



IPEA/DIEST

**OCUPAÇÃO NO SETOR
PÚBLICO BRASILEIRO:
TENDÊNCIAS RECENTES E
QUESTÕES EM ABERTO**



● ● ●

Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro, quinto volume da série Diálogos para o Desenvolvimento (DIEST/IPEA)

- trata de inúmeros aspectos históricos e organizacionais da administração pública, ao longo do período republicano



A proposta do livro surgiu em 2008 de um contato entre o Ipea e a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH/MPOG)



Foco: tendências recentes dos vínculos formais

- ⊕ Análise das tendências recentes dos vínculos formais de trabalho na administração pública brasileira, com destaque para o âmbito federal
- ⊕ O estudo abrange um período de cerca de vinte anos, a partir de 1991, mas está mais focado nos dois mandatos do Governo Lula (2003-2010)
- ⊕ Principais aspectos abordados:
 - a) linhas de ação política e diretrizes da administração pública
 - b) número de vínculos, concursos públicos, aposentadorias, distribuição federativa, gênero, despesas e remuneração

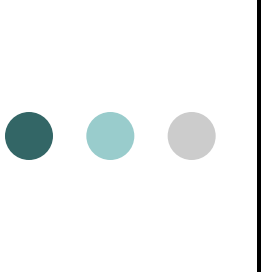
Governos FHC e Lula – principais formulações e diretrizes

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

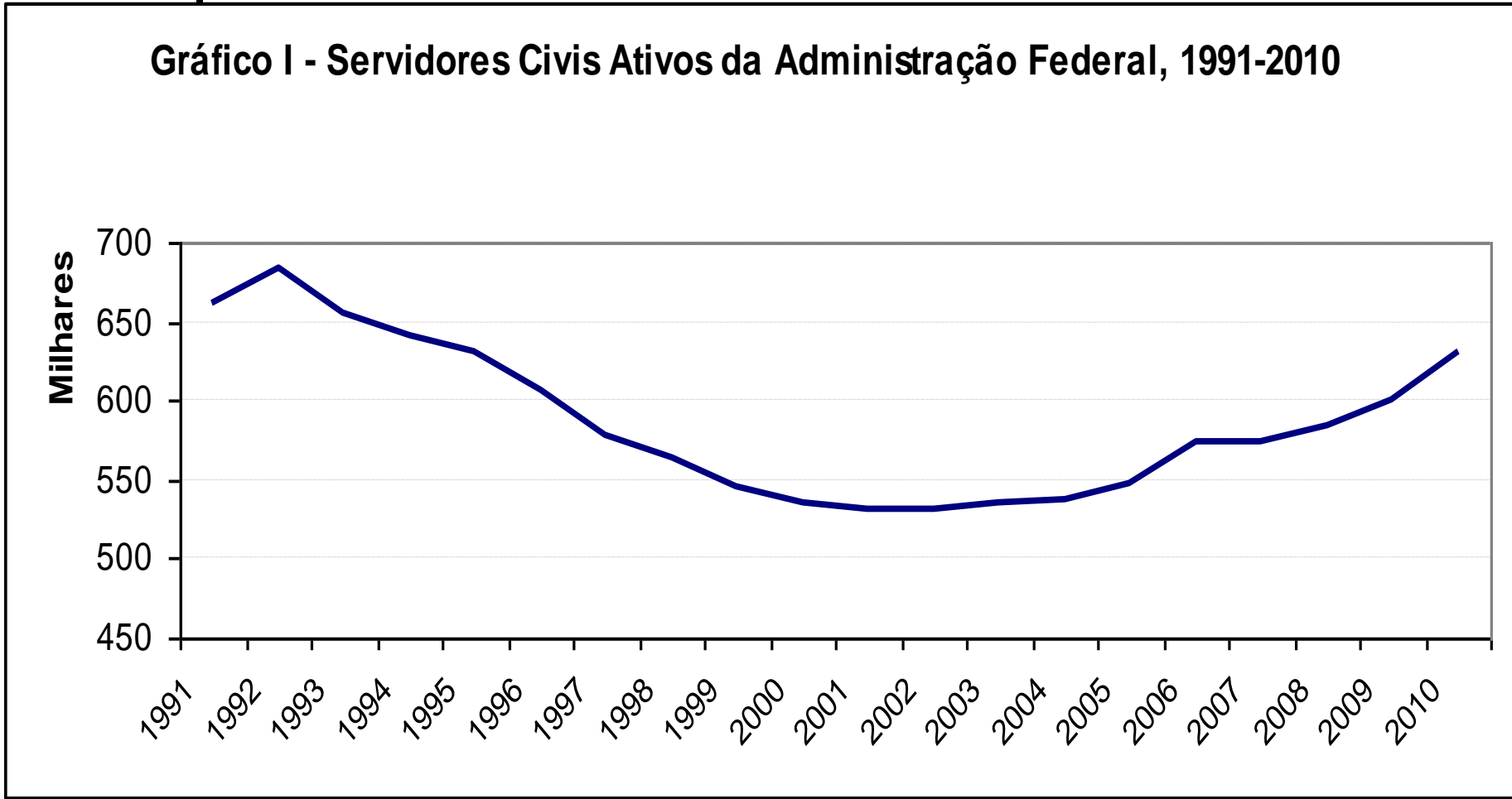


Governo Lula – Linhas de ação e diretrizes para a administração pública federal

- ⊕ 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

⊕ O número de servidores civis ativos da administração federal em 2010 voltou ao patamar de mais de 600 mil dos anos 1990, mas o pico de cerca de 680 mil de 1992 ainda não foi alcançado

Gráfico I - Servidores Civis Ativos da Administração Federal, 1991-2010

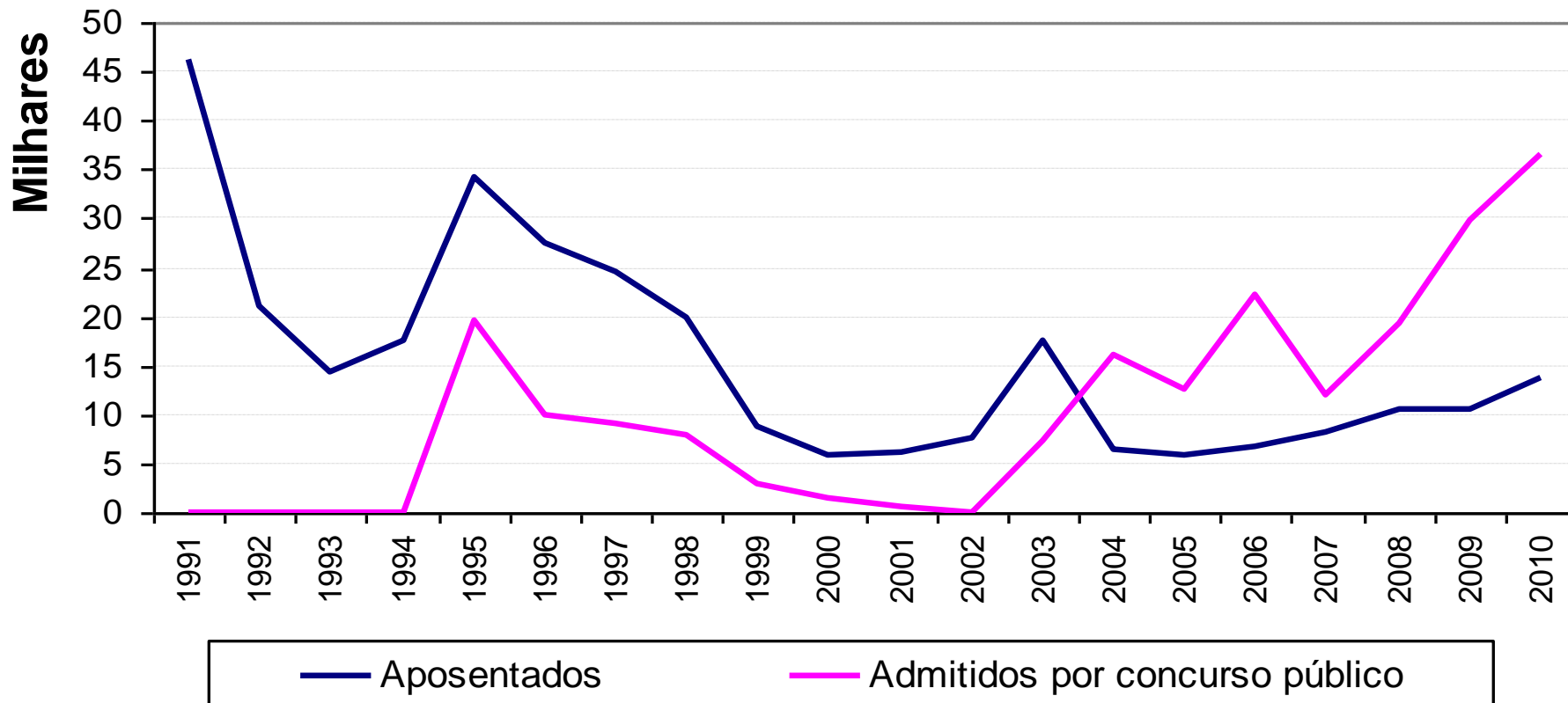


Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, SRH/MPOG. Elaboração própria

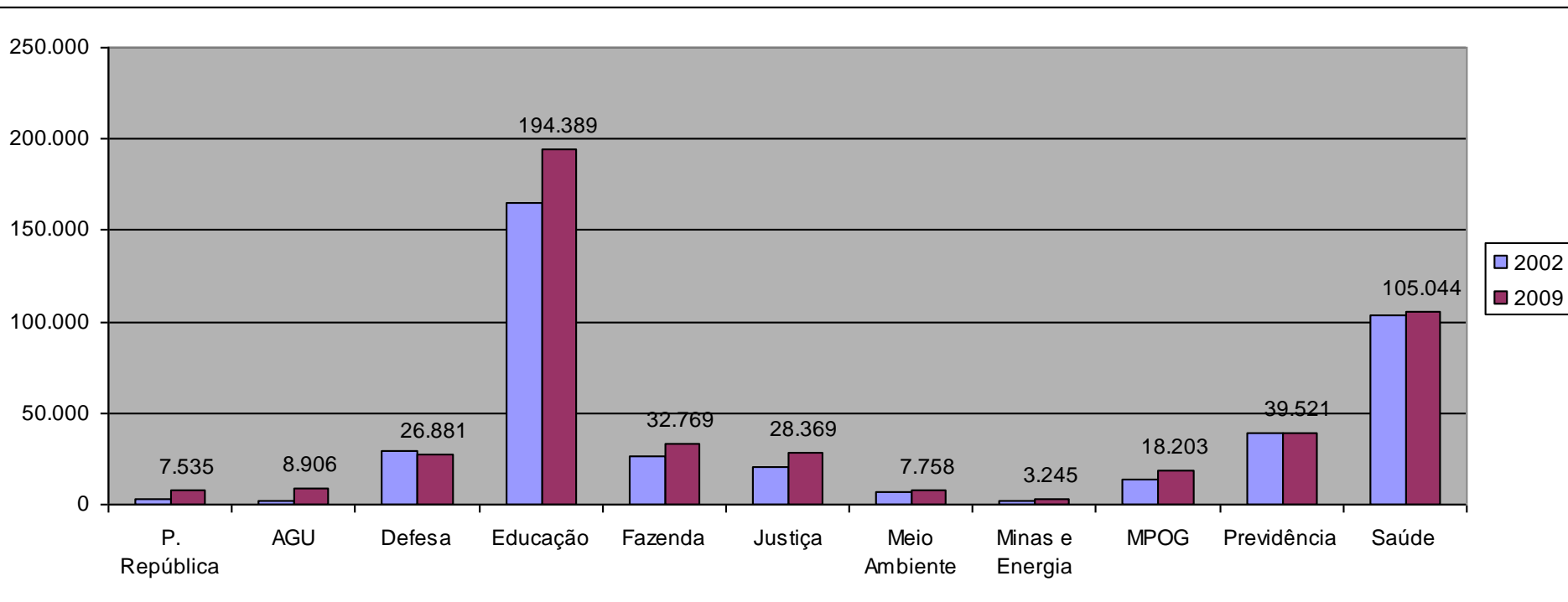
⊕ Os anos com maior concessão de aposentadorias coincidem com três períodos que precederam ou acompanharam reformas previdenciárias: 1991, 1995 a 1998 e 2003

⊕ 155 mil novos servidores foram admitidos entre 2003 e 2010

Gráfico II - Servidores civis federais: aposentados e admitidos por concurso



Composição da ocupação em órgãos federais





Recomposição recente da ocupação entre 2003 e 2009

- **Educação:** mais 29.226 servidores, dos quais 14.833 professores. Representa mais de 50% do aumento registrado na força de trabalho desde 2003.
- **Justiça e Segurança Pública:** mais 7.640 servidores, especialmente para a Polícia Federal. Houve aumento líquido de 1.889 policiais rodoviários federais e 3.631 efetivos no quadro da polícia federal.
- **Advocacia da União:** mais 7.223 servidores, sendo 1.154 procuradores federais e 989 advogados.
- **Fiscalização e arrecadação:** mais 6.472 servidores, sendo 962 procuradores da Fazenda Nacional, 693 auditores fiscais e 910 analistas tributários, fortalecendo o combate à sonegação e a melhora da arrecadação, sem criação de novos impostos.



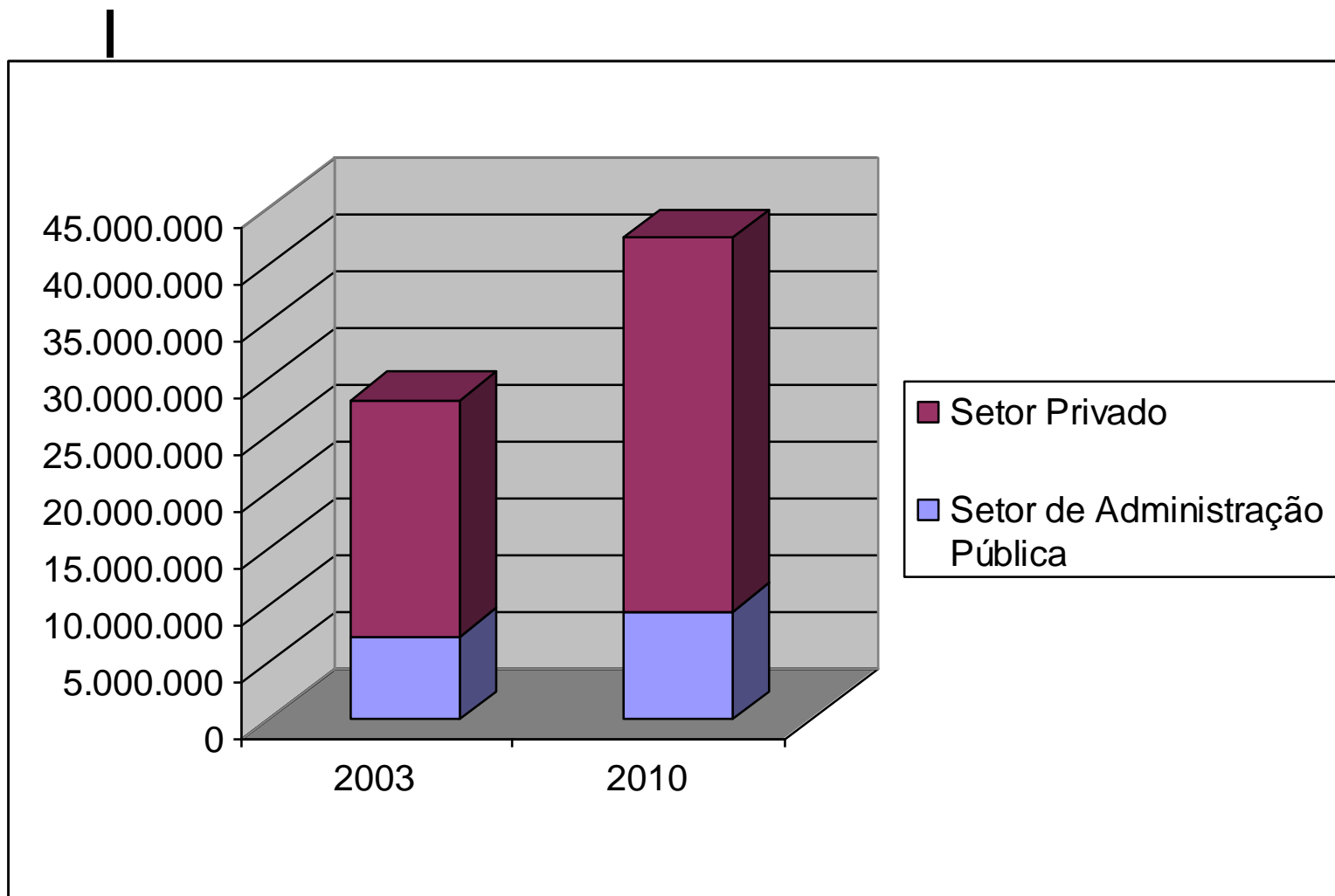
Recomposição recente da ocupação entre 2003 e 2009

- **Criação de órgãos no âmbito da Presidência:** mais 4.388 servidores para atuação em áreas responsáveis por transparência e combate à corrupção e para secretarias especiais voltadas para temas emergentes.
- **Planejamento e Gestão:** mais 4.124 servidores para gestão, infraestrutura e IBGE.
- **Saúde:** além da reposição de pessoal na administração direta, em hospitais, núcleos regionais e institutos ligados ao setor, houve aumento de 1.410 servidores.
- **Energia:** mais 1.141 servidores para setores relacionados à implementação do PAC e à regulação (ANEEL, ANP e DNPM).
- **Previdência Social:** o ingresso de servidores para carreiras do Seguro Social (6.668) e de Perito Médico (3.000), voltadas para implantação de novas agências do INSS e melhoria do atendimento ao cidadão, não resultaram em acréscimo líquido, mas repuseram perdas.

Os vínculos de trabalho cresceram mais no setor privado do que no setor público entre 2003 e 2010

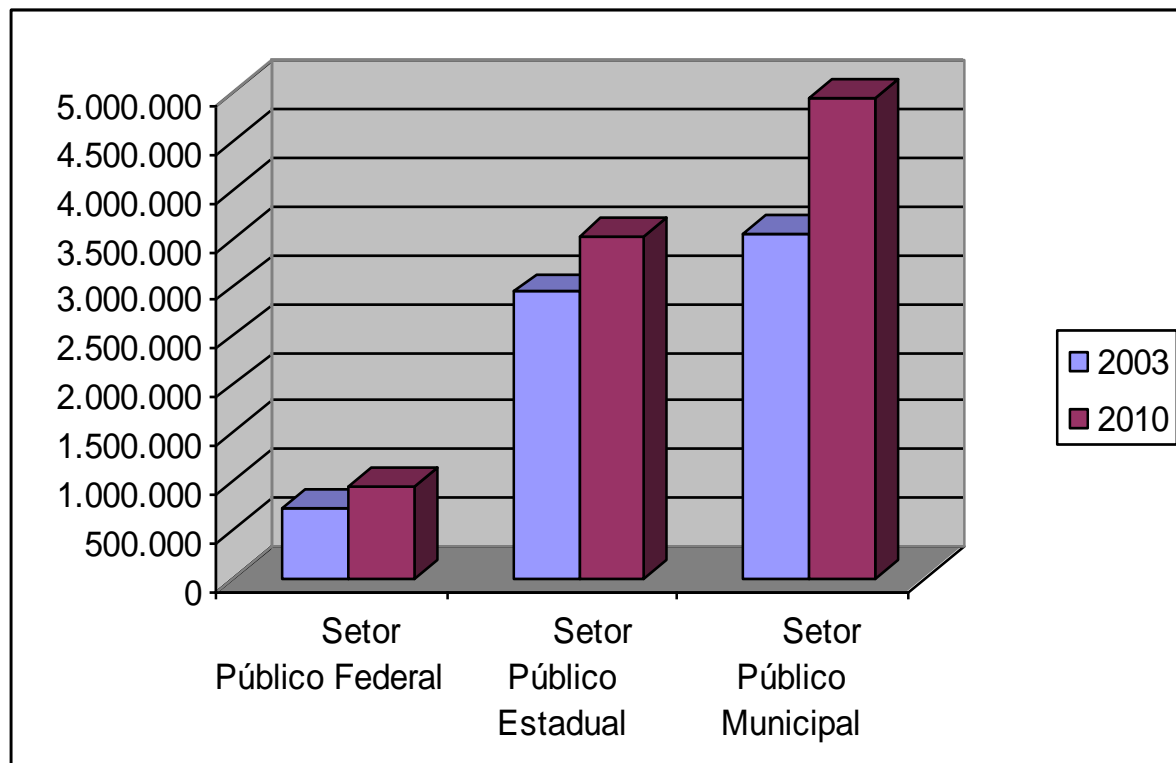
<i>Natureza Jurídica</i>	<i>2003</i>	<i>2010</i>	<i>Var (%) 2003-10</i>	<i>Part. (%) 2003</i>	<i>Part. (%) 2010</i>
Administração Pública	7.221.733	9.399.738	30,2	25,2	21,8
Setor Público Federal	727.547	947.936	30,3	2,5	2,2
Setor Público Estadual	2.946.374	3.508.835	19,1	10,3	8,1
Setor Público Municipal	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	28.694.185	43.110.474	50,2	100,0	100,0

- Os vínculos de trabalho crescem mais no setor privado do que na administração pública

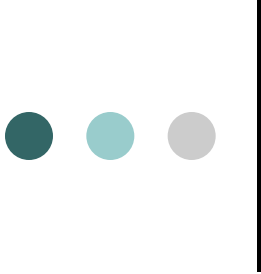


Fonte: RAIS/MTE

Houve grande crescimento do número de vínculos de trabalho no setor municipal comparado com o estadual e o federal



Fonte: RAIS/MTE



O aumento dos vínculos de trabalho no setor público está longe de ser exorbitante

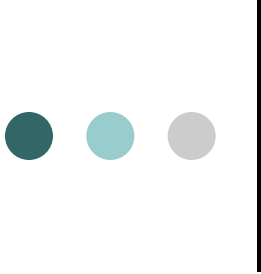
- ⊕ O percentual de vínculos nas três esferas públicas em relação ao total de vínculos formais da economia diminuiu, passando de 25,2 a 21,8%
- ⊕ A taxa de crescimento da ocupação da administração pública (25,2%) é bem menor que a taxa de crescimento do emprego no conjunto do setor privado (58,6%)
- ⊕ Em 2010, os três setores da administração pública acumulavam 21,8% do total dos vínculos de trabalho, enquanto o setor privado detinha 76,3%

Houve um forte processo de municipalização da ocupação pública entre 1995 e 2010

<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/MTE

⊕ O aumento do número de servidores municipais é reflexo das atribuições dadas aos municípios pela CF-1988 e vem ocorrendo, sobretudo, nas áreas de saúde, educação e assistência social



Ocupações que mais cresceram na esfera municipal entre 2002 e 2009

As dez primeiras ocupações	Variação relativa 2002-2009
1. Psicólogos e psicanalistas	542
2. Professores com formação de nível superior na educação infantil	505
3. Técnicos em programação	401
4. Fisioterapeutas e afins	394
5. Advogados	322
6. Enfermeiros de nível superior e afins	266
7. Engenheiros civis e afins	231
8. Policiais e guardas de trânsito	181
9. Gerentes das áreas de apoio	132
10. Inspectores de alunos	125

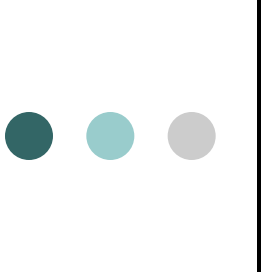
Fonte: IBGE/PNAD. Elaboração: Ipea.

Houve grande aumento dos servidores estatutários e diminuição dos celetistas

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


⊕ Processos seletivos públicos para contratação de celetistas não foram aplicados e a queda no número desses vínculos se deu por efeito de aposentadoria de seus ocupantes



Aumentaram os vínculos de trabalho com grau de escolaridade maior que ensino médio (%)


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/MTE. Exclui empresas estatais e entidades públicas autônomas



Diminuíram os ocupados em funções administrativas, exceto no municipal

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



A participação (%) das mulheres é maior na esfera municipal

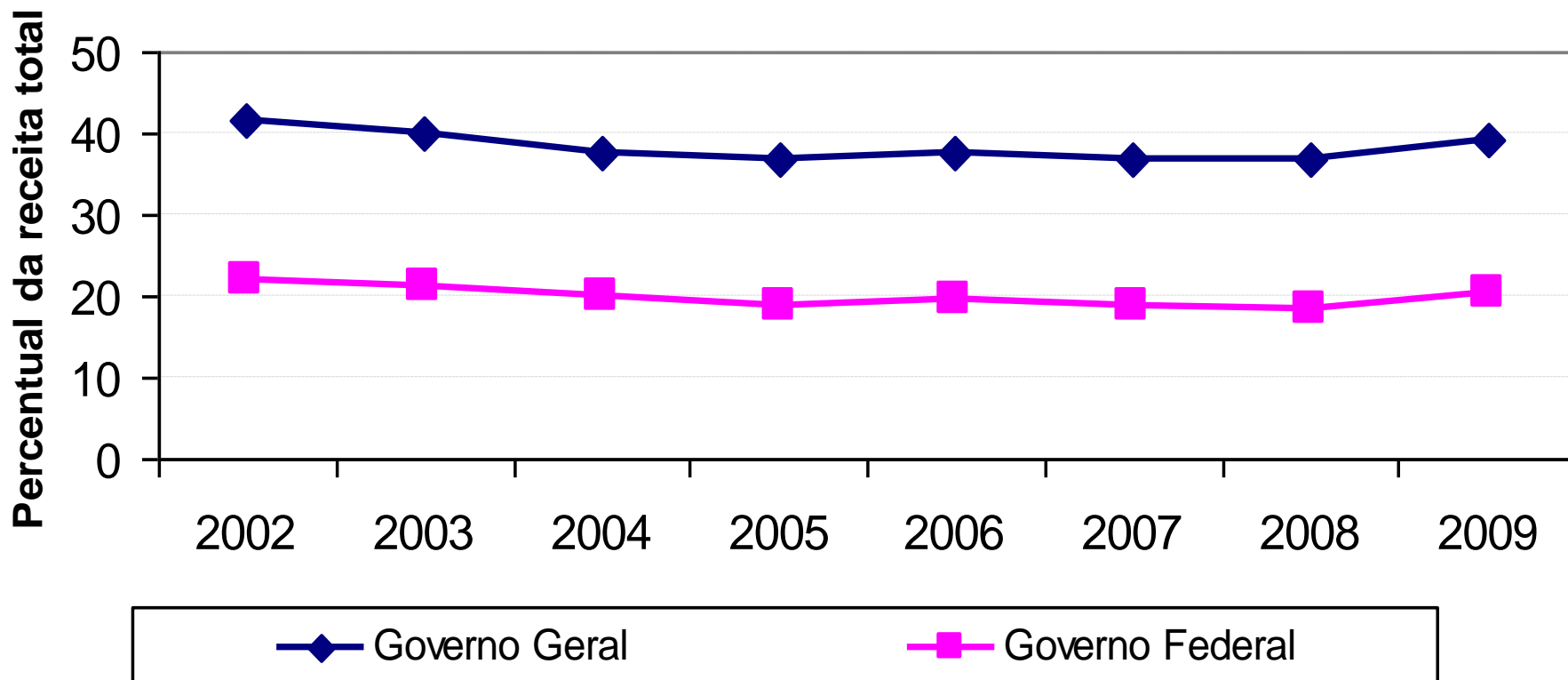
Esfera	1995	2002	2010
Federal	31,9	32,1	35,1
Estadual	59,6	58,4	57,3
Municipal	61,7	62,4	64,0
Total	56,6	57,2	58,6

● ● ● | A renda dos homens (em SM mensais) é maior, exceto na administração federal

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

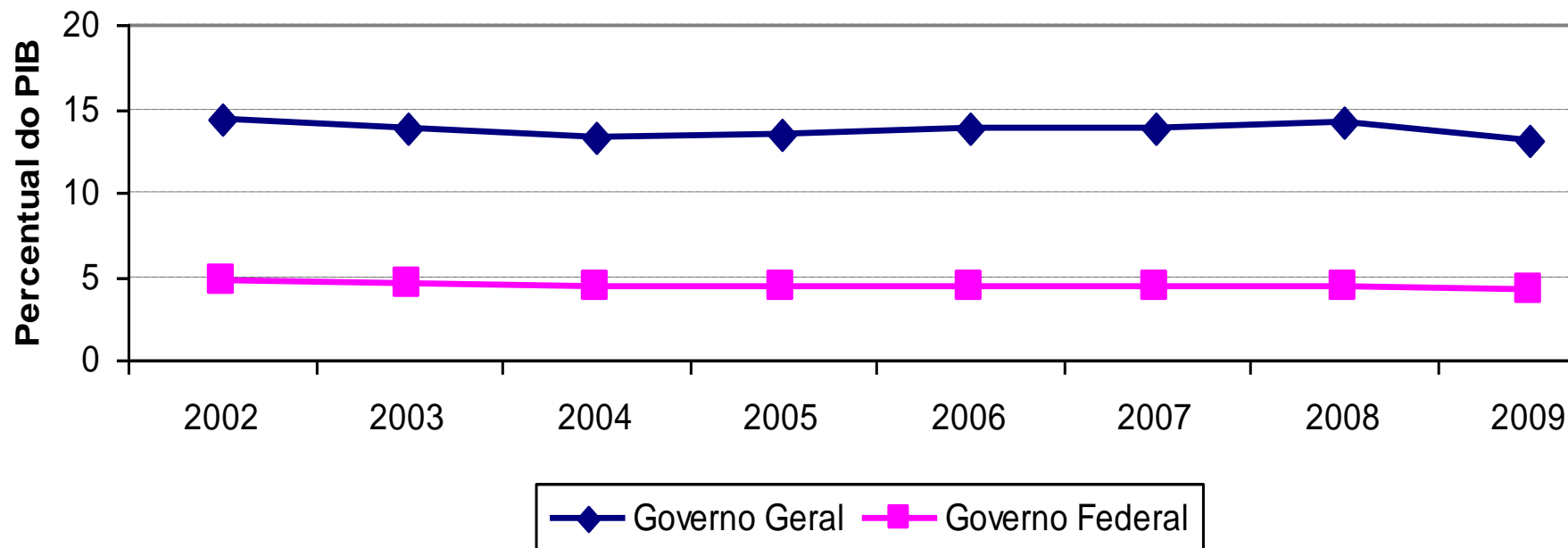
As despesas com pessoal ativo e inativo das três esferas de governo mantêm-se em patamares estáveis em relação ao total das receitas tributárias

Gráfico III - Despesas de pessoal como percentual da arrecadação



As despesas com pessoal ativo e inativo das três esferas de governo mantêm-se em patamares estáveis em relação ao PIB

Gráfico IV - Despesas com pessoal como percentual do PIB

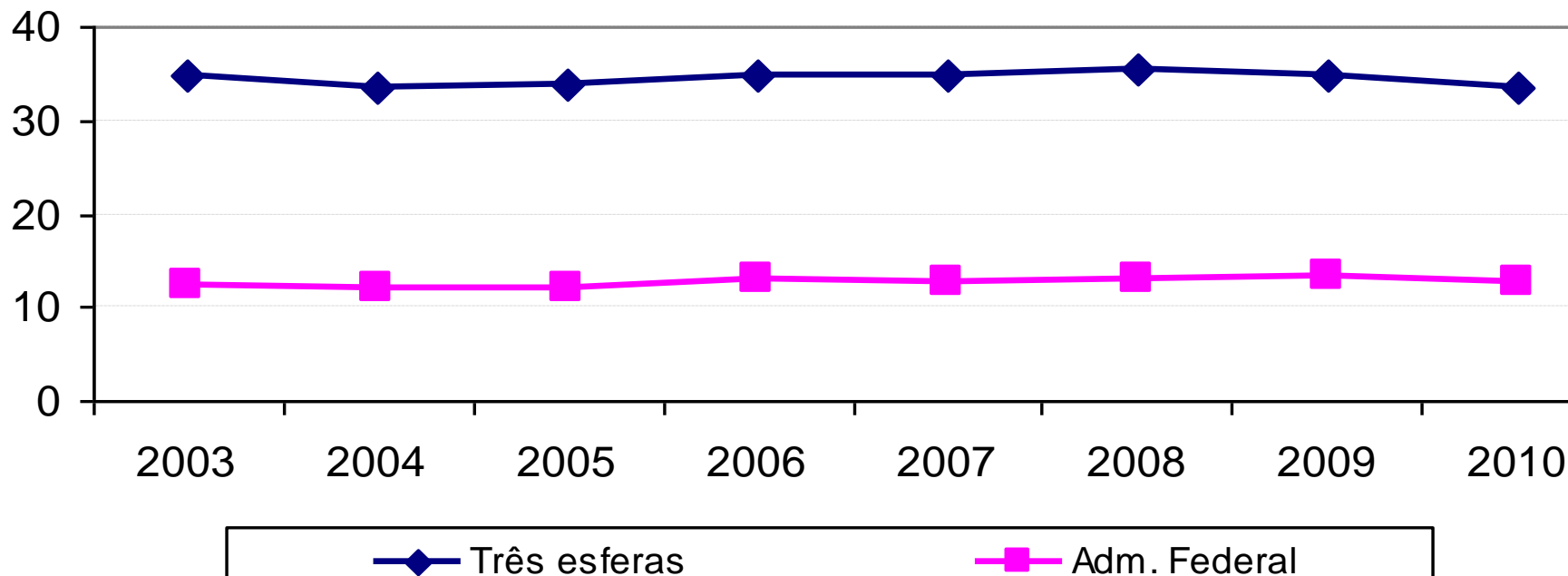


Fonte: Tesouro Nacional

● ● ●

A massa salarial do setor público também se mantém estável em relação ao setor privado*

Gráfico V - Evolução da massa salarial do setor público como percentual do setor privado



Fonte: RAIS/MTE

*Setor público exclui estatais; setor privado abrange entidades lucrativas e não-lucrativas



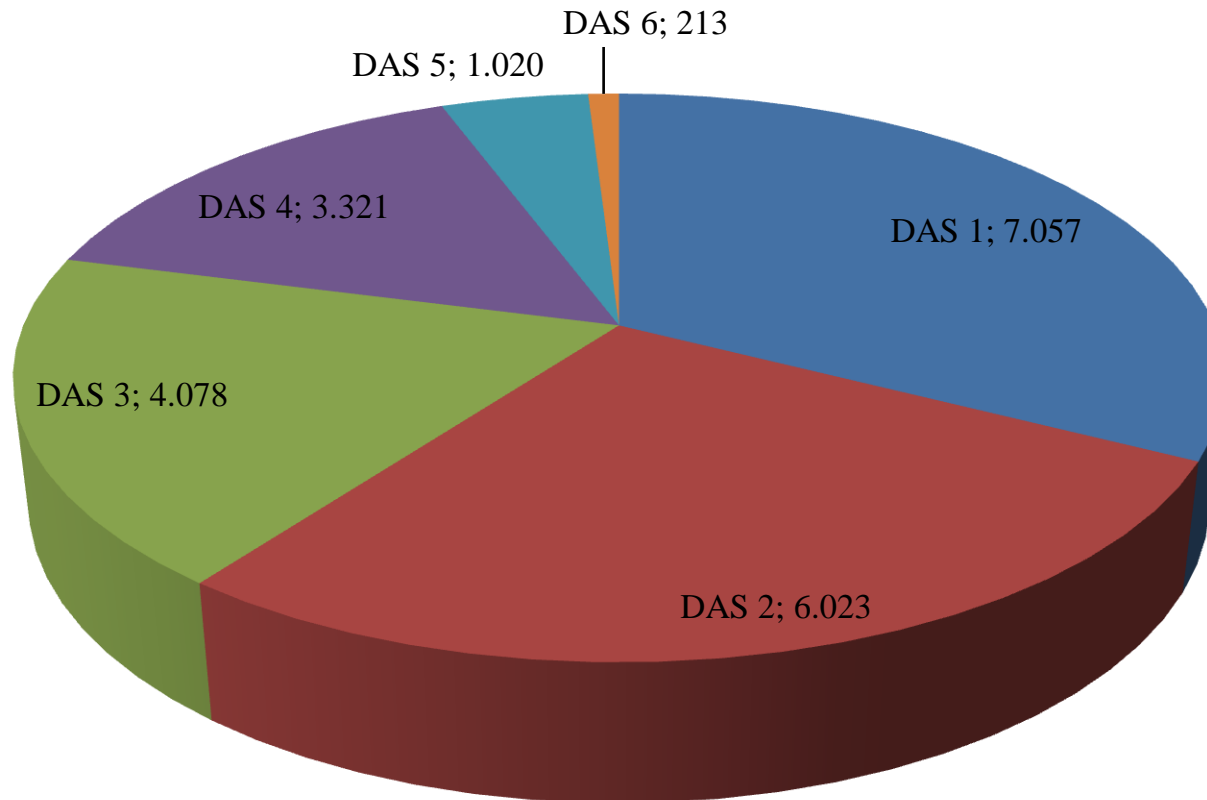
Administração federal: cargos comissionados (DAS e NES) entre 2000 e 2011

	2000	2006	2011
DAS 1	6.503	6.821	7.057
DAS 2	5.442	5.366	6.023
DAS 3	2.826	3.588	4.078
DAS 4	1.866	2.886	3.321
DAS 5	606	943	1.020
DAS 6	146	193	213
NES	37	50	52
Total	17.426	19.847	21.764

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, 1996 a 2011

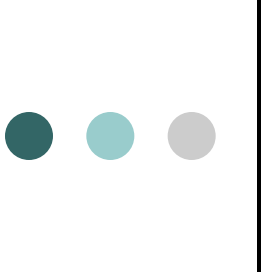
http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm

Quantitativo dos cargos de DAS (2011)



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, 2011 (nº 183)

http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm




Quantitativo de cargos e funções de confiança e gratificações do Poder Executivo federal (2011)

DAS - Direção de Assessoramento Superior	21.712
FG - Função Gratificada - IFES	25.177
FGR - Função Gratificada - Lei 8.216/91	18.101
CD - Cargo de Direção - IFES	6.282
FCT - Função Comissionada Técnica	5.160
CCT - Cargo Comissionado Técnico	1.532
FCI - Função Comissionada Individual	1.313
RGA - PR (Gratíf. Repres. de Gab. - Apoio (PR/VPR)	1.011
Outros cargos e funções de confiança e gratificação do Executivo federal	5.252
Total	85.540

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, 2011 (nº 183)

http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm



Tipo de vínculo dos servidores ocupantes de DAS e NES (amostras)

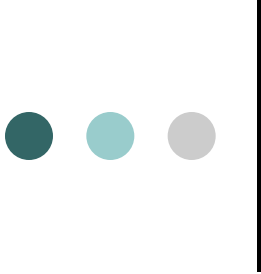
	Lula 1	Lula 2
Servidor efetivo da esfera federal	52,7	52,3
Servidor requisitado de outra esfera de governo	12,7	13,0
Não-servidor	28,5	29,1
Aposentado	6,1	5,6
Total	100	100

Fonte: Maria Celina D'Araujo (coordenadora) & Camila Lameirão - *Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do poder.*



Conclusões

- ⊕ Não se constatou descontrole de gastos na gestão de pessoal do poder público no período 2003-2010
- ⊕ Os novos atributos do pessoal ocupado na administração pública (maior escolarização, grande presença feminina, substituição de pessoal terceirizado e administrativo, etc) sugerem ganhos de desempenho institucional no médio e longo prazo
- ⊕ Contudo, faz falta uma mais clara definição das estratégias de gestão de recursos humanos no governo federal, e isso pode ser fonte de incertezas quanto aos desdobramentos futuros das tendências



Recomendações para uma Política Nacional de Recursos Humanos na administração pública

- ⊕ Avaliar em que condições vêm se dando os processos seletivos, em especial no nível federal, para determinar se os concursos públicos padronizados vêm conseguindo atrair candidatos com perfis adequados à natureza pública da ocupação e ao cumprimento das exigências institucionais do Estado
- ⊕ Avaliar o estado atual dos planos de cargos ou carreiras, progressão funcional e vencimentos, capacitação permanente, flexibilização funcional e preparação para a aposentadoria, para determinar se estão adequados aos diversos objetivos estratégicos do Estado no médio e longo prazo
- ⊕ Instaurar cultura de aprimoramento permanente do desempenho institucional, monitorado ao longo do tempo por indicadores de efetividade, eficácia e eficiência, aplicáveis aos três níveis federativos e aos três poderes da república



PARTICIPAÇÃO SOCIAL:

1. Interfaces socioestatais: grupos de interesse, lobbies, conferências, conselhos, fóruns, audiências, ouvidorias, etc.
2. Relação executivo / legislativo.

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL:

1. Visão estratégica / longo prazo.
2. Visão prospectiva / propositiva.
3. Capacidade articulação / coordenação.
4. Participação / engajamento social.

ÉTICA REPUBLICANA:
esfera pública e a busca do interesse geral e do bem comum

CAPACIDADE DE GOVERNO COM FOCO NO DESEMPENHO INSTITUCIONAL DO EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO:

1. Áreas e Funções de Atuação do Executivo.
2. Dimensões do desempenho:
 - a) estrutura e capacidades institucionais e organizacional;
 - b) processos de trabalho;
 - c) produtos institucionais;
 - d) resultados da ação estatal

ÉTICA DEMOCRÁTICA:
princípios da representação, da participação e do controle social público

GESTÃO PÚBLICA:

1. Seleção e formação de quadros.
2. Ciclo laboral: ambiente e processos de trabalho, capacitação permanente, progressão e flexibilidade funcional; preparação para aposentadoria.
3. Métodos e tecnologias de suporte e de trabalho.

CONTROLE

1. Interno: CGU
2. Externo: TCU