral nas três esferas administrativas, registrada especialmente no período 2002 a 2010 (Quadro 6). No âmbito federal, houve uma queda do nível de educação geral, entre 1995 e 2002, de 46,1% para 38,9%. Isto significa que foram 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.

Os municípios lograram 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%.

Quadro 6. 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 Ipea

2.6 Diminuição de ocupados em funções administrativas (atividades-meio)

A tendência à diminuição dos ocupados em funções administrativas intermediárias é um fenômeno conhecido e que 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, escrivães, datilógrafos, e auxiliares administrativos 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 (quadro 7). Já nos municípios, o número de trabalhadores administrativos cresceu 11,4% nesse período. De um lado, 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.

Quadro 7. 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 Ipea.

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

2.7 Tendências de gênero

A ocupação do setor público faz-se de modo diferenciado quanto ao gênero, sendo que as mulheres constituem minoria na administração federal e maioria nos estados e municípios (quadro 8). O que explica tal participação diferenciada é o número de mulheres 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 aponta para diminuição da participação feminina nos estados e aumento nos municípios e na esfera federal.

Quadro 8: 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 Ipea.

A despeito da participação feminina menor no nível federal, registra-se um percentual maior de mulheres ocupando cargos superiores e de direção nesta esfera. Nos estados, os homens têm uma participação semelhante à das mulheres e, nos municípios, os homens têm participação relativa maior nessas funções hierarquicamente superiores.

Outro resultado em relação a gênero é que, medida por salários mínimos, a renda média mensal das mulheres ultrapassa a dos homens na esfera federal, sendo o inverso nas duas outras esferas (Quadro 9). Portanto, no governo federal, as mulheres, proporcionalmente ao seu número, ocupam funções mais elevadas na hierarquia e têm renda maior que a dos homens.

Quadro 9. 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 Ipea.

2.8. Dimensão e controle das despesas com pessoal

A questão sobre o suposto gasto público elevado com pessoal suscita muito interesse por tornar-se um divisor de águas entre diferentes visões políticas acerca do papel do Estado no processo de desenvolvimento. A única regra que se observa na história recente, porém, é que, em momentos de expansão da atividade econômica e da concomitante arrecadação tributária, os governos sentem-se mais estimulados a 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. Ou seja, a ocupação do setor público só pode ser considerada excessiva quando avaliada com os resultados de uma conjuntura de crescimento econômico reduzido e queda da arrecadação.

Não se pode ignorar, no entanto, 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.

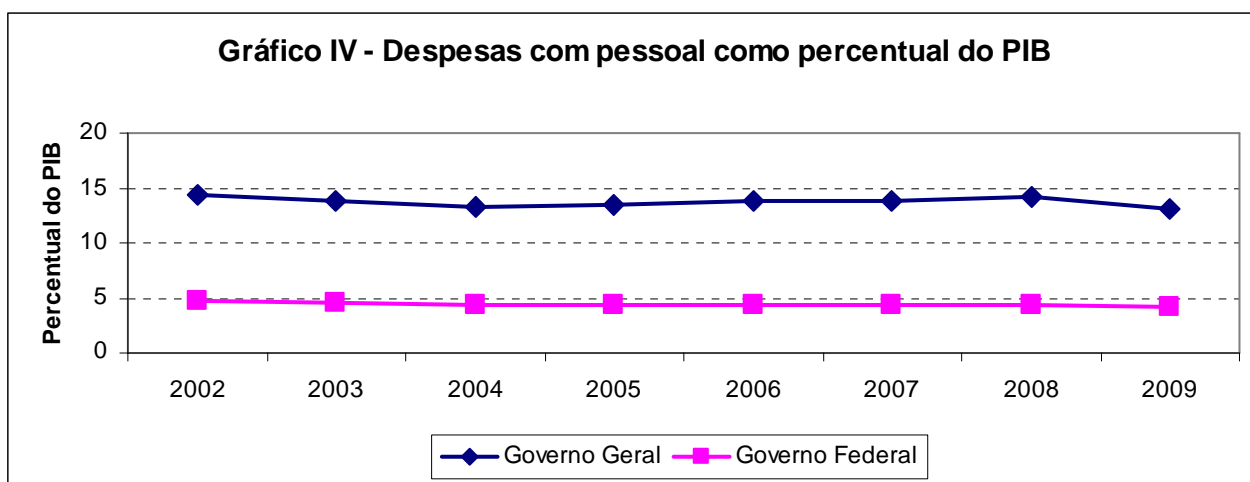
Outra advertência diz respeito às comparações internacionais. O Brasil tem um excelente sistema de monitoramento de gastos com pessoal, mas comparações internacionais só deveriam ser realizadas se a metodologia comparativa descontar as peculiaridades da composição desses gastos e do próprio mercado de 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.⁵



Tesouro Nacional Elaboração Ipea

Um retrato da situação atual quanto ao conjunto dessas despesas aparece no Quadro 10, para 2009 (último dado disponível), um ano de retração da economia. O governo geral, composto pelas três esferas administrativas, apresentou despesas com pessoal que equivaleram a 41,2% do total de despesas e a 42,1% do total das receitas.

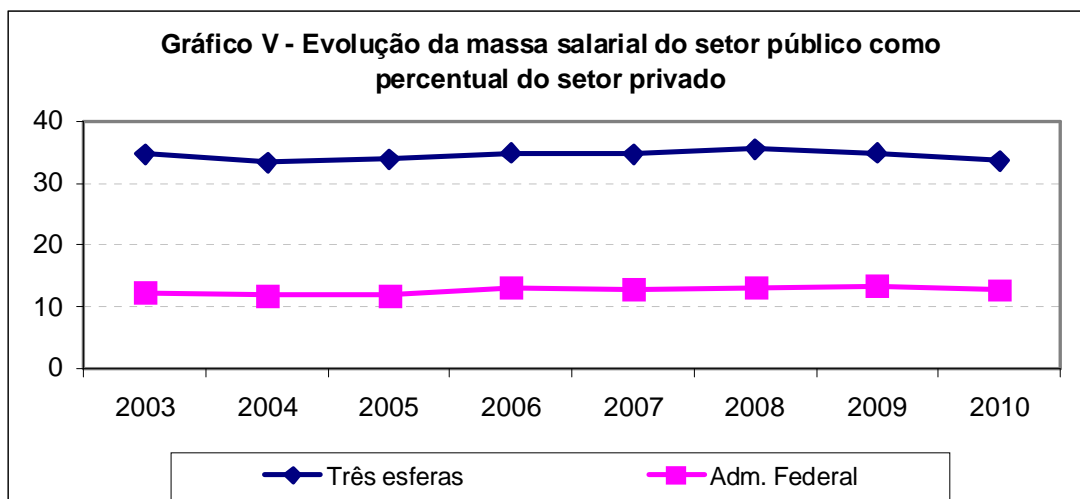
⁵ Um fator que tem pesado nos custos salariais é a média elevada de idade da força de trabalho ativa federal que se encontra em grande parte nas classes mais altas das carreiras e, portanto, usufruindo de níveis salariais mais elevados. Além disso, a reorganização e expansão das carreiras de Estado pressupõem oferta de cargos com salários competitivos em relação ao mercado de trabalho do setor privado, o que também implica maiores despesas dessa natureza.

Quadro 10: Brasil, 2009 - Despesas nominais do governo geral (Em R\$ mil)

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 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 Ipea

3. Questões em aberto


Para além das informações e considerações resumidas acima, 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.

É importante, também, registrar abaixo questões que se constituem 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?

Essas questões merecerão esforços institucionais de pesquisa e assessoramento governamental por parte do Ipea (e outros órgãos), visando a qualificar a discussão corrente sobre temas complexos e intrincados, mas absolutamente fundamentais para o Estado brasileiro e seu desafio histórico de retomada de posturas e atitudes mais ativas para o desenvolvimento nacional.



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República