

# TRANSFORMAÇÕES DA OCUPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO: TENDÊNCIAS RECENTES E QUESTÕES A FUTURO<sup>1</sup>

Roberto Passos Nogueira<sup>2</sup>

José Celso Cardoso Jr.<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo trata do comportamento recente da ocupação no setor público federal brasileiro, incluindo observações sobre os gastos públicos envolvidos.

Inicialmente, no entanto, é preciso esclarecer que a ocupação no setor público reveste-se de atribuições e competências distintas daquelas que prevalecem na esfera privada, porque não está fundada, conceitual e juridicamente, em relações contratuais típicas do capitalismo, mas sim no *princípio da legalidade*, que rege todas as atividades do Estado. Isso obriga que a ocupação pública esteja de acordo com o que é estabelecido pela lei a esse respeito. Assim, no caso brasileiro, o servidor público estatutário possui uma relação de deveres e direitos com o Estado (vale dizer, com a própria sociedade), mediante o Regime Jurídico Único (RJU).<sup>4</sup> A lei também prevê que a relação contratual celetista possa ser utilizada, de modo complementar, em autarquias e fundações, e, como regra, em empresas públicas. A ocupação no setor público cumpre com requisitos especiais quanto aos aspectos de nível educacional, jornada de trabalho (mais ou menos padronizada), remuneração (vencimentos tendencialmente equânimes para a mesma função, sobretudo em carreiras formalmente estabelecidas), proteção social (saúde e seguridade) e representação sindical. Sobretudo entre 2003 e 2015, os concursos realizados pelo governo federal têm tido o propósito de selecionar pessoas capacitadas a contribuir para o alcance de tal objetivo, e, em obediência ao princípio da legalidade, substituir os que mantinham vínculo informal ou terceirizado em variadas áreas técnicas e administrativas do Estado brasileiro.

---

1. Este texto é uma versão resumida e atualizada de trabalhos anteriores dos autores. Em especial, ver coletânea completa em Cardoso Jr. (2011), além de trabalhos recentes sobre a mesma temática geral, sobretudo Lopez (2015) e Cavalcante e Lotta (2015).

2. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

3. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

4. 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. Já o *vínculo indireto* resulta de relações contratuais criadas pelas instituições do 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, seguranças, motoristas 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. Assim, 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 grande maioria, não é empregado, no sentido estrito da palavra, porque ele se caracteriza por submeter-se a um estatuto jurídico (RJU) que descreve seus deveres e direitos, em vez do contrato celetista (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), que prima por estabelecer condições em torno das quais se dá a relação contratual entre empregado e empregador.

## 2 VISÃO PANORÂMICA DAS POLÍTICAS DE PESSOAL NO GOVERNO FEDERAL (1992-2015)

O marco analítico de referência deste texto provém de uma interpretação do conjunto das políticas públicas adotadas no período de vinte anos, transcorridos entre 1995 e 2015. Os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e Dilma Rousseff estabeleceram políticas de administração cujos efeitos desdobraram-se 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 no âmbito federativo como um todo.

Como síntese, o quadro 1 distingue as principais diretrizes de Administração Pública e da política de pessoal nos governos FHC, Lula e Dilma.

### QUADRO 1

#### Governos FHC, Lula e Dilma: principais orientações da Administração Pública e das políticas de pessoal

Governo FHC	Autonomia gerencial nas entidades públicas não estatais em contratos de gestão (organizações sociais são criadas pioneiramente pelo estado de São Paulo, em 1998).
	Incentivo à demissão voluntária e licença temporária incentivada.
	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 em relação aos limites de despesas legais com pessoal.
	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 Pública Federal).
	Mesas de negociação para questões de remuneração e 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-fim 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).
Governo Dilma	Reajustes graduais da remuneração, com destaque para carreiras de Estado.
	Manutenção ou adequação de grande parte das diretrizes políticas do governo anterior.
	Orientação de contenção das despesas com pessoal em função da diminuição da arrecadação tributária.
	Continuidade do impulso à realização de concursos públicos.

Elaboração dos autores.

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 aparelho do Estado, de 1995. A administração gerencial preconizava 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 delas foram operacionalizadas mediante a Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 1998.<sup>5</sup> De forma paralela, a política de desestatização levou à criação das agências reguladoras, inicialmente nas áreas de telecomunicações e de energia elétrica, mas logo se estendendo à saúde e aos transportes. A medida mais significativa para a redução do pessoal ativo ocorreu por meio da contenção do número de ingressados por concurso público. Simultaneamente, por parte dos servidores, houve uma corrida em busca da aposentadoria motivada pela expectativa de perdas salariais e de direitos.

No segundo mandato do governo FHC, em contexto de séria crise cambial, prevaleceu 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 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, praticamente não houve admissão de novos servidores – nem mesmo para carreiras essenciais de Estado, antes tão incentivadas pelo plano da reforma administrativa.

Em contraposição ao primeiro mandato do governo FHC, as políticas de gestão de pessoal do setor público no governo Lula (2003 a 2010) foram tratadas de modo muito sumário e em escassos documentos, talvez como reflexo mesmo de conflitos e ausência de consenso mais geral acerca da estratégia política a ser adotada.

Contudo, o novo cenário de crescimento da economia que surgiu em 2004 favoreceu o início de uma fase de recomposição de pessoal na Administração Federal, bem como a política de ajustes graduais de remuneração dos servidores. Simultaneamente, decidiu-se pela reabertura de concursos públicos dirigidos para pessoal permanente e temporário em áreas prioritárias, incluindo as 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 por meio de agências internacionais. Em vários momentos, desde o final do governo FHC, o compromisso de substituir os terceirizados por concursados foi firmado pelo Executivo com o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União, mediante assinatura de Termos de Ajuste de Conduta (TAC).

Além disso, o governo Lula introduziu diversos aspectos inovadores na política de pessoal, tais como a adoção de mesas de negociação com servidores federais, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que funcionaram com regularidade. Esse ministério também se dedicou a formular novas bases para a autonomia gerencial da Administração Pública Indireta. Para tanto, foi elaborado projeto específico em torno da figura jurídica da fundação pública de direito privado (conhecida como fundação estatal), mas que apenas foi efetivamente regulamentada em algumas Unidades Federadas (UFs). Seguindo em direção similar, de apoio ao crescimento do espaço de autonomia administrativa e financeira da Administração Pública, foram divulgadas diretrizes produzidas por comissão de juristas que se prontificaram a trabalhar na montagem de proposta para

5. Disponível em: <<https://goo.gl/QjNgCJ>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

o estabelecimento de uma nova Lei Orgânica da Administração Pública Federal, que, não obstante, não chegou a avançar institucionalmente.<sup>6</sup>

O governo Dilma deu prosseguimento a muitas das diretrizes de política de pessoal formuladas durante o governo Lula. No contexto dos desdobramentos internacionais da crise econômica de 2008, os sucessivos *deficit* fiscais levaram a adotar uma posição explícita de cautela em relação à continuidade do crescimento do estoque de servidores civis federais ativos. No entanto, o resultado que se observa no período que vai de 2011 a 2015 em relação ao número de servidores concursados não tem correspondência com essa cautela de política fiscal. Em outras palavras, apesar de uma orientação geral mais restritiva no que concerne a novos concursos e reposição remuneratória, houve efetivação e nomeação de novos concursados decorrentes de certames e negociações aprovadas antes de 2011. Com efeito, desta maneira, a média anual de admitidos por concurso no período de cinco anos do governo Dilma (24.237) superou a média dos oito anos do governo Lula (19.442).

Para ilustrar os resultados desses fatores políticos, de acordo com diferentes contextos governamentais, a tabela 1 apresenta a evolução anual do estoque de ativos, das aposentadorias e dos admitidos por concurso público.

TABELA 1

**Evolução anual do estoque de servidores ativos (militares e servidores civis), das aposentadorias e dos admitidos por concurso na Administração Federal: Brasil (1991-2014)**

Contexto econômico e político	Ano	Total de ativos (civis e militares)	Total de ativos (apenas civis)	Aposentados	Admitidos por concurso público	Var. ativos (apenas civis) (%)
Crise e estagnação (Collor e Itamar)	1991	991.996	661.996	46.196	-	
	1992	998.021	683.618	21.190	-	
	1993	969.096	654.723	14.199	-	-2,8
	1994	964.032	641.564	17.601	-	
Reforma do Estado (FHC)	1995	951.585	630.763	34.253	19.675	
	1996	929.375	606.952	27.546	9.927	
	1997	900.128	578.680	24.659	9.055	-10,5
	1998	841.851	564.320	19.755	7.815	
Restrição fiscal (FHC)	1999	866.799	545.333	8.783	2.927	
	2000	864.408	536.321	5.951	1.524	
	2001	857.283	531.296	6.222	660	-2,7
	2002	809.975	530.662	7.465	30	
Fortalecimento da capacidade de estado (Lula)	2003	856.236	534.392	17.453	7.220	
	2004	884.091	538.077	6.486	16.121	
	2005	873.447	548.210	5.789	12.453	7,3
	2006	887.579	573.341	6.658	22.112	
	2007	896.333	573.727	8.156	11.939	
	2008	913.417	583.367	10.654	19.360	
	2009	926.799	601.117	10.384	29.728	4,8
	2010	970.605	630.542	13.722	36.600	

(Continua)

6. A respeito, ver Cardoso Jr. e Pires (2011).

(Continuação)

Contexto econômico e político	Ano	Total de ativos (civís e militares)	Total de ativos (apenas civís)	Aposentados	Admitidos por concurso público	Var. ativos (apenas civís) (%)
Continuidade das tendências anteriores a despeito da crise (Dilma)	2011	984.330	635.743	13.584	20.059	
	2012	999.661	648.920	14.649	20.171	
	2013	1.017.221	662.460	15.209	25.815	12,7
	2014	1.064.734	705.516	15.635	33.477	
	2015	1.080.435	716.521	16.491	21.663	

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (volume 21, número 248, dez. 2016).  
Elaboração dos autores.

Obs. metodológica: As fontes de dados mais comuns para o estudo dos vínculos diretos são o Censo Demográfico, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape). A Pnad e o Censo são mais adequados para este fim, na medida em que seus dados provêm de entrevistas domiciliares realizadas com fundamento em métodos estatísticos, enquanto a Rais depende de informações administrativas fornecidas anualmente pelos estabelecimentos públicos e privados. A base do Siape também é um registro administrativo, mas sua cobertura restringe-se a apenas parte do Poder Executivo Federal.

A principal constatação é que, em 2015, o número total de servidores estava bem próximo do registrado em 1992: 716.521 e 705.516, respectivamente. Entre o ano inicial e o ano final do período em exame, houve um crescimento de apenas 1,6% no total de servidores civís ativos. Contudo, essa aparente igualdade numérica esconde um fenômeno importante: é que se trata de uma *recomposição legalizadora e potencialmente modernizadora* da função pública, que não somente promoveu a substituição de pessoal irregular por servidores efetivos, como também propiciou a criação de novas carreiras, com destaque para o estabelecimento de carreiras transversais a vários órgãos do Poder Executivo. Para alcançar tais objetivos, concursos foram realizados seguidamente para órgãos do Poder Executivo, incluindo as autarquias.

Por detrás dos grandes números, vemos algumas tendências que apontam no sentido da *profissionalização da ocupação pública*, com rebatimentos potenciais positivos para um maior e melhor desempenho institucional agregado do setor público brasileiro no médio prazo, quais sejam: *i)* a recomposição de quadros em áreas estratégicas do desenvolvimento nacional, tais como educação, saúde, assistência social, segurança pública, atividades de planejamento, arrecadação, orçamentação, regulação, gestão pública e controle do Estado; *ii)* a substituição de terceirizados por servidores concursados sob regime jurídico único, e de pessoal administrativo (áreas-meio) por pessoal técnico em áreas finalísticas da ação estatal; *iii)* o aumento da escolarização formal da força de trabalho ocupada no setor público; *iv)* o rejuvenescimento e o aumento da presença feminina; e – não menos importante – *v)* tendências macroeconômicas equilibradas em termos dos gastos com pessoal, perante agregados como o produto interno bruto (PIB), a arrecadação tributária e a massa salarial do setor privado.

### 3 DIMENSÃO E CONTROLE DAS DESPESAS COM PESSOAL

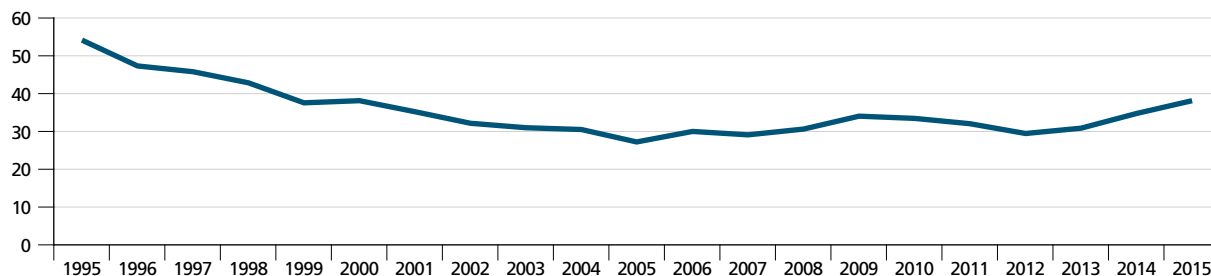
Os gastos com esses servidores estiveram longe de serem excessivos em relação aos limites legais. A Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 estabelece para a União o limite máximo de 50% para as despesas líquidas com pessoal (conjunto dos servidores dos três poderes) em relação à receita corrente líquida.

Segundo informações do Ministério da Fazenda (gráfico 1), esse indicador, que era de 54,5% em 1995, portanto, acima do máximo legal, caiu para o mínimo de 27,3% em 2005. A partir de 2006, registra-se uma tendência à elevação do indicador, que alcança o máximo de 38% em 2015.

Portanto, apesar do aumento absoluto dos gastos com pessoal, que acompanhou a recomposição de quadros acima referida, a relação percentual manteve-se abaixo do máximo previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal. De qualquer modo, percebe-se que é no governo Dilma que esse indicador eleva-se em direção a 40%, resultado este, no entanto, bastante influenciado pela estagnação econômica e pela queda da arrecadação.

GRÁFICO 1

**Evolução da relação entre despesa líquida com pessoal e receita corrente líquida da União (1995-2015)**  
(Em %)



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (volume 21, número 248, dez. 2016).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As principais conclusões que podem ser extraídas a partir da análise da evolução do número de servidores do Poder Executivo Federal, entre 1991 e 2015, são as seguintes:

- houve um aumento significativo do número de servidores civis do Poder Executivo Federal ao longo do período 2003-2015, devido a sucessivas chamadas de concurso público, sendo que o número de admitidos superou o das perdas por aposentadoria;
- não obstante, o número de servidores ativos registrado em 2015 era aproximadamente o mesmo que existia em 1992, o que caracteriza um processo de recomposição – e não de inchaço – da força de trabalho;
- o crescimento do número de servidores a partir de 2003 foi acompanhado de uma maior escolarização formal dos admitidos por concurso, expressa pelo crescimento significativo do percentual dos que detêm curso superior, mestrado e doutorado. Além do aumento da escolarização formal, houve ainda melhoria da qualificação profissional dos que ingressaram a partir de 2003;
- a recomposição de quadros envolveu a obediência ao princípio da legalidade da gestão pública e contribuiu para repor não somente os servidores que se aposentaram, como também para substituir os que trabalhavam na qualidade de terceirizados e temporários, ambos com caráter irregular. Houve simultaneamente a estruturação de novas carreiras, algumas delas transversais a vários órgãos, abrangendo, inclusive, as agências reguladoras;

- a recomposição acompanhou a ampliação e a diversificação das funções do Estado. Assim, os servidores recém-concurados engajaram-se em funções cada vez mais diversificadas e complexas exigidas pelo papel constitucional designado ao poder federal, incluindo as funções de regulação de setores estratégicos da economia, tais como os de telecomunicação, transportes, energia e meio-ambiente;
- as despesas com pessoal da União no período de 2003 a 2015 mantiveram-se sempre abaixo do limite máximo de 50% em relação à receita corrente líquida, conforme previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Embora tenha sido observada uma tendência recente à elevação, esta se deve, desde 2015, à diminuição da arrecadação tributária, em contexto de desaceleração do crescimento da economia, mais do que ao aumento desmesurado do gasto com pessoal.

Por outro lado, de modo geral, os sucessivos governos eleitos desde a Constituição Federal de 1988 não souberam alavancar discussões mais profícuas e necessárias em torno da construção de uma verdadeira política nacional de recursos humanos no serviço público federal. Desta maneira, urge a montagem negociada de uma política – sobretudo no nível federal – de valorização e gestão de recursos humanos no conjunto do setor público no Brasil.

Tal sugestão não é descabida, uma vez que se busque contextualizar e conectar algumas importantes tendências do período recente a um movimento político-institucional de valorização e profissionalização da força de trabalho que ingressa e age em nome do Estado. Para tanto, importa registrar algumas lacunas da situação atual que deveriam ser convertidas em pautas de pesquisa, e, sobretudo, de atuação política concreta do Estado brasileiro nesse campo de atuação, quais sejam:

- em que condições vêm se dando os processos seletivos, 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?
- nas diversas instâncias de atuação, há 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 prazos?
- como instaurar e cultivar uma cultura de aprimoramento permanente de desempenho institucional do setor público, inclusive passível de monitoramento ao longo do tempo, por meio de indicadores (quantitativos e qualitativos) de desempenho (efetividade, eficácia e eficiência), aplicáveis aos poderes da República?

Enfim, tais questões – e certamente outras mais – são cruciais para aprimorar o debate contemporâneo sobre esse problema e seu enfrentamento, por parte dos próximos governos. As eventuais respostas dependem de uma compreensão adequada acerca do papel do Estado como promotor e provedor do desenvolvimento, e têm na questão da adequação da ocupação pública federal às políticas públicas vigentes um de seus pilares fundamentais.

## REFERÊNCIAS

CARDOSO JR., J. C. (Org.). **Diálogos para o Desenvolvimento – Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro**. Brasília: Ipea, 2011. v. 5.

CARDOSO JR., J. C.; PIRES, R. R. (Orgs.). **Gestão pública e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2011.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015.

LOPEZ, Felix. **Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na Administração Pública Federal (1999-2014)**. Brasília: Ipea, 2015. (Nota Técnica, n. 16).