

O mito do inchaço da força de trabalho do Executivo Federal
Marcelo Viana Estevão de Moraes, Tiago Falcão Silva e Patricia Vieira da Costa

Artigo submetido à Comissão Editorial da revista Res Pvblica
Eixo temático 1 - Políticas de Gestão

Marcelo Viana Estevão de Moraes é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e está Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Tiago Falcão Silva é economista, mestre em desenvolvimento econômico, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Secretário-Adjunto de Gestão.

Patricia Vieira da Costa é jornalista, mestra em ciência política, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Gerente de Projeto na Secretaria de Gestão.

RESUMO

O trabalho contesta a tese do super-dimensionamento da força de trabalho na máquina pública com base em dados quantitativos e qualitativos. Apresenta dados comparativos nacionais e internacionais que refutam a argumentação acerca do inchaço do quantitativo de servidores civis do Poder Executivo Federal na ativa. Analisa a evolução do quantitativo à luz da política de gestão dessa força de trabalho, apontando as medidas tomadas para tentar aliar a quantidade adequada de servidores à sua devida qualificação, com prioridade para setores mais relevantes e carentes, como a educação. Nesse contexto, o estudo aborda a criação de novas carreiras, as iniciativas para profissionalizar a ocupação dos cargos e funções comissionadas, e ações de ajuste e racionalização da gestão de pessoas – substituição de mão-de-obra terceirizada irregular por servidores concursados e novas possibilidades de contratação temporária no setor público. Por fim, apresenta inovações propostas pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para aprimorar o funcionamento da máquina pública.

Agradecimentos dos autores: à equipe do Departamento de Modernização Institucional da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em especial à gestora Simone Tognoli Galati Moneta, pela ajuda na coleta e tratamento de dados.

1. INTRODUÇÃO

O aumento da população, o crescimento econômico e a sofisticação das relações sociais conduzem a demandas por serviços públicos em maior quantidade, com mais qualidade e crescente complexidade. Para fazer frente a essas demandas, o dimensionamento adequado da força de trabalho no setor público é condição necessária, mas não suficiente. Elas requerem que o Estado atente também para a qualificação de uma força de trabalho às voltas com questões cada vez mais complicadas. O desafio é a construção de um Estado “inteligente”.

Este trabalho aborda tanto os aspectos quantitativos quanto qualitativos da força de trabalho. Em primeiro lugar, apresenta dados comparativos que refutam a tese do superdimensionamento do quantitativo de servidores civis do Poder Executivo Federal na ativa.

Em seguida, analisa a política de gestão da força de trabalho, que tem por objetivo não só assegurar que a quantidade de servidores seja adequada, mas também devidamente qualificada. Percebe-se que o crescimento no Governo Lula tem sido paulatino e acompanhado bem de perto a evolução da População Economicamente Ativa (PEA). É um crescimento seletivo e responsável, priorizando setores mais carentes e atendendo demandas inadiáveis para o projeto de desenvolvimento do país. Nesse sentido, mereceram destaque o reforço na área de educação e a criação de novas carreiras.

Em relação aos cargos e funções comissionadas, destaca-se sua evolução em termos quantitativos e as iniciativas para profissionalizar sua ocupação. O trabalho aborda também ações de ajuste e racionalização da gestão de pessoas, com a substituição de mão-de-obra terceirizada irregular por servidores concursados e com novas possibilidades de contratação temporária no setor público.

Por fim, são apresentadas algumas das recentes iniciativas da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para aprimorar o funcionamento da máquina pública.

2. A EVOLUÇÃO RECENTE DO QUANTITATIVO DE SERVIDORES NO PODER EXECUTIVO FEDERAL

A tese do inchaço da “máquina pública” e da necessidade de redução do “tamanho do Estado” no Brasil merece uma análise mais aprofundada. É fato que os números absolutos impressionam. Sendo um país de dimensões continentais e com uma das cinco maiores populações do mundo, que supera os 190 milhões de habitantes¹, é natural que o Brasil conte com uma quantidade expressiva de servidores públicos.

Em novembro de 2008 havia 1.010.388 servidores ativos, civis e militares, no Poder Executivo². Quando contabilizados apenas os servidores civis do Poder Executivo na ativa, chega-se a 538.797. Porém os números, por si sós, pouco informam. Ao colocá-los em perspectiva, como procuramos fazer abaixo, percebemos mais claramente seu significado.

2.1 Comparações refutam a tese do inchaço

2.1.1 Comparações internacionais

A comparação internacional não aponta excesso na participação do emprego público no conjunto do emprego no Brasil, segundo artigo recentemente publicado por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)³. Com base em dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), divulgados pelo Ministério do Trabalho, e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os pesquisadores mostram que o emprego público no País representa cerca de 12% do total das pessoas ocupadas no mercado de trabalho.

De acordo com os pesquisadores, nos países da Europa Ocidental “o emprego público equivale a pelo menos 25% do total de ocupados”, com destaque para países escandinavos, onde cerca de uma em cada três pessoas que trabalham estão no serviço público. Na França, o emprego público chega a quase 28% do total. Nos Estados Unidos, aproximadamente 15%. Na América Latina, o Brasil não foge à curva, visto que no Uruguai o emprego público representa 15% das pessoas ocupadas, no Paraguai 13%, no México 14%, na Costa Rica 14% e no Panamá 15%.

Os profissionais do IPEA destacam que, nos últimos 10 anos, o emprego público no Brasil cresceu na mesma proporção que a população residente. E salientam não haver inchaço na esfera federal, tendo em vista que na última década a proporção do emprego público no âmbito federal caiu de cerca de 18% para perto de 15%. Na esfera estadual ele caiu de cerca de 44% para 35% e, no âmbito municipal, subiu de 38% para 50%, em especial devido aos serviços de ensino fundamental e infantil e de saúde.

Outro estudo do IPEA fala da comparação mais utilizada internacionalmente, a da quantidade de servidores por habitante⁴. Esse trabalho tampouco corrobora o mito do inchaço da máquina pública. De acordo com o IPEA, no ano 2000 o Brasil tinha 5,52 servidores por mil habitantes, como mostra a Tabela 1. Outros países de estrutura federativa ou similar apresentavam, na mesma época, números superiores: na Alemanha, 6,10 servidores por mil habitantes; no México, 8,46 servidores por mil habitantes; nos Estados Unidos, 9,82 servidores por mil habitantes.

Na Coreia, que difunde a imagem de um Estado enxuto, a relação era de 11,75 por mil. Na Finlândia, como seria de se esperar num país que oferece forte proteção social, a relação era ainda maior, de 24,24 por mil. Na Irlanda, mesmo após rigoroso processo de ajuste fiscal, a relação chegava a 54,86 por mil. Embora não haja dados comparativos disponíveis para anos mais recentes nos estudos do IPEA, é importante destacar que, no Brasil, a relação servidor/habitante caiu para 5,33 por mil em 2008⁵.

TABELA 1. Servidores públicos por habitante em países selecionados

Países selecionados	Servidores Públicos adm. Central ¹	População (2000) / 1000 hab	Servidores / 1000 hab.	Servidores / 1000 hab. Outros países / Brasil
Alemanha	501.700	82.160	6,10	1,11
Áustria	169.003	8.110	20,84	3,78
Canadá	336.603	30.689	10,97	1,95
Coréia	563.682	47.962	11,75	2,09
Espanha	770.956	40.264	19,15	3,41
EUA	2.770.000	282.194	9,82	1,78
Finlândia	125.481	5.176	24,24	4,31
França	2.270.100	59.013	38,47	6,83
Hungria	277.894	10.211	27,22	4,83
Irlanda	207.926	3.790	54,86	9,74
México	835.007	98.658	8,46	1,53
Brasil (2000)	964.798	172.540	5,52	
Brasil (2006)²	997.739	187.850	5,32	

Fontes: OCDE; IBGE; Boletim Estatístico de Pessoal (SRH/MP)

Elaboração: DISOC/IPEA

Notas: (1) Inclusive Forças Armadas

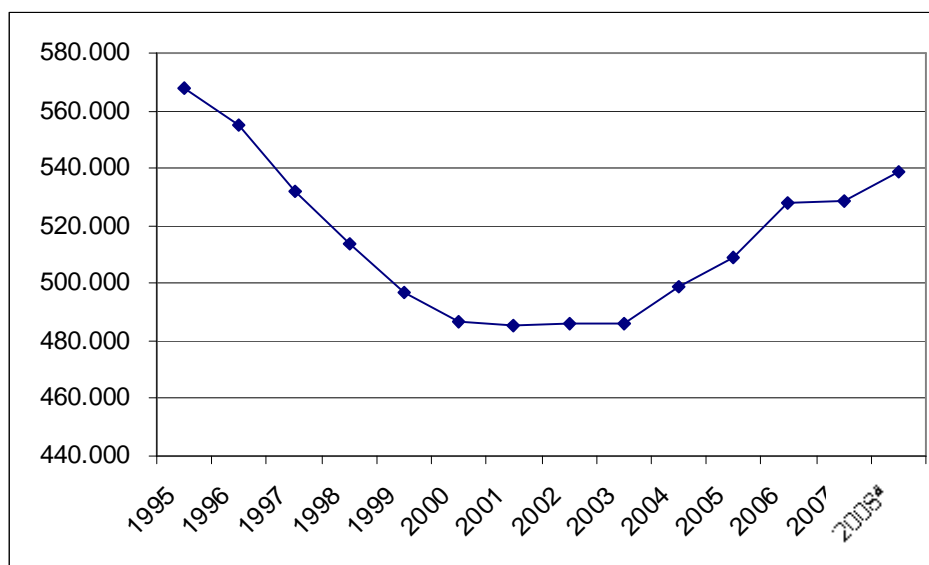
(2) Inclusive empregados de empresas públicas e de economia mista

TD 1319 IPEA jan 2008.

2.1.2 Comparações nacionais

Como já mencionamos anteriormente, em novembro de 2008 o Poder Executivo da União contava com 538.797 servidores civis na ativa. É certo que a trajetória de redução desse quantitativo, iniciada em 1990, foi interrompida em 2003, como mostra o Gráfico 1. Porém não houve crescimento explosivo desde então, visto que a quantidade de ativos de 2008 é semelhante à de 1997 (531.725) e consideravelmente inferior aos 705.548 de 1988. Ou seja, foram necessários cinco anos após a interrupção da trajetória de queda para se chegar a um patamar compatível ao de doze anos atrás.

GRÁFICO 1. Evolução do quantitativo de servidores civis ativos do Poder Executivo federal (1995-2008)



Após um período inicial de redução no quantitativo de servidores ativos, o que parece estar relacionado ao ambiente econômico de crise e à contenção fiscal do final dos anos 1990, houve um período de relativa estabilidade, seguido de recuperação dos quantitativos em um contexto de retomada do crescimento econômico de 2004 a 2008.

Quando a comparação é feita com a trajetória do quantitativo de servidores do Estado de São Paulo, o mais rico e mais populoso da Federação, conforme a Tabela 2 e Gráfico 2, observamos curvas muito semelhantes na última década. É importante ressaltar que a comparação se dá em torno da trajetória. A comparação dos quantitativos globais (números absolutos) é inadequada, tendo em vista as diferentes competências assumidas pela União e pelo ente federado.

TABELA 2. Quantitativo de Servidores do Governo Federal e do Estado São Paulo (1998-2008)

Ano	Governo Federal			Governo Estadual de São Paulo		
	Quantitativo de Servidores Civis do Poder Executivo - Ativos ¹	Variação Anual	%	Quantitativo de Servidores Ativos do Poder Executivo ²	Variação Anual	%
1998	513.720			683.490		
1999	497.125	(16.595)	-3,23%	668.154	(15.336)	-2,24%
2000	486.912	(26.808)	-5,39%	663.802	(4.352)	-0,65%
2001	485.303	(1.609)	-0,33%	664.338	536	0,08%
2002	485.741	438	0,09%	678.558	14.220	2,14%
2003	485.980	239	0,05%	692.429	13.871	2,04%
2004	499.138	13.158	2,71%	691.243	(1.186)	-0,17%
2005	508.963	9.825	1,97%	695.952	4.709	0,68%
2006	528.124	19.161	3,76%	708.549	12.597	1,81%
2007	528.420	296	0,06%	810.720	102.171	14,42%
2008 ^a	538.797	10.377	1,96%	765.785	(44.935)	-5,54%
1999 - 2008		25.077	4,88%		82.295	12,04%
2003 - 2008		53.056	10,92%		87.227	12,85%

Fonte: 1. Boletim Estatístico de Pessoal - tabela 2.4; Força de Trabalho = quantidade de vínculo (-) exercício descentralizado (-) lotação provisória (-) cedido. (inclusive temporários).

a. posição novembro 2008, tabela 2.4.

2. Boletim Estatístico de Pessoal - Poder Executivo do Estado de São Paulo - Dezembro/2008. Tab. 6 Média Anual somatório de servidores com pagamento e sem pagamento, afastados, com acertos de pagamento, no período jan. a dez. dividido por 12.

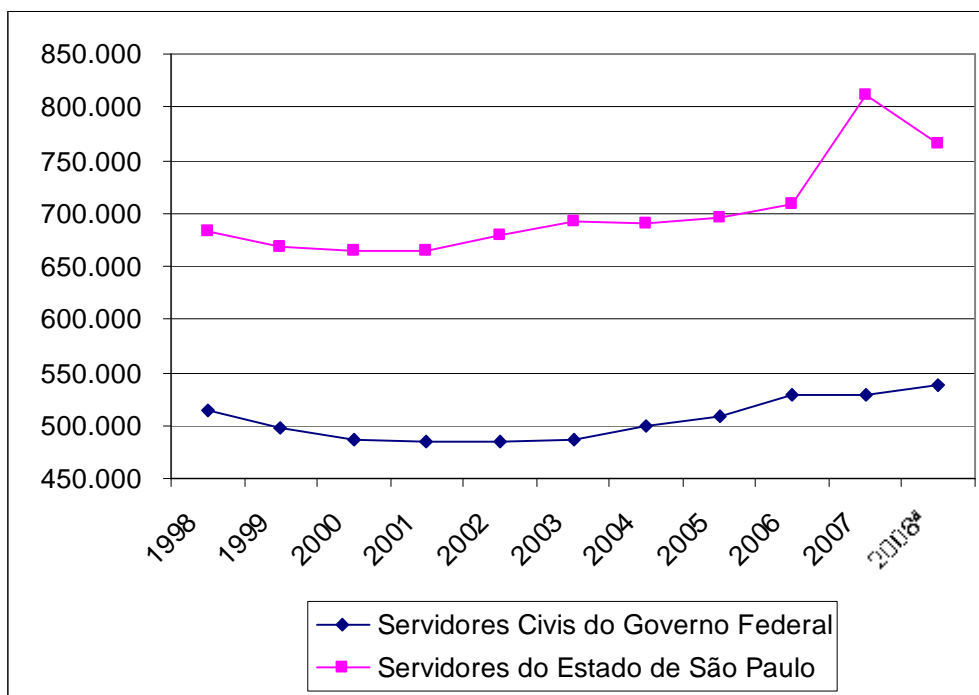
Elaboração: SEGES/MP

O crescimento do quantitativo de servidores do Estado de São Paulo ficou na casa dos 12% de 1999 a 2008, com grande concentração entre 2003 e 2008. No mesmo período, o aumento do quantitativo de servidores federais foi da ordem de 4%, com destaque para o crescimento de 9,82% entre 2003 e 2008.

Também não se constata exagero no crescimento da quantidade de servidores civis em comparação com a evolução da População Economicamente Ativa (PEA) do Brasil ao longo do tempo. Desde o início do atual Governo, o crescimento da quantidade de servidores foi da ordem de 1,7% ao ano, ao passo que o crescimento da PEA foi da ordem de 1,8% ao ano⁶. Os números parecem ainda mais razoáveis tendo em vista que a população continuou aumentando durante a trajetória de queda do quantitativo de

servidores civis do Executivo federal na ativa iniciada no começo da década de 90 e interrompida em 2003.

GRÁFICO 2. Evolução do Quantitativo de Servidores do Governo Federal e do Estado São Paulo (1998-2008)



3. A POLÍTICA DE GESTÃO DA FORÇA DE TRABALHO NO ATUAL GOVERNO

No início deste trabalho destacamos que, para ofertar serviços públicos com a qualidade que a população requer, a força de trabalho, além de adequadamente dimensionada, precisa ser devidamente qualificada. Desde 2003, a política de gestão da força de trabalho tem por norte a recomposição priorizando setores mais carentes e atendendo demandas inadiáveis para o projeto de desenvolvimento do país.

Do total de 43.044 vagas de concursos autorizadas no ano passado, 70% foram destinadas à área da educação. Porém, outras áreas que executam programas importantes e tinham déficit quantitativo e qualitativo de pessoal também foram contempladas. Entre elas, merecem destaque a estruturação das agências reguladoras e do Sistema de Defesa da Concorrência; a ampliação dos programas sociais; o reforço aos órgãos de controle; o fortalecimento da Polícia Federal; e a ampliação dos quadros do ciclo de gestão.

O Governo também está investindo em novas carreiras para substituir funcionários com baixas qualificação, remuneração e valorização – que vinham operando a máquina pública em algumas áreas críticas –, por quadros técnicos qualificados, aumentando sua produtividade e melhorando a qualidade do gasto público.

A agenda de profissionalização no setor público prevê ainda destinar parte das funções comissionadas a servidores ocupantes de cargo efetivo, restringindo indicações políticas e induzindo a profissionalização em áreas essenciais do Estado.

Além disso, o Governo assumiu o compromisso de substituir todos os trabalhadores terceirizados em situação irregular na administração direta até 2010. E, com a alteração na legislação sobre contratações temporárias, pôde conferir mais racionalidade à gestão de pessoas.

Essas iniciativas estão detalhadas abaixo.

3.1 Recomposição da força de trabalho com atenção especial à educação

As autorizações de concursos têm por objetivo não só expandir e fortalecer a atividade dos órgãos beneficiados, mas também recuperar a força de trabalho perdida em razão de aposentadorias, evasões e outras situações, como a dos trabalhadores terceirizados em situação irregular, que devem ser substituídos por servidores concursados.

Entre os anos de 2003 e 2007, a média anual de vagas autorizadas para concursos públicos permaneceu no patamar de 19 mil ao ano, com variações que foram de um máximo de 24.808, em 2003, até um piso de 12.312, em 2004, como mostra a Tabela 3. Em 2008, as autorizações de vagas mudaram de patamar e alcançaram 43.044. Essa mudança no ritmo de autorização de concursos decorre da prioridade dada pelo Governo à educação em razão do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Foram abertas 30.284 vagas para o Ministério da Educação, representando 70% do total autorizado. São vagas para docentes, técnicos administrativos e analistas de ciência em tecnologia, que permitirão a abertura de novas instituições de educação profissional e universidades, além da expansão de instituições já existentes por meio da abertura de novos *campi* e unidades.

TABELA 3. Vagas Autorizadas, Ingresso, Quantitativo de Servidores Cíveis e Variação Anual (2003-2008)

Ano	Vagas Autorizadas ¹	Ingresso de Servidores Efetivos ²	Ingresso de Servidores Temporários ²	Quantitativo de		Variação Anual	%
				Ingresso Total	Servidores Cíveis Ativos ³		
1995	-	19.675	5.468	25.143	567.689		
1996	3.883	9.927	8.773	18.700	554.736	(12.953)	-2,28%
1997	129	9.055	9.508	18.563	531.725	(23.011)	-4,15%
1998	3.523	7.815	7.677	15.492	513.720	(18.005)	-3,39%
1999	80	2.927	6.625	9.552	497.125	(16.595)	-3,23%
2000	424	1.524	9.765	11.289	486.912	(26.808)	-5,39%
2001	4.915	660	10.597	11.257	485.303	(1.609)	-0,33%
2002	13.028	30	4.334	4.364	485.741	438	0,09%
2003	24.808	7.220	13.648	20.868	485.980	239	0,05%
2004	12.312	16.121	11.707	27.828	499.138	13.158	2,71%
2005	22.612	12.453	15.131	27.584	508.963	9.825	1,97%
2006	21.753	22.112	11.478	33.590	528.124	19.161	3,76%
2007	14.267	11.939	12.523	24.462	528.420	296	0,06%
2008 ^a	43.044	18.210	18.216	36.426	538.797	10.377	1,96%
2009	4.227			-			

Fonte: 1. Portarias de autorização (servidores efetivos);

2. Boletim Estatístico de Pessoal - posição outubro de 2008 - tabelas 4.3 e 4.6; 3. Força de Trabalho = quantidade de vínculo (-) exercício descentralizado (-) lotação provisória (-) cedido. (inclusive temporários), posição novembro 2008, tabela 2.24.

Elaboração: SEGES/MP

Cabe ressaltar que a relação entre vagas autorizadas e efetivo provimento ou ingresso no serviço público não é direta. No período do Governo Lula (2003-2008) foram autorizadas 143.023 vagas para todas as áreas, mas só ingressaram, até novembro do ano passado, 88.055 novos servidores efetivos, como mostra a Tabela 4.

TABELA 4. Vagas Autorizadas, Ingresso e Variação Total de Servidores Civis Ativos no Governo Lula

	Vagas Autorizadas ¹	Ingresso de Servidores Efetivos ²	Quantitativo de Servidores		Variação	
			Quantitativo de Servidores 2002 (3)	Quantitativo de Servidores 2008 (3)	2002 - 2008	%
Gov. Lula	143.023	88.055	485.741	538.797	53.056	10,92%

Fonte: 1. Portarias de autorização (servidores efetivos); 2. Boletim Estatístico de Pessoal - posição novembro de 2008; 3. Força de Trabalho = quantidade de vínculo (-) exercício descentralizado (-) lotação provisória (-) cedido. Inclusive temporários.

Elaboração: SEGES/MP

Adicionalmente, conforme já mencionamos, existe toda uma movimentação na força de trabalho que envolve aposentadorias, vacâncias, término de contratos. Os quantitativos globais de servidores demonstram esta movimentação. Mesmo com o ingresso de mais de 170 mil servidores efetivos e temporários no Governo Lula, o quantitativo global de servidores civis alterou-se expressivamente menos no período, passando de 485.741 em dezembro 2002 para 538.797 em novembro de 2008. Uma variação de 53.056, crescimento de 11%, muito próxima da variação da População Economicamente Ativa no período.

A Lei Orçamentária Anual - LOA para 2009 prevê autorizar concursos públicos até o patamar de 30.879 vagas, com forte presença, mais uma vez, da área de Seguridade Social, Educação e Esportes, com 20.228 vagas, e da substituição de terceirizados, com 19.423 vagas, das quais 13.778 destinadas a substituições na área de educação. Vale ressaltar que a LOA é meramente autorizativa e fixa um limite máximo que não será necessariamente executado.

3.2 Novas carreiras e profissionalização

Dentro do contexto mencionado acima está ocorrendo um processo inovador de fortalecimento institucional das áreas em situação mais precária em termos de força de trabalho na Administração Pública Federal.

Foram criados a carreira de analista de Infra-estrutura e os cargos isolados de especialista em infra-estrutura. Adicionalmente, estão em tramitação propostas para a criação das carreiras de Desenvolvimento de Políticas Sociais e de Analista Executivo. Tal esforço reveste-se de importância ainda maior quando se leva em conta a crescente profissionalização e a forte inserção na máquina pública das carreiras da área de controle, o que vinha deixando executores com baixa qualificação em situação cada vez mais vulnerável.

No caso da Infra-estrutura, o objetivo é prover de profissionais altamente qualificados uma área prioritária para o desenvolvimento, por tratar de gargalos estruturais do crescimento. No ano passado, foi autorizada a contratação de 84 Especialistas em Infra-estrutura e 516

Analistas de Infra-estrutura. Os profissionais já recrutados foram alocados em órgãos que desempenham atividades do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Também é inegável a carência de quadros especializados na área social. Daí a proposta do Governo para a criação da carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais⁷, atualmente em tramitação no Senado. O foco dos servidores da nova carreira estará nas atividades de assistência técnica, monitoramento e avaliação de programas e projetos na área social. O Projeto de Lei prevê a criação de 2.400 cargos de Analista Técnico de Políticas Sociais.

Para fortalecer as áreas-meio dos ministérios, aprimorando as atividades administrativas e logísticas de nível superior, foi enviado projeto para a criação da Carreira de Analista Executivo, em tramitação na Câmara dos Deputados⁸. A finalidade é prover 2.190 cargos para profissionais qualificados na área.

3.2.1 Cargos e funções comissionadas – evolução e profissionalização

Diferentemente do propalado, o sucesso na implementação de várias políticas públicas nos últimos anos ocorreu sem pressões significativas sobre o quantitativo de cargos e funções comissionadas, que teve crescimento discreto desde 2002, quando existiam 19.887 delas, conforme a Tabela 6. Em dezembro de 2008 esse número era de 21.715, um aumento de 9% em um período de quase seis anos, equivalente ao aumento no número de servidores civis.

QUANTITATIVO DOS CARGOS (DAS) E FUNÇÕES (FG) EXISTENTES POR ANO A PARTIR DE 31/12/1999

	CARGOS DO GRUPO-DIREÇÃO E ACESSORAMENTO SUPERIORES -DAS (Quantidade)												
	NES	DAS-6	DAS-5	DAS-4	DAS-3	DAS-2	DAS-1	SUBTOTAL	FG-1	FG-2	FG-3	SUBTOTAL	TOTAL
31/12/1999	95	164	776	2.161	3.219	6.299	7.446	20.065	10.036	7.204	7.884	25.124	45.284
31/12/2000	52	163	707	2.174	3.364	5.980	7.475	19.863	8.936	6.452	6.929	22.317	42.232
31/12/2001	53	172	746	2.345	3.360	5.968	7.004	19.595	8.588	6.246	6.579	21.413	41.061
31/12/2002	56	175	791	2.410	3.438	6.016	7.057	19.887	8.588	6.246	6.579	21.413	41.356
31/12/2003	63	191	878	2.604	3.522	5.048	7.029	19.272	7.179	6.451	5.692	19.322	38.657
31/12/2004	63	204	987	2.984	3.946	5.867	7.353	21.341	7.981	6.616	5.615	20.212	41.616
31/12/2005	63	203	997	3.004	3.925	5.819	7.362	21.310	8.034	6.616	5.614	20.264	41.637
31/12/2006	63	208	1.002	3.082	3.944	5.725	7.126	21.087	7.550	6.225	5.614	19.389	40.539
31/12/2007	65	212	1.030	3.163	4.065	5.945	7.221	21.636	8.094	5.553	5.747	19.394	41.095
31/12/2008	64	214	1.042	3.185	4.098	5.945	7.218	21.702	8.090	5.551	5.737	19.378	41.144
31/12/2009	64	218	1.093	3.472	4.477	6.307	7.346	22.913	8.141	5.592	5.775	19.508	42.485
20/04/2010	64	219	1.101	3.482	4.495	6.320	7.319	22.936	8.097	5.648	5.807	19.552	42.552

O Governo Federal entende que o estabelecimento de uma agenda que articule os grandes processos da Administração Pública, integrando planejamento, orçamento e gestão, sempre com foco em resultados, deve ser aliado à profissionalização. A filiação política é natural nos níveis de direção e assessoramento estratégicos, responsáveis pela condução do governo em consonância com o programa referendado pela eleição.. Funções de direção intermediária e de caráter tático-operacional e funções profissionais operacionais têm que ser profissionalizadas. O grande desafio que se coloca é garantir, por um lado, o legítimo comando político do Governo eleito e, por outro, o preparo necessário para a gestão

pública, com estabilidade que assegure a continuidade do funcionamento da máquina pública.

Dentro do quadro de relativa estabilidade dos cargos comissionados mostrado acima, o Governo Federal vem buscando reduzir a quantidade de funções de livre provimento em prol de funções ocupadas por servidores de carreira, no intuito de aumentar a capacidade técnica do Estado. Esse processo foi iniciado com a edição do Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005, que definiu percentuais mínimos dos cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores – DAS a serem ocupados por servidores públicos efetivos.

A Tabela 7 demonstra o cumprimento do Decreto. Em outubro de 2008, mais de 71% dos cargos comissionados eram ocupados por servidores com vínculo. Mesmo nos cargos mais elevados, o percentual de servidores com vínculo é expressivo, aproximando-se de 60% no caso do DAS 6 e superando esta marca nos DAS 5 e 4.

TABELA 7. Percentual de Ocupação de Cargos em Comissão por situação de vínculo em outubro de 2008

31/10/2008

Órgão	QUANT/S IT.	DAS-6		DAS-5		DAS-4		DAS-3		DAS-2		DAS-1		TOTAL DAS	
		Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
TOTAL	Aprovado	214		1.040		3.184		4.086		5.961		7.230		21.715	
	Com Vínculo	125	58,4	652	62,7	2.107	66,2	3.013	73,7	4.438	74,5	5.177	71,6	15.512	71,4
	Sem Vínculo	81	37,9	325	31,3	921	28,9	881	21,6	1.266	21,2	1.729	23,9	5.203	24,0
	Vago	8	3,7	63	6,1	156	4,9	192	4,7	247	4,1	324	4,5	1.000	4,6

Fonte: SIORG

Ainda no campo da profissionalização no serviço público, em 2008 o Governo enviou ao Congresso Nacional um projeto que cria as Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE)⁹. Atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados, as FCPE destinar-se-ão ao exercício de atividades de direção, chefia e assessoramento nos órgãos e entidades do Poder Executivo federal e serão preenchidas mediante utilização de critérios de mérito e competências, implicando em capacitação como um dos requisitos para sua ocupação.

Também merece destaque o envio ao Congresso Nacional dos Projetos de Lei que dispõem sobre a criação de Funções Comissionadas do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI)¹⁰. O Governo já implementou funções similares no INSS, com bons resultados.

3.3 Substituição de terceirizados irregulares

Apesar das restrições relativas ao quantitativo de servidores na década de 90 e no início dos anos 2000, com a contenção de concursos, foi preciso, de algum modo, atender à demanda por serviços. Sendo assim, cada órgão procurou suas soluções para recompor a força de trabalho. Uma delas foi o uso de mão-de-obra terceirizada em situações não previstas na legislação.

O pessoal terceirizado, porém, só deve trabalhar em atividades de apoio à administração, como vigilância, conservação ou suporte de informática. Para acabar com o recurso à terceirização em situações vedadas por lei, a União celebrou com o Ministério Público do

Trabalho, em novembro de 2007, um Termo de Conciliação Judicial. Ele prevê que a substituição dos terceirizados em situação irregular na administração direta por concursados aconteça em três etapas: 30% até 31 de julho de 2009; outros 30% até o final de 2009; e os restantes 40% até o final de 2010. Até março de 2009, já havia sido autorizada a realização de concursos para substituir o equivalente a 40,15% do total de 12.633 terceirizados informado pelos Ministérios e Órgãos da Presidência da República como em situação irregular na Administração Direta.

3.4 Alteração da lei que regulamenta as contratações temporárias

Os trabalhadores terceirizados eram, em muitos casos, contratados para auxiliar na implantação de novos órgãos, de novos programas, ou simplesmente para enfrentar situações inesperadas. Isso não será mais necessário porque, em 2008, foi feita uma modificação na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que regulamenta a contratação temporária na administração pública.

Antes da modificação a lei já permitia, por exemplo, a contratação de profissionais por tempo determinado para os recenseamentos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dispensando a incorporação permanente de funcionários que, findas as pesquisas, ficariam ociosos e pesariam inutilmente sobre a folha de pagamento.

Agora a lei permite a contratação de temporários em situações análogas, quando da criação de órgãos ou entidades ou da definição de novas atribuições para aquelas já existentes, para fazer frente à necessidade de profissionais em quantidade e com qualificações características de processos de implantação ou de transição. Também foram autorizadas as contratações temporárias quando há aumento transitório no volume de trabalho para elevar os padrões de serviço prestados à população.

Essas mudanças, dentre outras feitas na legislação em 2008, ajudam a evitar a manutenção permanente de um efetivo dimensionado para um volume temporariamente maior de trabalho, e permitem resolver passivos decorrentes do acúmulo de demandas não atendidas e de projetos não analisados. Afastam a necessidade de manter em definitivo uma força de trabalho super-dimensionada, com o conseqüente desperdício de recursos públicos. Além disso, a contratação de temporários reduz custos de transação em relação ao uso da mão-de-obra terceirizada devido à eliminação dos intermediários.

Note-se que as contratações temporárias exigem que a administração pública observe, no processo de seleção, princípios nem sempre adotados em situações de terceirização, como transparência, publicidade e impessoalidade. Cumpre lembrar ainda que o objetivo das contratações temporárias não é contornar a necessidade de concurso para ingresso no serviço público, até porque elas requerem a realização de processo seletivo amplamente divulgado, com provas escritas, porém têm prazo de contratação e remuneração previamente fixados.

4. AGENDA SEGES

Consciente de que a recomposição e profissionalização da força de trabalho só fazem sentido em contexto de transformação do Estado, a SEGES também atua em várias outras frentes para melhorar a eficiência, efetividade e eficácia da máquina pública, propondo,

desenvolvendo e implementando soluções de gestão que aumentem a capacidade de governo e facilitem a prestação de serviços ao cidadão. Abaixo, apresentamos uma parte dessa agenda.

4.1 GesPública

O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) foi criado para melhorar a qualidade dos serviços públicos oferecidos ao cidadão e aumentar a competitividade do País. O Programa envolve múltiplas ações em nível federal, estadual e municipal. Uma delas é o Prêmio Nacional da Gestão Pública, instituído para reconhecer os esforços das organizações públicas em atingir desempenho institucional de ponta por meio de inovação, redução de gastos, qualidade dos serviços e satisfação do usuário. Os órgãos que competem pelo Prêmio recebem informações sobre melhores práticas e uma avaliação completa de sua gestão, com a ajuda de especialistas no ramo. As organizações que recebem o Prêmio têm suas práticas divulgadas como padrão de excelência para o setor público.

Em 1998, quando foi criado, o Prêmio era concedido apenas ao Poder Executivo Federal. Desde então, espalhou-se para outros poderes e níveis de governo, com uma rede de cooperação que envolve esforços conjuntos de organizações públicas e privadas, servidores públicos e outros cidadãos de todo o País. O GesPública também ajuda órgãos públicos provendo metodologia com o objetivo de medir o nível de satisfação dos consumidores, promovendo auto-avaliação e melhora contínuas, além de simplificação e padronização de procedimentos e normas.

O Programa também encoraja a criação de centros de atendimento integrado ao cidadão. Esses centros unem agências federais, estaduais e municipais, disponibilizando diversos tipos de serviços públicos em um mesmo local. Já existem 150 centros em 24 estados, com altos índices de aprovação pela população.

Atualmente o GesPública está divulgando sua nova estratégia, que contempla a ampliação e o fortalecimento da rede de colaboração entre todos os interessados em contribuir para o tema, por meio do novo Portal da Gestão Pública, da implantação de núcleos em todos os Estados, da assinatura de termos de compromisso com previsão de resultados explícitos e da criação de uma biblioteca virtual e de um repositório de boas práticas, dentre outras iniciativas.

No mês de abril, será realizado o 1º Fórum Nacional da Gestão Pública, para divulgar essa nova estratégia e no qual representantes de diversas organizações formalizarão sua adesão aos princípios da Carta de Brasília da Gestão Pública, firmada entre o Ministério do Planejamento e o CONSAD, em 2008.

4.2 Carta de Brasília

Em 2008 foi assinada a Carta de Brasília sobre Gestão Pública, documento que estabelece um pacto entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração – CONSAD em favor da melhoria da gestão pública no País. Este documento consubstancia uma agenda estratégica que estabelece diretrizes objetivas para a modernização da gestão pública, voltadas à capacitação da força

de trabalho, definição de critérios para a ocupação de cargos públicos, simplificação de processos de trabalho, articulação e coordenação de esforços intra e entre governos, uso da tecnologia, dentre outros pontos relevantes. O pacto referido acima está sendo implementado neste ano de 2009, mediante ações integradas entre os três níveis de governo e mobilização da sociedade civil em apoio a essa agenda.

4.3 Simplificação do atendimento e aumento da produtividade

A proposta de "Decreto de Simplificação do Atendimento Prestado ao Cidadão", encaminhada para consulta pública em fevereiro de 2009, tem por objetivo melhorar o desempenho da Administração e simplificar os serviços dos órgãos federais nas áreas de atendimento ao cidadão, por meio da redução das exigências de apresentação de documentos.

A proposta ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos oficiais e impede os órgãos e entidades do Poder Executivo de exigir do cidadão informações que já são do seu conhecimento e que integrem base de dados oficiais. Além disso, institui a Carta de Serviços ao Cidadão, que terá informações sobre o padrão do atendimento, prioridades, tempo de espera, prazo para cumprimento de serviços, mecanismos de comunicação, entre outros itens.

Outra proposta colocada em consulta pública foi o Anteprojeto de Lei de Contratualização de Desempenho. Seu intuito é aperfeiçoar o desempenho institucional na esfera pública federal, regulamentando os artigos 37 e 39 da Constituição Federal, relativos a contratos de desempenho e aproveitamento das economias geradas com despesas correntes pelos próprios órgãos e entidades.

Os contratos de desempenho formalizam o compromisso de unidades da administração pública direta ou indireta com seus órgãos supervisores para o cumprimento de metas de desempenho. O foco é o resultado em si. As metas fixadas devem ser compatíveis com as orientações de governo e as políticas públicas prioritárias. Além de incentivar a gestão por resultados, o contrato de desempenho promove a prestação de contas dos gestores e a transparência em relação aos resultados obtidos, o que facilita o controle social.

Em havendo bons resultados no cumprimento das metas, os órgãos poderão gozar de maior autonomia gerencial, orçamentária e financeira e até mesmo pagar bônus a seus servidores, caso haja previsão no contrato de desempenho. Por outro lado, caso as metas pactuadas sejam descumpridas em decorrência de má gestão, culpa ou dolo, o contrato poderá ser rescindido e os administradores responsabilizados.

Já a economia com despesas correntes (recursos orçamentários de custeio não executados pelo órgão ou entidade) tem como foco o aumento da produtividade via projetos de inovação que possibilitem a redução de gastos (com manutenção predial, transporte, diárias, passagens, compra de materiais, consultoria e terceirização, entre outros), liberando recursos para investimentos para a população. Os servidores em exercício nos órgãos em que houver economia também poderão ser contemplados com premiação.

O desenvolvimento de ambas as propostas foi coordenado pela Secretaria de Gestão, que espera agora contar com a participação da sociedade, por meio do instrumento democrático da consulta pública¹¹, para aprimorá-las.

4.4 Simplificação do comércio exterior

Ainda no que se refere à simplificação de processos e desburocratização, merece destaque a iniciativa de facilitação de comércio exterior, uma das principais reivindicações do setor exportador brasileiro. Seu objetivo é reduzir barreiras e custos de transação por meio da simplificação e da desburocratização de procedimentos relacionados ao comércio exterior, contribuindo para melhorar a competitividade do País, atrair investimentos produtivos e gerar novos e melhores empregos. O foco do trabalho é simplificar, facilitar, modernizar e racionalizar as operações de comércio exterior com a preocupação específica de melhorar a coordenação das atividades dos diferentes órgãos e entidades do governo federal que atuam na área.

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior está desenvolvendo esse trabalho por meio da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), em parceria com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e com participação direta de 35 órgãos de Governo intervenientes no comércio exterior. A SEGES apóia tecnicamente a iniciativa, especialmente no que se refere ao direcionamento das ações de mapeamento e análise dos principais processos relativos ao comércio exterior em zonas primárias – portos, aeroportos e fronteiras.

4.5 Agenda federativa

Dentre as diversas ações de cooperação internacional no âmbito da SEGES, ganham destaque aquelas voltadas ao fortalecimento institucional e à melhoria da gestão de estados e municípios: o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PROMOEX), o projeto Brasil Municípios e o Programa de Modernização da Administração das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial das Administrações Estaduais (PMAE).

O PNAGE busca aumentar a efetividade e a transparência institucional das administrações públicas dos Estados e do Distrito Federal, a fim de proporcionar maior eficiência do gasto público e de incentivar o compartilhamento de soluções de modernização entre as administrações estaduais. Já o PROMOEX tem por finalidade fortalecer o sistema de controle externo como instrumento da cidadania, incluindo a intensificação das relações intergovernamentais e interinstitucionais, com vistas ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O projeto Brasil Municípios - cooperação técnica entre a Comunidade Européia e a República Federativa do Brasil - tem como finalidade contribuir para o aumento da efetividade das políticas, programas e projetos formulados e/ou implementados em municípios, por meio da melhoria da capacidade institucional das administrações municipais. Suas ações são voltadas principalmente a municípios das regiões Norte e Nordeste.

Adicionalmente, destaca-se a viabilização do PMAE para o financiamento de ações de modernização administrativa dos Estados. Trata-se de programa de crédito, operado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES que destinava-se, exclusivamente, à modernização da administração tributária. As alterações pactuadas entre SEGES, Consad e BNDES permitiram a inclusão de projetos nas seguintes temáticas: melhoria da qualidade do gasto, melhoria do ambiente de negócios e apoio à implantação de centros integrados de atendimento ao cidadão e ao empregador/empresário.

4.6 Atualização do marco legal

Por fim, mas não menos importante, um dos mais importantes e audaciosos projetos da SEGES é promover a atualização do marco legal que trata da organização jurídico-institucional da administração pública federal, hoje ainda referenciado no Decreto-Lei 200, de 1967. Para proceder à necessária atualização do marco legal é preciso, antes de mais nada, compreender bem as categorias jurídicas existentes no setor público, ou seja, a administração direta, os modelos de autarquia, de fundação, de empresa pública e de sociedade de economia mista, analisando as finalidades de cada um e as principais características de seus estatutos jurídicos.

Além disso, é importante compreender as formas de relacionamento do setor público com os entes do terceiro setor, em especial aqueles com os quais a administração mantém relação de fomento e parceria, como as Organizações Sociais (OS), as Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIP) e os serviços sociais autônomos.

Para subsidiar o debate em torno dessas questões e elaborar um Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal, o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão constituiu comissão de juristas reconhecidos nacionalmente no âmbito do direito administrativo e constitucional. O projeto encontra-se em fase final de elaboração.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ciente de que não houve explosão do quantitativo de servidores no Poder Executivo federal, porém convencido de que novas autorizações de ingresso devem ser feitas de forma criteriosa, o Governo Federal vem buscando, conforme dados apresentados acima, conferir maior racionalidade à gestão de pessoas no serviço público, atentando para as necessidades mais prementes de áreas que implementam programas fundamentais para o país e buscando profissionalizar cada vez mais a gestão pública.

E, para além do adequado provimento de recursos na Administração Pública Federal, a Secretaria de Gestão está comprometida com políticas para incrementar a eficiência, a efetividade e a eficácia da máquina pública. Daí toda a agenda da SEGES dedicada ao tema e os eventos que vêm organizando na área, destacando-se, neste ano de 2009, a realização do 1º Fórum Nacional da Gestão Pública, em abril, o apoio ao 2º Congresso Consad de Gestão Pública, em maio, e a viabilização do Congresso Internacional do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), em outubro.

¹ <http://www.ibge.gov.br/home/>

² Trata-se do quantitativo de servidores federais ativos do Poder Executivo da administração direta, autarquias e fundações, bem como do Banco Central do Brasil, Ministério Público, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista dependentes (estes quatro últimos recebem recursos do Tesouro), constantes do Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de dezembro de 2008, relativo a dados de novembro de 2008.

³ “O emprego público não é excessivo no Brasil”, artigo de Eneuton Pessoa, Fernando Mattos e Marcelo Britto publicado na edição de 18/01/2009 de *O Globo*.

⁴ GARCIA, Ronaldo C. (2008) “Despesas Correntes da União: visões, omissões e opções”. *Texto para Discussão nº 1319*. Brasília, IPEA, janeiro de 2008.

⁵ Considerando o número de servidores de novembro de 2008.

⁶ População Economicamente Ativa Urbana conforme o Ipeadata.

<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1774717129&Tick=1235138981897&VAR_FUNCAO=RedirecionaFrameConteudo%28%22iframe_dados_m.htm%22%29&Mod=M>

⁷ Projeto de Lei 3.452/2008.

⁸ Projeto de Lei 3.952/2008.

⁹ Projeto de Lei 3.429/2008.

¹⁰ Projeto de Lei 3.675/2008 e Projeto de Lei 3.944/2008, respectivamente.

¹¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/consulta_publica/consulta_andamento.htm

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Boletim Estatístico de Pessoal. Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, dezembro de 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pop Clock, disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/>>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal, disponível em <<http://www.siorg.redegoverno.gov.br/>>.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Base de Dados Macroeconômicos, Tema Emprego, População Economicamente Ativa, disponível em http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1774717129&Tick=1235138981897&VAR_FUNCAO=RedirecionaFrameConteudo%28%22iframe_dados_m.htm%22%29&Mod=M.

GARCIA, Ronaldo C. *Despesas Correntes da União: visões, omissões e opções - Texto para Discussão nº 1319*. Brasília: IPEA, janeiro de 2008.

PESSOA, E.; MATTOS, F.; BRITTO, M. O emprego público não é excessivo no Brasil. O Globo, Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 2009.