



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD**

HENRIQUE SYDNEY RIBEIRO LIMA

**GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL:
QUADRO DE PESSOAL E IMPACTO ORÇAMENTÁRIO**

Brasília
2015

HENRIQUE SYDNEY RIBEIRO LIMA

**GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL:
QUADRO DE PESSOAL E IMPACTO ORÇAMENTÁRIO**

Projeto de trabalho acadêmico apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como uma das atividades programadas pelo módulo Metodologia Científica do curso de Gestão de Pessoas e Coaching.

Orientadora: Prof. Helena Tonet

**Brasília
2015**

HENRIQUE SYDNEY RIBEIRO LIMA

**GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL:
QUADRO DE PESSOAL E IMPACTO ORÇAMENTÁRIO**

Projeto de trabalho acadêmico apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como uma das atividades programadas pelo módulo Metodologia Científica do curso de Gestão de Pessoas e Coaching.

Orientadora: Prof. Helena Tonet

Brasília, ____ de _____ de 2015.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Nome completo

Prof. Dr. Nome completo

RESUMO

A busca pela administração pública gerencial eficiente e efetiva tornou-se um dos principais objetivos do governo e uma das principais demandas da sociedade nas últimas décadas. A evolução dos modelos administrativos no Brasil influenciou, sobremaneira, o papel da gestão de pessoas na administração pública, a expansão do quadro de pessoal do Poder Executivo Federal e o controle sobre as despesas para manutenção desse. Por meio da análise de dados disponibilizados por órgãos governamentais e da legislação, buscou-se traçar as transformações – quantitativas e qualitativas – do quadro de pessoal do Poder Executivo Federal e o impacto orçamentário decorrente desses servidores, levando-se em consideração o quantitativo atual desses profissionais; a remuneração e suas diferenças entre os diversos órgãos e Poderes da União – assim como entre o mercado –; as despesas com pessoal e seus limites orçamentários, dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e a situação econômica do país. Verificou-se que a evolução do quadro de pessoal foi suficiente apenas para repor estoques vigentes em meados da década de 1990, que a União tem instituído uma política de recrutamento a qual visa a admissão de servidores com melhores qualidades acadêmicas e que tem mantido sobre controle as despesas com pessoal, em comparação aos limites impostos pela legislação. Contudo, em decorrência do atual cenário econômico, o governo deve ter cautela na implementação de qualquer medida – seja a admissão de novos servidores ou o reajuste das remunerações – que venha a aumentar a despesa com essa verba, tendo em vista que os limites estipulados pela LRF são baseados na Receita Corrente Líquida, que, por sua vez, compreende, sobretudo, receitas decorrentes de tributos, a qual têm demonstrado frustrações em sua arrecadação.

Palavras-chave: Modelos administrativos. Quadro de pessoal. Impacto orçamentário; setor público.

ABSTRACT

The search for efficient and effective managerial public administration has become a major goal of the government and one of the main demands of society in recent decades. The progress of administrative models in Brazil influenced, greatly, the role of Human Resources in the public administration, the development of the number of public servants of the Federal Executive Power and control over expenses to maintain this. Through the analysis of data made available by government agencies and legislation, this study aimed to trace the evolution – quantitative and qualitative – of the Federal Executive Power staff and the budget impact of these public servants, taking into account the current staff quantitative; remuneration and their differences between the several government agencies and Powers of the Union – as well as between market –; staff costs and its budget limits, arranged in the Fiscal Responsibility Law (FRL); and the economic situation of the country. It was found that the evolution of the workforce was enough just to replace existing stocks in the mid-90, that the Union has set up a recruitment policy which seeks admission of public servants with better academic qualities and that has kept under control personnel expenses, compared to limits imposed by law. However, due to the current economic scenario, the government should be cautious in implementing any measure – whether the admission of new servers or the adjustment of salaries – which will increase staff costs, given that the limits set by FRL are based on the Current Net Revenue, which comprises mostly revenues from taxes, which have shown a decrease in its collection.

Key words: Administrative models. Staff. Budget impact. Public sector.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	06
1 EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	10
1.1 Administração Pública Patrimonialista	10
1.2 Administração Pública Burocrática	11
1.3 Administração Pública Gerencial	13
1.4 Coexistência dos modelos de Administração Pública	17
2 QUADRO DE PESSOAL	21
2.1 Evolução quantitativa do quadro de pessoal	21
2.2 Evolução qualitativa do quadro de pessoal	24
2.3 Evolução quantitativa dos cargos em comissão	27
2.4 Evolução qualitativa dos cargos em comissão	31
3 IMPACTO ORÇAMENTÁRIO	34
3.1 Remuneração	34
3.1.1 Diferenças remuneratórias	38
3.2 Evolução das despesas com pessoal e limites orçamentários	44
CONCLUSÃO	50
REFERÊNCIAS	52

INTRODUÇÃO

A demanda por serviços públicos de qualidade, prestados pelo Estado, tem crescido exponencialmente nas últimas décadas. A busca pela excelência e pela administração pública gerencial se tornou um dos principais objetivos do governo brasileiro e uma das principais demandas da sociedade (PANTOJA; CAMÕES; BERGUE, 2010; BRASIL, 1995). Uma dessas vertentes tem se mostrado bastante enigmática: a gestão de pessoas.

A valorização das pessoas que trabalham nas organizações tem crescido no âmbito do Governo Federal. A visão de que as organizações funcionam por meio das pessoas e de que delas dependem tem incidido no ambiente organizacional, tanto privado quanto público (CAPELLI, 2010; PANTOJA; CAMÕES; BERGUE, 2010).

Essa valorização tem como intuito a prestação de serviços excelentes à sociedade, que se apresenta, atualmente, como um dos atores ativos na formulação de políticas públicas, nas quais seus anseios têm interferido, de forma direta e indireta, no direcionamento político dos governantes e gestores.

No entanto, não obstante ter sido implementada no Brasil a administração gerencial, ainda existem diversas práticas derivadas da administração burocrática (por exemplo, a realização de concursos públicos para provimento de cargos) e da administração patrimonialista (por exemplo, a nomeação *ad nutum* de cargos comissionados e funções de confiança).

Essa indecisão sobre o modelo a ser utilizado afetou, sobremaneira, a capacidade de governo, provocando o convívio, de um lado, de instituições e serviços de excelência e, de outro, de ministérios esvaziados, sem equipes permanentes e sem processos estruturados de gestão (AMARAL, 2006).

Outro ponto importante que deve ser levantado é a governança da máquina pública, ou seja, a capacidade do governo de implementar efetivamente suas políticas. Atualmente, a mídia e a sociedade têm questionado o tamanho e o inchaço do aparelho do Estado, sobretudo o número de ministérios, cargos comissionados e servidores, assim como o gasto público para manutenção desses.

Não obstante, as reformas constitucionais, legais e administrativas, enfrentadas nas últimas décadas, demonstraram a preocupação com a sociedade, legitimidade e eficiência do Estado. Ressalta-se, nesse sentido, a criação de leis que disciplinam a utilização das receitas públicas e instrumentalizam a transparência dos gastos e políticas públicas.

Dessa forma, é importante analisar os diversos fatores que influenciam na contratação de novos servidores do Poder Executivo Federal, seja para provimentos de cargos efetivos ou para cargos comissionados, dos quais se destaca o impacto orçamentário. Embora o pico de cerca de 680 mil servidores civis ativos de 1992 somente ter sido atingido em 2014, o atual quantitativo de servidores ativos causa um impacto de R\$ 85.273.700.000,00 (oitenta e cinco bilhões, duzentos e setenta e três milhões e setecentos mil reais) no orçamento do Poder Executivo Federal, que representa um gasto com servidores civis ativos 533% superior do que o realizado em 1995 (BRASIL, 2015g; CARDOSO JÚNIOR; NOGUEIRA, 2011a, 2011b).

Outro ponto que merece atenção é a política remuneratória desses servidores. Atualmente, em decorrência do quantitativo de servidores, qualquer aumento, até mesmo a correção baseada na inflação, representa um aumento expressivo no gasto com pessoal.

Tal preocupação com o orçamento merece especial cautela devido a instituição da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal [...]” (BRASIL, 2000, p. 82).

Em decorrência da referida lei complementar, a União não poderá exceder 50% de sua Receita Corrente Líquida (RCL) com pessoal, caso contrário, sofrerá diversas sanções, como: a proibição de recebimento de transferências voluntárias, de obtenção de garantias direta ou indireta de outro ente e de contratação de operações de crédito, ressalvada as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (BRASIL, 2000; MENDES, 2012).

Embora, para Cardoso Júnior (2011), seja impossível falar de “tamanho” do estado, tendo em vista que as variáveis que melhor explicam o citado “tamanho” são o tempo e o espaço de cada caso ou experiência concreta, há possibilidade de

se levantar questões quanto ao quantitativo de servidores que ocupam cargos na administração, ao impacto orçamentário para manter o quadro de pessoal – tanto ativo como inativo (aposentados) – e de se contornar eventuais *déficits* de servidores.

Quanto aos objetivos do trabalho, cumpre registrar que o objetivo geral procurou compreender a evolução do quadro de pessoal na Administração Pública federal. Foram traçados os seguintes objetivos específicos: contextualizar as transformações do modelo de gestão pública no Brasil, principalmente na área de gestão de pessoas; traçar a evolução quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal e dos cargos em comissão; identificar os principais fatores que influenciaram essa evolução; e analisar os impactos orçamentários decorrentes das políticas de composição da força de trabalho das últimas décadas, sobretudo com relação às remunerações, limites legais e cenário econômico.

Para atingimento desses objetivos, foi realizado um estudo explicativo – tendo em vista a importância de se analisar o percurso histórico dos modelos de administração pública e suas características – e exploratório – observada a intenção de identificar, delimitar e analisar a evolução e o impacto orçamentário do quadro de pessoal –, por meio de uma ampla análise bibliográfica e documental – este pela análise de boletins e informações disponibilizadas por diversas plataformas oficiais do Governo Federal.

Buscou-se realizar um trabalho histórico e comparativo. Histórico pela necessidade de compreensão da trajetória histórica da Administração Pública e comparativo pela importância de se realizar uma análise comparativa dos diversos momentos e fatores que influenciaram as políticas públicas de gestão de pessoas e seus impactos no gasto público.

Este trabalho foi dividido em três blocos. O primeiro bloco teve o objetivo de realizar uma análise histórica dos caminhos percorridos pela Administração Pública federal, nas quais foram identificados e analisados os três modelos administrativos vivenciados no Brasil – Patrimonialista, Burocrático e Gerencial –, bem como a coexistência desses e o impacto para a gestão de pessoas.

Na segundo capítulo, foram realizadas análises acerca da evolução quantitativa e qualitativa do quadro de servidores ativos da Administração Pública

federal, bem como dos cargos comissionados. No último bloco, foi efetuada uma análise quanto o impacto orçamentário decorrente dessa evolução histórica do quadro de pessoal do Governo Federal.

Por fim, não resta dúvidas da importância que se deve dar às políticas públicas de gestão de pessoas, sobretudo na área de provimento de cargos e remuneração. Dessa forma, o presente estudo espera contribuir para o trabalho dos gestores de recursos humanos dos órgãos Centrais, Setoriais e Seccionais do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal (SIPEC) e autoridades políticas envolvidas na formulação dessas políticas.

1 EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública é marcada por uma miscigenação nas relações entre o Estado e a sociedade, na qual participam diversos tipos de gramática, como o personalismo, impersonalismo e as combinações destes: clientelismo, universalismo de procedimentos, corporativismo e práticas burocráticas. Ao analisar a trajetória da Administração Pública no Brasil, pode-se observar a existência de três modelos: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial (NUNES, 2010).

Ainda, é impossível discutir sobre o tamanho do Estado em abstrato, pois, devem ser considerados diversos fatores – territoriais, sociais, políticos, econômicos – que são melhores explicados por uma análise da trajetória histórica do Estado brasileiro (CARDOSO JÚNIOR; NOGUEIRA, 2011a).

Não obstante, para que se possa compreender as políticas de gestão de pessoas da Administração Pública Federal é necessário o entendimento da evolução e da coexistência desses modelos de administração pública praticados no Brasil, assim como seu impacto e influências sobre essas políticas.

1.1 Administração Pública Patrimonialista

O Estado e a Administração Pública têm origens no patrimonialismo, o qual é marcado pela apropriação da esfera pública e expressa nas práticas administrativas e estamentais. Esse tipo de administração – caracterizada como uma forma de dominação tradicional – surgiu, no Brasil, no período colonial, por meio da reprodução de tradições portuguesas (DIEGUES; HELAL, 2009; WEBER 1979).

É considerada, por Max Weber (1979), a primeira forma de domínio, a qual era exercida pelo patriarca – ou pelo príncipe patrimonial – e baseada na tradição e na autoridade do “ontem eterno”.

A corrupção, o uso de recursos públicos para interesses particulares e o nepotismo eram evidentes nesse tipo de administração (PEREIRA, 2001). Nesse sistema, os bens públicos e particulares não são diferenciados, pois o Estado

funciona como uma extensão do poder do Rei (ou chefe político), não havendo a separação de seu patrimônio particular do estatal (BRASIL, 1995).

O patrimônio público, o qual deveria atender o bem-estar e os interesses da coletividade, era utilizado por grupos dominantes da sociedade para servir aos seus próprios interesses. Faoro (2001, p. 101) chamava esses grupos, que comandavam o poder no Estado patrimonialista brasileiro, de estamento de feição burocrática. Segundo o autor,

[...] o patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo.

Esse estamento, no que lhe diz respeito, embora muitas vezes não serem servidores do Estado, tinha o poder para influenciar as nomeações de cargos públicos, respeitados os limites fixados pelo soberano. Dessa forma, esses cargos eram utilizados como uma forma de aliciamento ou de retribuição de favores, e as nomeações eram realizadas sem indícios de um sistema de mérito (CARVALHO, 2011b).

Em decorrência de suas características – por exemplo: corrupção, uso de recursos públicos para interesses privados e nepotismo –, o modelo patrimonialista impôs à administração pública a necessidade de desenvolver um sistema gerencial capaz distinguir a “coisa” pública (*res publica*) da “coisa” privada (*res principis*) (BRASIL, 1995).

1.2 Administração Pública Burocrática

Em resposta às práticas do modelo patrimonialista, a administração pública burocrática, idealizada por Max Weber, foi adotada no Brasil pelo Governo Vargas, principalmente com a instituição, em 1936, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) (BRASIL, 1995; PEREIRA, 1998). Segundo Pereira (2000, p. 16) “[...] a reforma burocrática foi um grande avanço ao romper com o patrimonialismo e estabelecer as bases para o surgimento da administração profissional”.

A burocracia introduziu na gestão pública uma visão racional da máquina pública, baseada em um sistema de mérito, o qual tinha como objetivo assegurar a igualdade de oportunidade, a eficiência dos quadros e a neutralidade administrativa (DIEGUES; HELAL, 2009; CARVALHO, 2011c; PEREIRA, 1998).

Uma explicação para utilização do modelo burocrático de administração foi a superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização (WEBER, 1979).

No início, o principal papel da reforma burocrática foi designado ao DASP, o qual ficou encarregado de, segundo Carvalho (2011c, p. 52),

[...] estudar a estrutura e o funcionamento dos órgãos públicos, bem como as inter-relações desses órgãos e suas relações com o público, a fim de produzir mudanças visando reduzir seus custos e aumentar sua eficiência; realizar proposta orçamentária e fiscalizar a execução do orçamento; realizar seleção de candidatos a cargos e funções; promover a readaptação e o aperfeiçoamento de funcionários; estudar e fixar os padrões e especificações de materiais utilizados; inspecionar os serviços; e auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei concernentes à administração pública.

Destarte, o modelo burocrático, baseado na autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações, possui como principais fundamentos: formalidade, impessoalidade, profissionalismo, separação entre a propriedade pública e privada, trabalho remunerado, divisão racional de tarefas, critérios profissionais de ingresso, promoção e desenvolvimento na carreira no serviço público através da formação de uma política de administração de pessoal baseada no mérito (PEREIRA, 1998; DIEGUES; HELAL, 2009; SECCHI, 2009).

No entanto, em decorrência das transformações tecnológicas, culturais, sociais, além da demanda por serviços públicos de qualidade, o modelo burocrático weberiano foi considerado inadequado, antiquado e ineficiente devido a algumas de suas disfunções, tais como: morosidade, estilo autorreferencial e deslocamento das necessidades dos cidadãos (SECCHI, 2009).

“Assim, em resposta a estas limitações, à expansão das funções econômicas e sociais, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia, emerge na metade do Século XX, a administração pública gerencial.” (DIEGUES; HELAL, 2009, p. 27-28).

1.3 Administração Pública Gerencial

A administração pública gerencial pode ser definida por algumas de suas características, por exemplo: funcionários públicos merecedores de confiança, controle realizado por resultados (*a posteriori*), descentralização financeira e administrativa, combate ao nepotismo e à corrupção, definição de indicadores de desempenho e administração voltada para o atendimento do cidadão (PEREIRA, 1998).

Com a redemocratização, após o período do regime militar, e em decorrência da promulgação de Constituição Federal de 1988, far-se-ia necessária a redefinição do sistema administrativo e da máquina pública em bases democráticas de funcionamento, a fim de incorporar demandas por inclusão social e política e de aprimorar a governabilidade e a governança (CARVALHO, 2011c).

O descontrole fiscal e a crise econômica dos anos 1970 e 1980 também forçaram o Estado a redefinir seu papel, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional (BRASIL, 1995). Dessa forma, a crise podia ser definida por uma crise fiscal – caracterizada pela crescente perda do crédito e pela poupança pública que se tornara negativa; o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção; e da superação da forma burocrática de administração pública (BRASIL, 1995; LIMA JÚNIOR, 1998; PEREIRA, 1998).

Por conseguinte, a reforma do Estado deixou de ser vista como um tema abstrato e começou a ser cobrada pela sociedade, que via suas demandas e expectativas sendo frustradas (BRASIL, 1995).

A primeira fase da administração gerencial inspirou-se no conjunto de ideias provenientes do *New Public Management* (NPM), o qual era baseado na incorporação dos princípios da gestão privada nas instituições públicas, com ênfase nos resultados, contratualizações e autonomia gerencial (CARVALHO, 2011c).

Assim, a partir dos anos 1990 iniciou-se a reforma do Estado por meio de privatizações, redefinição de seu papel, redução do quadro de servidores – através da restrição e suspensão de concursos públicos e da criação do Plano de Demissão Voluntária (PDV) –, a descentralização para o setor público não-estatal da execução

de serviços não exclusivos do Estado – a chamada “publicização” –, entre outras (BRASIL, 1995; CARVALHO, 2011c).

Buscou-se reforçar a governança por meio da transição programada da administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si e baseada no controle *a priori*, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o cidadão, baseada no controle *a posteriori* (BRASIL, 1995; LIMA JÚNIOR, 1998; PEREIRA, 1998).

Um dos instrumentos, mais importante à época, utilizado para efetuar as mudanças necessárias foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), o qual efetuou um diagnóstico do aparelho do Estado, definiu objetivos e estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública brasileira (BRASIL, 1995).

Foram definidos objetivos gerais e específicos que buscavam, entre outros: aumentar a governança do Estado e limitar suas ações àquelas funções que lhe são próprias e exclusivas; descentralizar ações de caráter local aos estados e municípios; aumentar a efetividade do núcleo estratégico; modernizar a administração burocrática; fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular; colocar em prática a “publicização”; lograr maior autonomia e maior responsabilidade aos dirigentes; aumentar o controle social; e dar continuidade às privatizações (BRASIL, 1995).

A estratégia utilizada para essa reforma foi focada em três dimensões: institucional-legal, cultural e de gestão. Com relação à primeira dimensão, foram feitas propostas que visavam o aperfeiçoamento do sistema jurídico-legal, por meio da proposição de emendas constitucionais; reformas no sistema previdenciário, econômico e tributário; e alterações na legislação infraconstitucional (BRASIL, 1995).

A dimensão cultural foi operacionalizada pela mudança do controle *a priori* para o controle *a posteriori*, no intuito de permitir a parceria e a cooperação a partir de uma política que deposita a confiança provisória aos administradores públicos. A terceira dimensão ocorreu pela definição de indicadores de desempenho, treinamento sistêmico, desenvolvimento de estratégias flexíveis para o atingimento das metas estabelecidas, aperfeiçoamento das capacidades gerenciais e técnicas

do setor público, recrutamento estratégico de pessoal, permanente atualização dos quadros do aparelho do Estado, entre outros (BRASIL, 1995).

Embora o movimento direcionado ao PDRAE tenha ocorrido somente com a entrada do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, essa reforma não foi a primeira tentativa do Brasil de implementar a administração gerencial (BRASIL, 1995; PEREIRA, 1998). Nesse ponto, o Decreto-lei nº 200/1967 “[...] constituiu um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil” (BRASIL, 1995, p. 19).

Essa reforma administrativa impulsionou o processo de descentralização e desenvolvimento da administração indireta (autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas) que se deu a partir das décadas de 1930 e 1940 (CARVALHO, 2011c). Para isso, o decreto-lei dispôs sobre a organização da Administração Federal e estabeleceu diretrizes para a Reforma Administrativa do Estado (BRASIL, 1967).

Foram asseguradas às estatais condições de funcionamento semelhantes às das empresas privadas – principalmente com relação às políticas de recrutamento e remuneração –, dando-se ênfase na autonomia da administração indireta e instituindo planejamento, orçamento, descentralização, controle *a posteriori* e princípios de racionalidade administrativa (BRASIL, 1967; BRASIL, 1995; CARVALHO, 2011c; PEREIRA, 1998).

Contudo, embora buscasse a simplificação, a eficiência e a agilidade de procedimentos na gestão de recursos humanos e de materiais, a reforma permitiu que houvessem contratações de empregados sem concurso público, facilitando, assim, a sobrevivência de práticas patrimonialistas (CARVALHO, 2011c; PEREIRA, 1998).

Em 2005, foi dado outro grande passo em busca do aperfeiçoamento do aparelho do Estado pela criação do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), instituído pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005.

O programa é uma política pública voltada ao cidadão, orientada pelas normas que regem a Administração Pública, sobretudo, os princípios constitucionais – impessoalidade, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência –, que visa sair do serviço à burocracia para focar-se na gestão pública para resultados e na sociedade, podendo ser aplicada em toda Administração Pública de todos os Poderes e esferas de governo (BRASIL, 2005a; BRASIL, 2009b).

O GESPÚBLICA procurou inserir, na Administração Pública Federal, fundamentos de excelência, incorporados das bases teóricas da administração gerencial e de práticas utilizadas em organizações privadas, objetivando a eficiência na aplicação dos recursos públicos; a elevação do desempenho e da qualidade em gestão no atendimento às necessidades do cidadão; a eliminação do *déficit* institucional e a promoção da governança (BRASIL, 2005a; BRASIL, 2009b; SILVA; FADUL, 2011).

São, portanto, fundamentos do programa: pensamento sistêmico, liderança e constância de propósitos, visão de futuro, comprometimento com as pessoas, responsabilidade social, orientação por processos e informações, aprendizado organizacional, cultura da inovação, geração de valor, desenvolvimento de parcerias, controle social e gestão participativa (BRASIL, 2009b).

Contudo, segundo Silva e Fadul (2011), embora gestores conheçam a importância de seu papel e das vantagens do novo modelo, a implementação do programa encontra barreiras. Entre os entraves levantados, encontra-se a percepção de uma limitada capacidade de efetuar mudanças no comportamento dos indivíduos em relação à adesão ao processo de mudança, principalmente em função do clima da organização, da cultura organizacional, derivadas de diversas questões – como fatores salariais e políticos que envolvem a Administração Pública.

Para Fowler, Mello e Costa Neto (2011), os fatores que inibem a utilização do modelo de administração utilizado pelo GESPÚBLICA são o apego à burocracia, insuficiência de recursos, falta de comprometimento, quadro reduzido de servidores, pressão das partes interessadas e inexperience institucional com programas de qualidade.

Embora existam tais resistências, esse programa e as demais tentativas de desburocratização e reformas do aparelho do Estado devem ser considerados

extremamente relevantes e positivos para a evolução gerencial da máquina pública e devem ser utilizados extensivamente por todos os órgãos que compõem a Administração Pública Federal, tendo em vista seus fundamentos e metodologias já mencionadas.

Percebe-se, porém, que a tentativa de implementação de uma administração pública gerencial sempre encontrou barreiras decorrentes da indecisão sobre qual modelo de administração utilizar e da sucessão hereditária e sobreposição desses (AMARAL, 2006; CASTOR; JOSÉ, 1998).

1.4 Coexistência dos modelos de Administração Pública

Apesar da percepção clara da existência dos três modelos supramencionados no Brasil, pode-se afirmar que cada um deles não surgiu pela ruptura ou pela ausência do modelo anteriormente praticado. Sempre conviveram em diferentes níveis de atuação e influência, de forma harmoniosa e paradoxal (DIEGUES; HELAL, 2009), em que cada um desses modelos influenciou o seguinte.

Por exemplo, a administração pública gerencial não negou os princípios da burocracia, ao invés disso, de acordo com Brasil (1995, p. 16),

[...] a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático.

Segundo o PDRAE (BRASIL, 1995), a diferença fundamental entre as duas administrações evidenciadas acima está na forma de controle, na qual a administração pública gerencial deixa de se basear no controle de processos e passa a se concentrar nos resultados.

Além disso, podemos reconhecer práticas clientelistas, corporativistas e a ausência de uma burocracia profissionalizada em dimensões adequadas ao Brasil (AMARAL, 2006). Para Castor e José (1998, p. 109),

[...] os reformadores brasileiros se preocuparam, sistematicamente, com a modernização das estruturas, sem se preocuparem com o *aggiornamento* das teorias dominantes na burocracia brasileira. Alguns esforços modernizantes da administração nada mais são do que um processo de

alteração cosmética de estruturas organizacionais já envelhecidas (e que, exatamente por isso, estão sendo 'modernizadas'), com alterações de nomenclaturas, reacomodações internas de unidades subdepartamentais e pouco mais. É mais um processo de sucessão hereditária do que de deserdamento.

A gestão de pessoas foi direta e indiretamente afetada por essa evolução e coexistência de modelos administrativos. Foram criadas regras e políticas, que delinearão a atuação do profissional no serviço público, as quais influenciaram, sobremaneira, na forma de recrutamento, seleção, orientação, remuneração, capacitação, desenvolvimento, valorização, avaliação e desligamento, diferenciando de forma ampla as políticas de gestão de pessoas praticadas no setor público das praticadas no setor privado.

Por exemplo, no período pós-patrimonialista, em decorrência da reforma administrativa e implementação da burocracia estatal, ocorreu um movimento que se opunha à nomeação de servidores públicos por critérios políticos. Dessa forma, houve uma intensa busca pela criação de critérios meritocráticos de provimento de cargos, dando-se origem ao instituto do concurso público (CARVALHO, 2011c).

Não obstante a importância do movimento em epígrafe, essa transição mostrou-se demorada, na qual, conforme Cardoso Júnior (2011), apenas 15% dos servidores integrantes da estrutura da Administração Pública haviam sido nomeados por meio de concurso público até 1961.

Por outro lado, se considerarmos a quantidade de servidores admitidos por concurso público entre 2004 e 2014, observamos um montante de 247.835 servidores, os quais representam cerca de 35% do total de servidores ativos (BRASIL, 2015g), evidenciando que, embora demorada a transição supracitada, o Governo Federal tem se esforçado para implementar uma política de provimento de cargos por critérios objetivos, que valorizem o desempenho dos candidatos e não aspectos meramente políticos.

A despeito da implementação de uma administração burocrática e a valorização de instrumentos importantes à época – como a instituição de treinamentos sistemáticos, instituto do concurso público, aplicação do sistema de meritocracia – o Brasil não chegou a adotar uma política de gestão de pessoas capaz de atender às necessidades do Estado (PEREIRA, 1998).

Nesse sentido, devido ao fato de nunca ter sido implementada, efetivamente, a burocracia weberiana, não houve a consolidação, no Brasil, de um modelo de carreiras semelhantes aos praticados na França, Japão ou Canadá (AMARAL, 2006).

A administração pública japonesa, por exemplo, é caracterizada por parâmetros e regras bem definidas e rígidas, elaboradas de maneira centralizada com claras definições de aplicabilidade e abrangência, limitando, principalmente, a margem de discricionariedade para enquadramentos excepcionais de situações salariais ou da forma de ingresso no serviço público (KOGA, 2007).

Não temos, contudo, uma administração com a flexibilidade de países como a Suécia, a Finlândia ou a Nova Zelândia. A administração brasileira expressa, dessa forma, uma tensão permanente entre consolidação de carreiras tradicionais e maior flexibilidade (AMARAL, 2006).

A capacidade de governo foi direta e indiretamente afetada por essa indecisão sobre o modelo a ser utilizado, se mais burocrático ou mais flexível. As consequências dessa alternância de projetos têm conduzido a fragmentação e tensões entre servidores com direitos e deveres distintos, provocando, entre outros distúrbios, a duplicidade e a ambiguidade de tarefas (AMARAL, 2006).

Segundo Schikmann (2010), essa herança cultivou um estilo gerencial com traços autoritários, rodeado de relações excessivamente formais e mal estruturadas. Nesse contexto, a burocracia assume destaque em um arranjo mecanicista ao estilo taylorista, na qual não há o incentivo a visões alternativas de gestão por parte daqueles encarregados de atividades operacionais, provocando uma ruptura entre o operacional e o intelectual.

O autor reforça que o Estado não é capaz de responder a uma realidade complexa e multifaceta, tanto no que diz respeito às demandas sociais quanto àquelas advindas do concerto dos servidores públicos, sobretudo com relação a carreiras, realização e reconhecimento profissional (SCHIKMANN, 2010).

Com isso, convivemos, de um lado, com instituições e serviços de excelência, que atuam e produzem tecnologias e conhecimentos internacionalmente competitivos, devido a sua qualidade e fortes investimentos na formação de seus

quadros públicos e, de outro, encontramos ministérios esvaziados, sem equipes permanentes, sem processos estruturados e sem a prática de ferramentas de gestão reconhecidas, como a gestão do conhecimento (AMARAL, 2006).

2 QUADRO DE PESSOAL

A evolução quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal no Brasil tem demonstrado a crescente participação do poder público na administração pública brasileira ao longo das últimas décadas, influenciado, sobretudo, pela expansão das atribuições do Estado a partir da Constituição Federal de 1988, decorrente da manutenção do *Welfare State* – Estado de bem-estar social –, incorporando responsabilidades como: educação, saúde, assistência e previdência social, meio ambiente e patrimônio cultural (PALOTTI; FREIRE, 2015; BARACHO; SOUZA, 2011).

Essa evolução no quadro do setor público levou à consequente expansão das despesas para manutenção do quantitativo de servidores do Poder Executivo Federal. Entretanto, antes de abordar o impacto orçamentário decorrente desses gastos, convém avaliar a evolução do quadro de pessoal nas últimas décadas.

2.1 Evolução quantitativa do quadro de pessoal

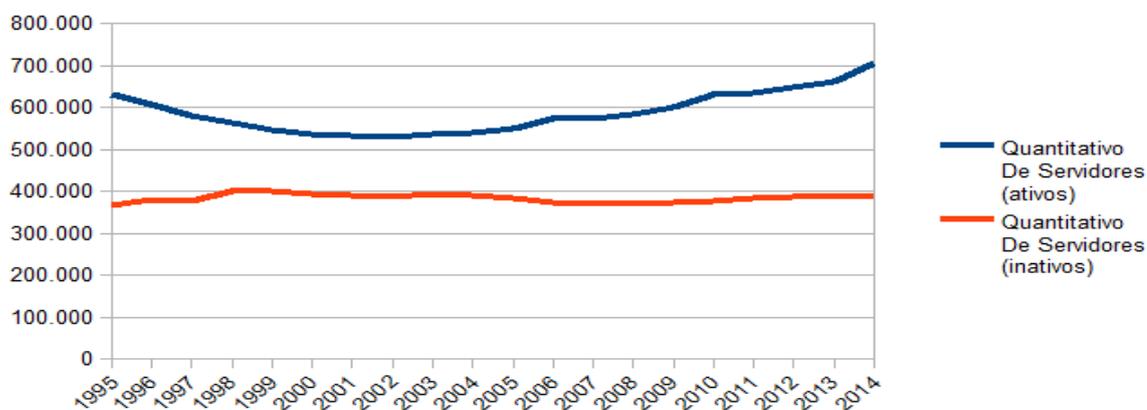
Como levantado anteriormente, o descontrole fiscal e a crise econômica dos anos 1970 e 1980 forçaram o Estado a redefinir seu papel. Conseqüentemente, a década 1990, marcada por ajustes fiscais, foi caracterizada por medidas que objetivavam a diminuição progressiva da força de trabalho federal (BRASIL, 1995; CARVALHO, 2011c; PALOTTI; FREIRE, 2015).

Tais medidas ocasionaram a redução do quadro de servidores civis ativos da União. Em 2002, o quantitativo de servidores civis ativos era 18,86% menor do que em 1995, o que compreende um total de 100.101 servidores a menos na força de trabalho do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2015g).

Desde 2004, em decorrência de uma nova política de contratação por meio de concursos públicos – instituída no governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva – e com o auxílio do cenário de crescimento econômico – o qual, segundo Cardoso Júnior e Nogueira (2011b, p. 420), “[...] veio a favorecer o início de uma

fase de expansão do quadro de pessoal da administração federal” –, houve um crescimento significativo, embora não expressivo, na quantidade de servidores civis ativos, conforme demonstrado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Evolução do quantitativo de servidores civis ativos e de servidores civis inativos do Poder Executivo Federal – 1995 a 2014.

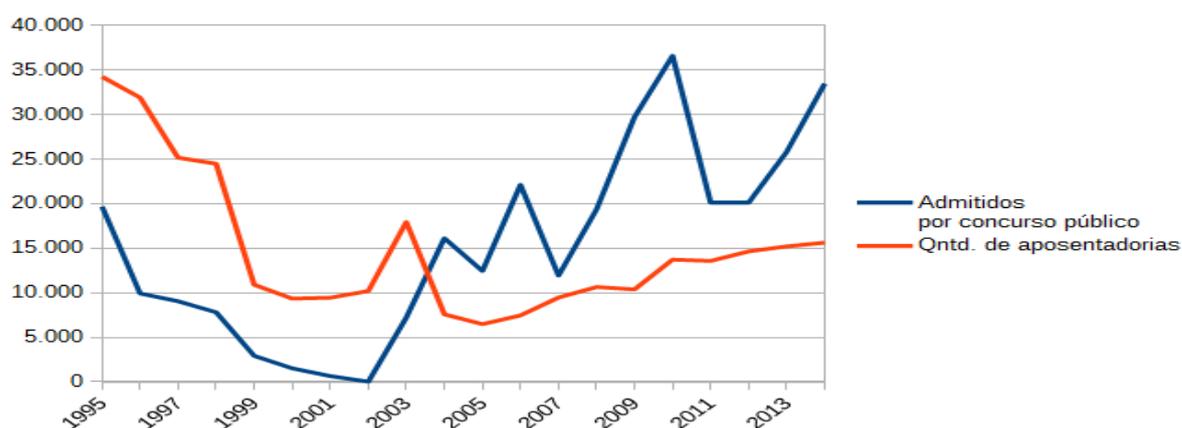


Fonte: Adaptado do Boletim estatístico de pessoal e informações organizacionais (BRASIL, 2015g, p. 65-67).

Esse aumento foi capaz de superar a quantidade de aposentadorias no período e o patamar de mais de 600 mil servidores, vigente na primeira metade dos anos 1990, chegando ao pico de 705.516 servidores em 2014, conforme os Gráficos 1 e 2 (BRASIL, 2015g; CARDOSO JÚNIOR; NOGUEIRA, 2011a).

Para se ter uma ideia, de 2004 a 2014, houve a admissão de 247.835 servidores por meio de concursos – representando, aproximadamente, 35% do atual quantitativo de servidores civis ativos da União – frente a 124.828 aposentadorias.

Gráfico 2 – Ingressos no serviço público, por concurso público, e quantidade de aposentadorias – 1995 a 2013.



Fonte: Adaptado do Boletim estatístico de pessoal e informações organizacionais (BRASIL, 2015g, p. 147-150, 185-187).

Contudo, conforme salienta Cardoso Júnior e Nogueira (2011a), o movimento de recomposição de pessoal no setor público brasileiro mostrou-se suficiente, apenas, para repor praticamente o mesmo percentual de servidores ativos existentes em meados da década de 1990.

O mesmo pode-se dizer sobre a quantidade de servidores inativos, que – mesmo com elevação acentuada da quantidade de aposentadorias após 2008, a qual superou a marca de 10 mil por ano – tem-se mantido estável durante as duas últimas décadas.

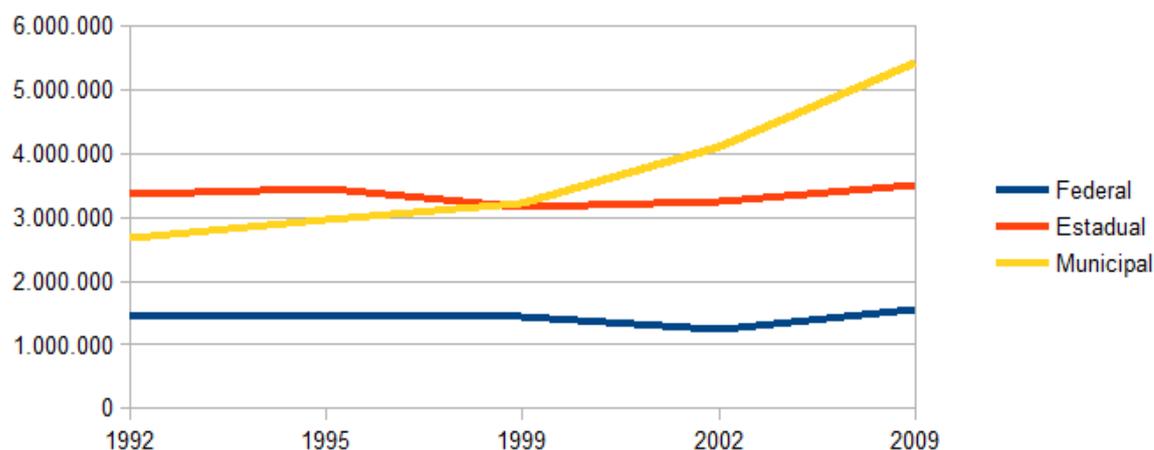
Para Mattos (2011), ao contrário do que se imagina e do que é divulgado pela imprensa, não está havendo, nos últimos anos, um “inchaço” do Estado, medido em termos de emprego público.

O autor salienta que desde 1995, comparando-se a evolução do número de empregos públicos ao de empregos privados formais, houve queda da proporção público/privado, revelando que o dinamismo da geração de postos de trabalho no setor público não acompanhou o dinamismo da geração de postos de trabalho do setor privado formal.

Outro ponto importante que influenciou a evolução no quantitativo de servidores na esfera federal e sua estabilidade, além dos aspectos fiscais, foi a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Com advento de nossa Carta Magna, diversas competências e atribuições foram descentralizadas aos municípios e estados, os quais passaram a gozar de maior autonomia administrativa, competência tributária, participação na receita das outras esferas e responsabilidade na provisão de serviços, como: saúde, educação e segurança pública (CARVALHO, 2011a).

O Gráfico 3 demonstra a evolução do emprego público nos três entes Federativos durante o período de 1992 a 2009. Como se pode observar, durante esse período, o emprego público municipal, estadual e federal aumentou em 103,53%, 4,16% e 5,96%, respectivamente, provocando uma inversão, em 1999, entre a quantidade de servidores na esfera municipal e na esfera estadual, assim como a estabilidade no quadro de servidores da esfera federal.

Gráfico 3 – Emprego público por esfera de governo no trabalho principal – 1992 a 2009.

Fonte: Adaptado de IBGE/PNAD. IPEA (2009 apud CARVALHO, 2011a, p. 289).

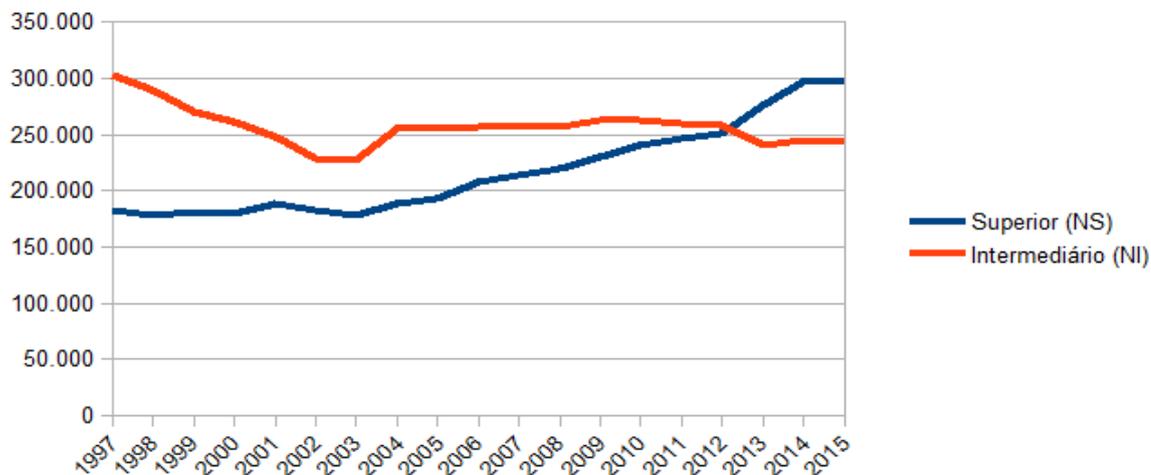
Essa inversão pode ser atribuída a disposições institucionais constitucionais, “[...] que passou aos municípios e aos estados da Federação diversas atribuições que antes eram também exclusivamente realizadas pela esfera federal [...]” e à criação de diversos novos municípios – 1.456 durante o período de 1985 e 2003 (CARVALHO, 2011a; MATTOS, 2011, p. 269).

2.2 Evolução qualitativa do quadro de pessoal

Quanto a qualificação da força de trabalho no setor público, é importante ressaltar a alteração no perfil dos servidores públicos federais. O perfil de recrutamento de servidores civis tem passado por uma inversão desde 1997, decorrente do aumento na admissão de servidores para ocupar cargos de nível superior e o declínio na nomeação para a ocupação de cargos de nível médio, indicando um crescimento na demanda de servidores com mais qualificações acadêmicas para compor o quadro de pessoal do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2015g; PALOTTI; FREIRE, 2015).

Como indica o Gráfico 4, entre o período de 1997 e 2015, a parcela de servidores em cargos de nível médio diminuiu de 302.503 (56,89%) para 244.038 (39,64%) servidores, enquanto os ocupantes de cargos de nível superior aumentou de 182.303 (34,29%) para 296.603 (48,18%) servidores (BRASIL, 2015f).

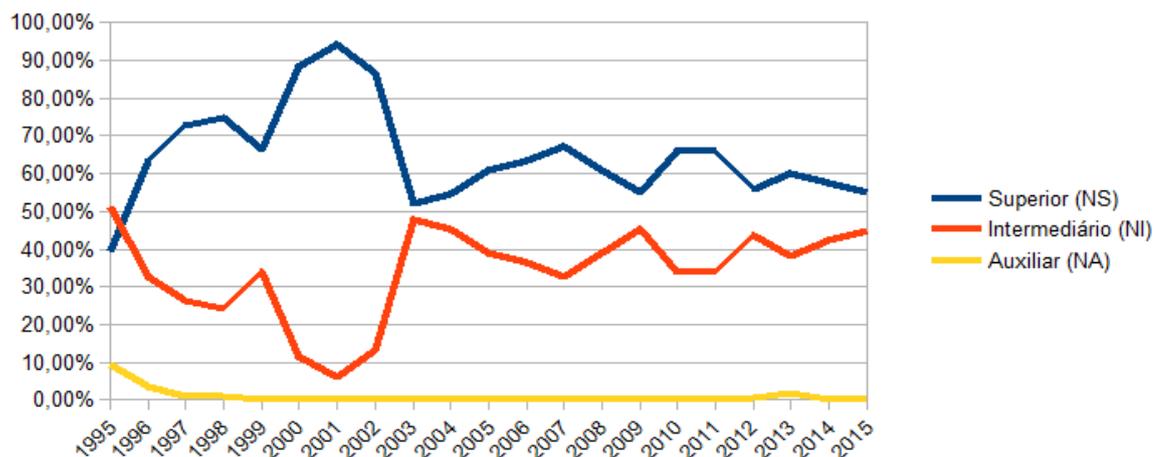
Gráfico 4 – Quantitativo (força de trabalho) de servidores públicos federais civis ativos do Poder Executivo, por nível de escolaridade do cargo – 1997 a 2015.



Fonte: Adaptado do Boletim estatístico de pessoal e informações organizacionais (BRASIL, 2015g, p. 70).

Segundo Palotti e Freire (2015), essa inversão pode ser justificada pelo aumento na quantidade de terceirizações para o exercício de atividades auxiliares – como serviços gerais e secretariados, tipicamente exercidas por empregados com nível de escolaridade fundamental e médio – e pela elaboração de concursos públicos com exigência mínima de nível superior para ingresso na máquina pública, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

Gráfico 5 – Evolução da participação percentual dos ingressos no serviço público federal por concurso público, segundo o nível de escolaridade – 1995 a 2015.

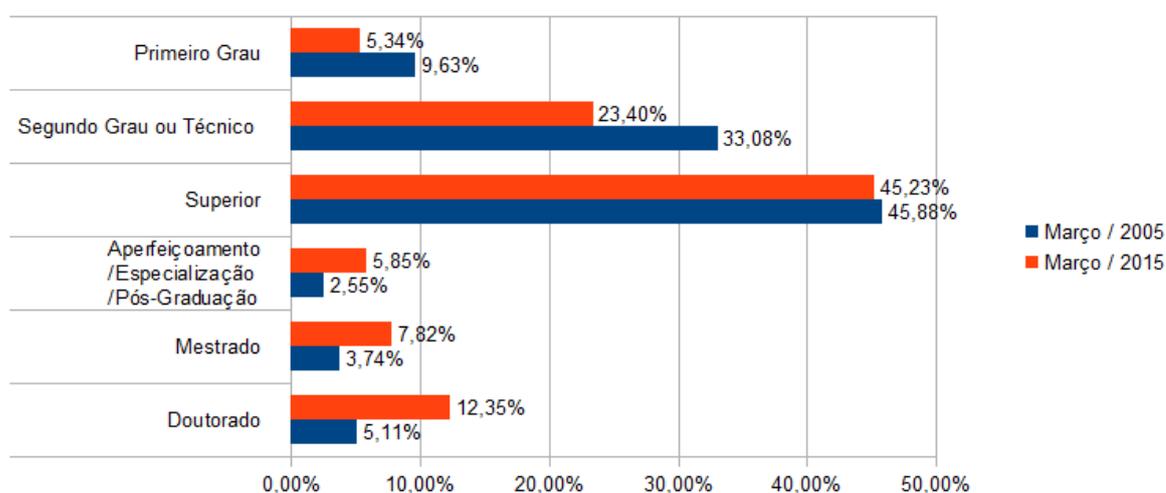


Fonte: Adaptado do Boletim estatístico de pessoal e informações organizacionais (BRASIL, 2015g, p. 155).

Desde 1996, a quantidade percentual de ingressos no serviço público por concurso de nível superior ultrapassou a quantidade de ingressos de nível intermediário, atingindo seu pico, em 2001, com 94,10% de novos ingressos sendo efetivado por meio de concursos públicos com requisito mínimo de escolaridade de ensino superior.

Observa-se, também, alteração no perfil dos servidores, independentemente do cargo ocupado, durante a última década.

Gráfico 6 – Comparação da participação percentual do quantitativo de servidores públicos federais civis ativos do Poder Executivo, por nível de escolaridade, entre março de 2005 e março de 2015.



Fonte: Adaptado do Boletim estatístico de pessoal e informações organizacionais (BRASIL, 2015g, p. 86).

Conforme Gráfico 6, houve um aumento de 13,97% na quantidade de servidores com nível de escolaridade de ensino superior, pós-graduação, mestrado ou doutorado. Conseqüentemente, nesse período, ocorreu uma diminuição de servidores com qualificações equivalentes ou inferiores ao nível de escolaridade de segundo grau (BRASIL, 2015g).

Entretanto, convêm ressaltar que essas informações são limitadas, tendo em vista que, segundo Palotti e Freire (2015, p. 19),

[...] esses servidores somente são solicitados a informar sua escolaridade ao ingressarem no serviço público ou quando assumem novo cargo. Dessa forma, muitos servidores podem completar novos cursos e aumentar sua qualificação ao longo do tempo de serviço, sem, no entanto, atualizar no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE).

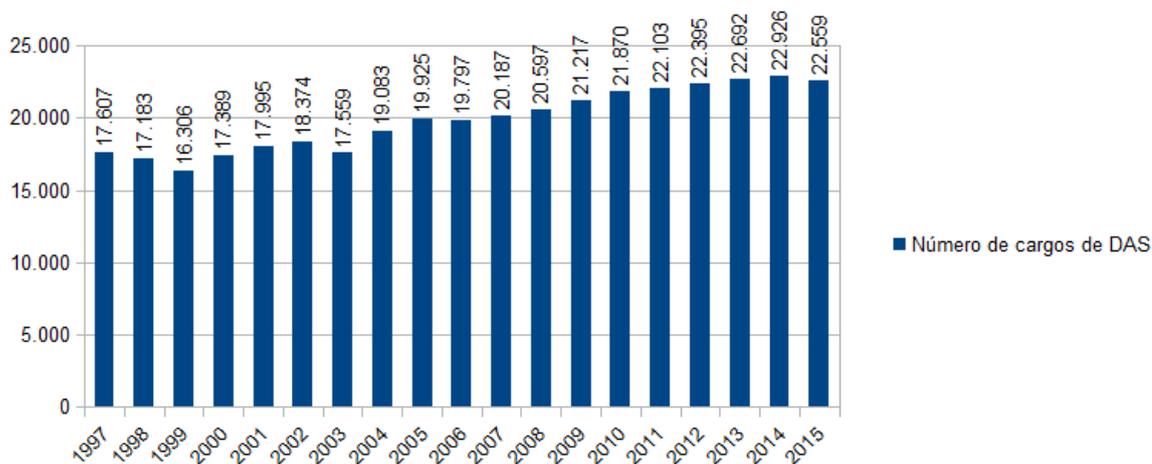
Não obstante, os dados levantados, por si só, já conseguem identificar uma mudança na estratégia do governo, visando a admissão de servidores mais qualificados e, teoricamente, mais capacitados para compor seu quadro de funcionários, assim como uma mudança do perfil dos servidores que adentram no serviço público.

2.3 Evolução quantitativa dos cargos em comissão

A estrutura do Poder Executivo Federal possui mais de 99 mil cargos em comissão e funções de confiança, cujo provimento é realizado mediante escolha e nomeação do Presidente da República, dos Ministros de Estado ou de autoridades competentes, a depender do caso. Desse montante, 22.559 (22,59%) são cargos em comissão de Direção e Assessoramento Superior (DAS) (BRASIL, 2015g).

Os cargos de DAS são cargos de livre nomeação e exoneração (*ad nutum*), ou seja, de provimento discricionário e, diferentemente das funções de confiança – as quais só podem ser exercidas por servidores da carreira, isto é, que já compõem o quadro de pessoal –, não são exclusivos de servidores públicos efetivos, observados os limites previstos em lei (BRASIL, 1988; DI PIETRO, 2012).

Gráfico 7 – Evolução anual do quantitativo de cargos em comissão de Direção e Assessoramento Superior (DAS) – 1997 a 2015.

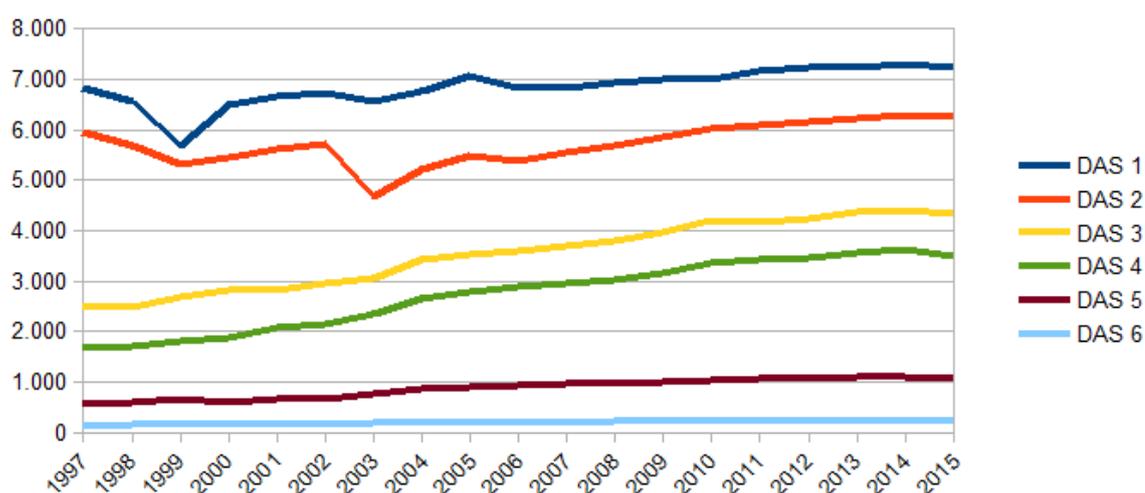


Fonte: Adaptado do Boletim estatístico de pessoal e informações organizacionais (BRASIL, 2015g, p. 177).

Com a análise do Gráfico 7, verifica-se que entre os anos de 1997 e 2003 – período que compreende, em sua maioria, o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e que foi marcado por um ajuste fiscal – houve uma diminuição de 0,27% (48 cargos) no número de cargos em comissão. Contudo, entre 2003 e 2015 – período que compreende o governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da atual presidente Dilma Roussef – houve a criação de 5.000 cargos, ou seja, um aumento de 28,48% no número desses.

Nota-se um crescimento considerável, na última década, da demanda do Governo Federal por esses cargos. Quando comparado com a evolução anual do quantitativo total dos ocupantes de DAS, por nível de função, pode-se verificar que esse crescimento foi alavancado, principalmente, pelo aumento no número cargos em comissão equivalentes ou superiores a DAS 3, conforme Gráfico 8 e Tabela 1 (BRASIL, 2015g, 1998b; PALOTTI; FREIRE, 2015).

Gráfico 8 – Evolução anual do quantitativo total de DASs, por nível de função – 1997 a 2015.



Fonte: Adaptado do Boletim estatístico de pessoal e informações organizacionais (BRASIL, 2015g, p. 177).

Entre o período de 1997 a 2015 houve uma ampliação de 28,13% no número de cargos comissionados, sendo evidente uma demanda maior por cargos em comissão equivalentes ou superiores a DAS 3, os quais tiveram um crescimento de 87,26% no período (BRASIL, 2015h, 2015g). Enquanto isso, houve apenas um aumento de 5,68% na quantidade de cargos de DAS 1 e 2, durante esse período.

Esse fenômeno decorre supostamente de uma estratégia do governo brasileiro de diminuir a criação de cargos DAS 1 e 2 – os quais possuem natureza mais operacional –, substituindo-os por funções gratificadas exclusivas de servidores públicos efetivos, e aumentando os demais cargos em comissão, cujas responsabilidades gerenciais são mais estratégicas (GRAEF, 2008 apud PALOTTI; FREIRE, 2015, p. 21).

Tabela 1 – Comparação do quantitativo e percentual de ocupantes de DAS, por nível de função, entre dezembro de 1997 e março de 2015.

Nível do DAS	Dezembro de 1997		Março de 2015		Crescimento entre o período de 1997 a 2015
	Quantidade	% sobre o total	Quantidade	% sobre o total	
DAS 1	6.820	38,73%	7.244	32,11%	6,22%
DAS 2	5.943	33,75%	6.244	27,68%	5,06%
DAS 3	2.472	14,04%	4.337	19,23%	75,44%
DAS 4	1.682	9,55%	3.479	15,42%	106,84%
DAS 5	558	3,17%	1.051	4,66%	88,35%
DAS 6	132	0,75%	204	0,90%	54,55%
TOTAL	17.607	100,00%	22.559	100,00%	28,13%

Fonte: Adaptado do Boletim estatístico de pessoal e informações organizacionais (BRASIL, 2015g, p. 177).

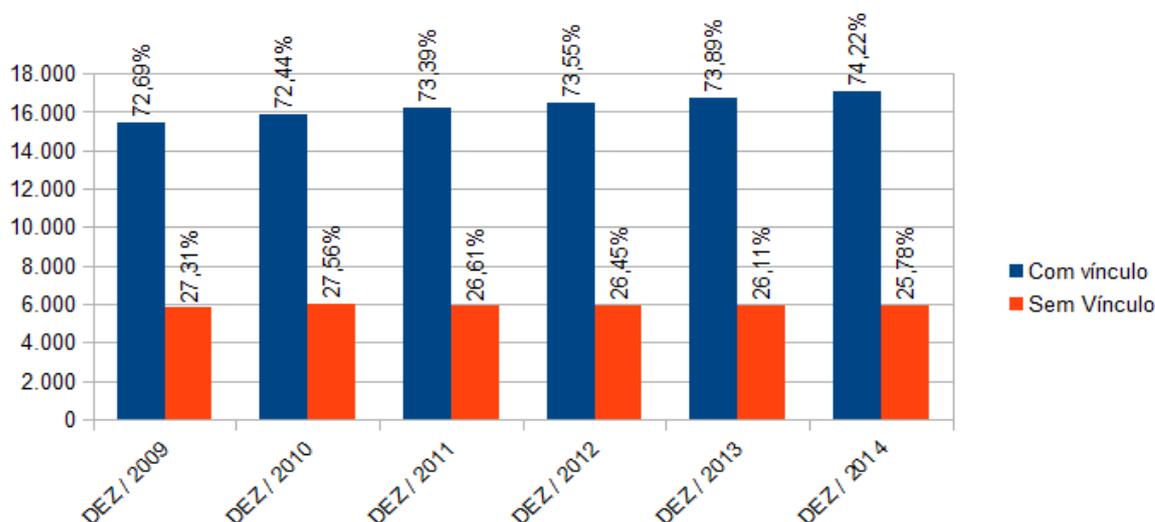
Esse sistema de DAS e seus cargos, intentado pela reforma gerencial do PDRAE, sobretudo com relação aos DAS 5 e 6 – os quais são destinados à dirigentes públicos –, teve como objetivo a incorporação de pessoas portadores de valores e saberes próprios da racionalidade econômica, permitindo aos políticos a orientação da administração em direção à produção de melhorias de eficiência, envolvendo profissionais que destoam dos dois tradicionais atores que compõem a administração pública – classe política e os burocratas (D'ARAÚJO; LAMEIRÃO, 2011; LONGO, 2003).

Contudo, tendo em vista o modelo de nomeação e exoneração (*ad nutum*) utilizado pelo Brasil, existem diversas dúvidas sobre os critérios que regem seu provimento, os quais podem suscitar a adoção de critérios estritamente políticos/clientelistas, levando à seleção de pessoas sem as qualificações necessárias ao adequado desempenho de suas respectivas funções (D'ARAÚJO; LAMEIRÃO, 2011).

Não obstante, entre os anos de 2009 e 2014, a quantidade de servidores sem vínculo com a Administração que passaram a ocupar cargos de DAS manteve-se, em níveis percentuais, estável, com um aumento de apenas 2,43% – o que representa um aumento de 141 cargos ocupados por profissionais sem o referido vínculo.

Por outro lado, quando comparado com a proporção anual entre servidores com vínculo/sem vínculo, verifica-se aumento na proporção de servidores que possuem vínculo com a Administração e a consequente diminuição de servidores que não possuem tal vínculo, conforme demonstrado no Gráfico 9.

Gráfico 9 – Evolução do quantitativo de ocupantes de DAS, segundo vínculo com a Administração¹ – 2009 a 2014.



Fonte: Adaptado dos Boletins estatísticos de pessoal e informações organizacionais de 2010 a 2015 (BRASIL, 2010, p. 105, 2011, p. 111, 2012, p. 111, 2013, p. 161, 2014, p. 175, 2015f, p.182).

Ponto importante também decorre dos limites estipulados pela legislação para ocupação desses cargos. Nesse sentido, o Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005, dispôs que 75% dos cargos em comissão DAS 1, 2 e 3 e 50% dos cargos em comissão DAS 4 deverão ser ocupados exclusivamente por servidores da carreira (BRASIL, 2005b).

¹ No quantitativo de ocupantes por situação de vínculo, foi considerado o conceito de servidor de carreira, previsto no artigo 2º do Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005: servidores ativos ou inativos, oriundos de órgão ou entidade de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas empresas públicas e sociedades de economia mista, ocupante de cargo ou emprego permanente, inclusive militar das Forças Armadas, agregado ou inativo e o militar do Distrito Federal. (BRASIL, 2005b, 2015g).

Tabela 2 – Evolução do quantitativo de ocupantes de DAS, por nível de função e por vínculo com a Administração² – 2005 a 2015.

Ano ³	DAS 1		DAS 2		DAS 3		DAS 4	
	Servidores da carreira	Sem vínculo						
2005	74,44	25,56	76,20	23,80	77,51	22,49	65,57	34,43
2006	75,31	24,69	76,63	23,37	79,12	20,88	68,05	31,95
2007	75,00	25,00	77,32	22,68	77,53	22,47	67,01	32,99
2008	74,17	25,83	77,00	23,00	75,14	24,86	67,72	32,28
2009	73,95	26,05	75,26	24,74	72,92	27,08	67,77	32,23
2010	73,77	26,23	75,04	24,96	71,76	28,24	68,43	31,57
2011	75,58	24,42	75,90	24,10	71,81	28,19	68,21	31,79
2012	75,34	24,66	75,88	24,12	71,20	28,80	69,64	30,36
2013	75,43	24,57	78,98	21,02	71,33	28,67	71,66	28,34
2014	75,34	24,66	75,43	24,57	71,60	28,40	72,92	27,08
2015	75,35	24,65	75,48	24,52	71,85	28,15	73,07	26,93

Fonte: Adaptado dos Boletins estatísticos de pessoal e informações organizacionais de 2010 a 2015 (BRASIL, 2006, p.89, 2007b, p. 97, 2008, p. 97, 2009, p. 97, 2010, p. 105, 2011, p. 111, 2012, p. 111, 2013, p. 161, 2014, p. 175, 2015f, p.182, 2015g, p. 179).

Não obstante seja discricionário o provimento desses cargos, durante o período acima analisado, boa parte desses cargos foi preenchida por servidores com vínculo com a Administração, contudo, a União não respeitou os limites estipulados para os cargos de DAS 1 nos anos de 2005, 2008 e 2010 e para os cargos de DAS 3 nos anos de 2009 a 2015, conforme demonstrado na Tabela 2.

2.4 Aspectos qualitativos dos cargos em comissão

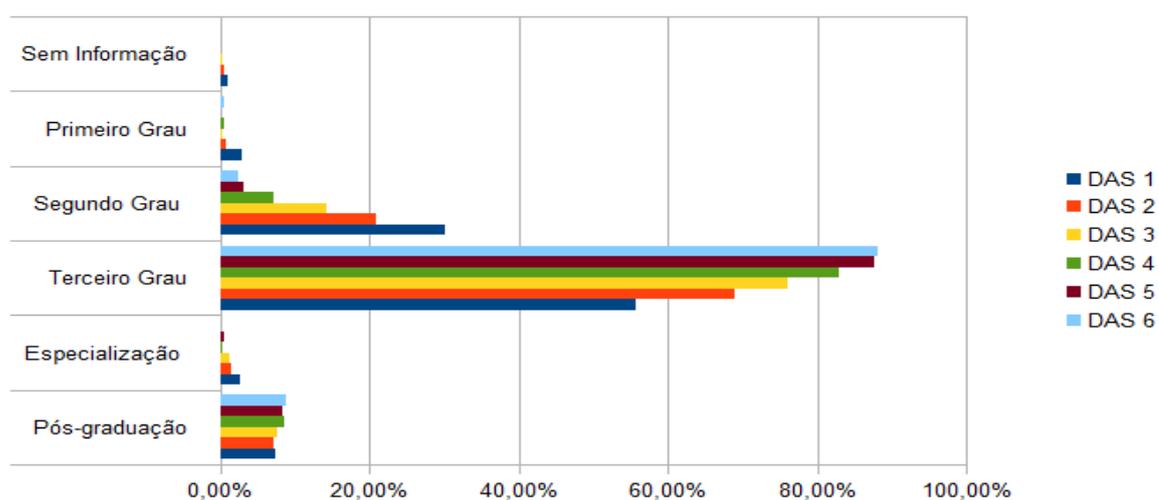
Quanto à qualidade dos dirigentes que chegam a ocupar esses cargos, observa-se que conforme maior o DAS ocupado, maior o nível de escolaridade do profissional.

² No quantitativo de ocupantes por situação de vínculo, foi considerado o conceito de servidor de carreira, previsto no artigo 2º do Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005: servidores ativos ou inativos, oriundos de órgão ou entidade de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas empresas públicas e sociedades de economia mista, ocupante de cargo ou emprego permanente, inclusive militar das Forças Armadas, agregado ou inativo e o militar do Distrito Federal. (BRASIL, 2005b, 2015f).

³ Mês de referência: dezembro.

Por exemplo, mais de 95% dos ocupantes de DAS 5 e 6 possuem nível de escolaridade igual ou superior ao terceiro grau, enquanto para os DAS 1 e 2 esses níveis de escolaridade ocorrem, em média, em 71,81% dos profissionais. Embora também alto o nível de escolaridade nos cargos mais baixos, percebe-se a preferência na nomeação de profissionais qualificados para ocupar cargos equivalente ou superiores a DAS 3.

Gráfico 10 – Percentual do quantitativo de ocupantes de DAS, por nível de escolaridade e nível de função – em março de 2015.



Fonte: Adaptado do Boletim estatístico de pessoal e informações organizacionais (BRASIL, 2015g, p. 179).

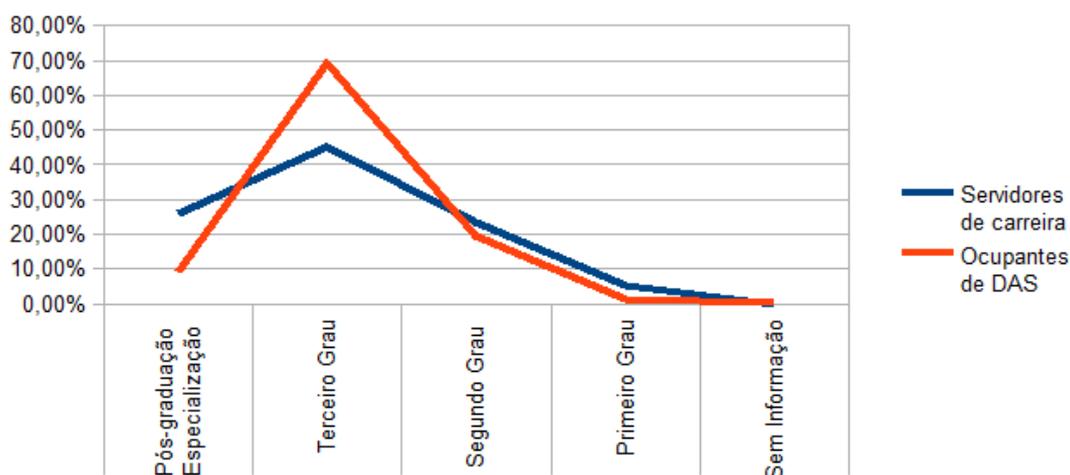
Por outro lado, em decorrência da natureza desses cargos – destinados à funções de direção e assessoramento superior –, chama a atenção a quantidade de profissionais com nível de escolaridade de primeiro grau, os quais ocupam 127 cargos.

Embora os diversos questionamentos que giram em torno dos cargos em comissão – especialmente essa possibilidade supracitada de utilização de práticas estritamente clientelista, como o favoritismo político, para seu provimento –, pode-se observar no Gráfico 10 que, assim como concluído por D'Araújo e Lameirão (2011), existe alta qualificação acadêmica desse conjunto de dirigentes.

Quando comparado com o nível de escolaridade dos servidores públicos efetivos, observamos que, embora a proporção de servidores da carreira com pós-

graduação/especialização⁴ seja maior do que de ocupantes de DAS, percebe-se que esses possuem percentuais superiores (24,09% a mais) de profissionais com terceiro grau completo, e menores percentuais referentes ao nível de instrução de segundo e primeiro grau.

Gráfico 11 – Comparação entre o nível de escolaridade de servidores da carreira e de profissionais ocupantes de DAS – março de 2015



Fonte: Adaptado do Boletim estatístico de pessoal e informações organizacionais (BRASIL, 2015g, p. 86-179).

Por fim, pode-se concluir que mesmo havendo um provável favoritismo político para provimento desses cargos, estão sendo mantidas, ao menos, regras de qualificação para escolha dos profissionais que serão nomeados para exercer essas funções, aliando-se ao intentado pela reforma gerencial de que trata o PDRAE.

⁴ Foram considerados, nesse grupo, servidores com nível de escolaridade de aperfeiçoamento, especialização, pós-graduação, mestrado e doutorado.

3 IMPACTO ORÇAMENTÁRIO

Um dos temas mais comentados na mídia nas últimas décadas é o custo para se manter a máquina pública, abrangendo desde a quantidade de ministérios até a ineficiência e incapacidade de governo no desenvolvimento e implementação de políticas públicas.

Embora haja a necessidade da contratação de novos servidores, seja devido à recomposição dos quadros funcionais – decorrente de aposentadorias, demissões, exonerações, entre outros – seja devido à demanda por serviços públicos de qualidade pela sociedade, o quadro atual de servidores civis ativos representa um aumento de cerca de 533% nas despesas com servidores ativos civis, se comparado à 1995 (CARDOSO JÚNIOR; NOGUEIRA, 2011a, 2011b; BRASIL, 2015g).

3.1 Remuneração

A política de remuneração deve ser compreendida, sobretudo, sob o enfoque da gestão de pessoal, na qual se deve considerar aspectos como o grau de racionalidade da estrutura e da política de vencimento, especialmente no que tange à capacidade de atração e desenvolvimento de pessoal, à vinculação da remuneração ao desempenho, à complexidade dos cargos e à compatibilidade dos vencimentos com as remunerações praticadas em áreas afins de instituições dos diversos entes federativos, seus Poderes e do mercado privado (CARVALHO, 2011d).

Contudo, por serem despesas que possuem grande representatividade no orçamento em quase todos os entes da federação, os gastos com a remuneração de servidores e as outras despesas decorrentes da manutenção do quadro de pessoal são os que mais despertam a atenção da população e dos gestores públicos, principalmente pela ótica fiscal (MENDES, 2012).

Inicialmente, cumpre registrar que em decorrência de um Estado democrático de direito, a remuneração no serviço público é amplamente normatizada pela Constituição e por leis infraconstitucionais.

Entretanto, embora exista um conjunto de regras, normas e definições, esse não pode ser considerado como uma “política de gestão de pessoas”, pois tem a capacidade de suscitar a acomodação dos funcionários – sobretudo o conjunto de normas constantes nos planos de cargos, entre os quais se destacam: a utilização do tempo de serviço como critério prioritário para progressão e a utilização da gratificação como forma improvisada de compensação à impossibilidade de aumento salarial (SCHIKMANN, 2010).

Ponto importante referente a despesa de pessoal é a fixação de teto para a remuneração de servidores, imposto pela CF/88. Segundo o inciso XI do artigo 37, alterado pela Emenda Constitucional nº 19/98, os servidores ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, de qualquer ente federativo e seus Poderes, assim como os detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos, ativo, inativo ou pensionista, não poderão receber remuneração, subsídio, provento ou pensão, cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer natureza, maiores do que o subsídio mensal de algumas autoridades consideradas paradigmas, expressas no próprio inciso supracitado (BRASIL, 1989, 1998a).

A CF/88 objetivou, com vista no princípio da moralidade que rege a administração pública, o atendimento ao interesse público primário e o combate a lógica de *rentseeking* – busca de renda sem a consequente agregação de valor –, ocasionando ganhos improdutivos devido a vazamentos de renda com “supersalários” (SENHORAS; SOUZA CRUZ, 2015).

O inciso X do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 dispôs que a fixação e as alterações na remuneração ou no subsídio dos servidores públicos somente poderão ser efetuadas mediante lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índice (BRASIL, 1988).

Não obstante, qualquer aumento salarial deve ser realizado de forma extremamente cautelosa, especialmente do ponto de vista fiscal. A título elucidativo,

caso o Poder Executivo Federal decida reajustar as remunerações de todos os servidores públicos civis ativos de sua estrutura, pela série histórica, em 12 meses, do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de maio de 2015 – 8,47% (BRASIL, 2015d) –, haveria um aumento de R\$ 7.222.682.390,00 (sete bilhões, duzentos e vinte e dois milhões, seiscentos e oitenta e dois mil e trezentos e noventa reais) em sua despesa orçamentária (BRASIL, 2015g).

Para Carvalho (2011d, p. 135), a política remuneratória no setor público deve seguir alguns princípios, sendo eles:

[...] o da sustentabilidade fiscal da folha de salários; o do pagamento vinculado às habilidades e competências requeridas pelo cargo; o da competitividade das remunerações em vista das demandas por habilidades e competências no mercado de trabalho; e, por fim, o da transparência, razoabilidade e justiça na fixação da política de remuneração.

Ressalta-se a sustentabilidade fiscal da folha de salários. Como será abordado no próximo tópico, os entes Federativos e seus Poderes devem observar limites legais para o pagamento de seus servidores, os quais possuem o objetivo de não comprometer as receitas dos entes com a folha de salários desses servidores (MENDES, 2012).

O governo FHC – marcado pela contenção dos gastos com o funcionalismo e outros ajustes fiscais – focou sua política de reajuste salarial em “[...] categorias específicas de servidores, em particular àqueles das carreiras definidas como ‘típicas de Estado’” (CARVALHO, 2011d, p. 139). Por consequência, um conjunto de cargos foram negligenciados, ocasionando distorções salariais no período.

Por conseguinte, de acordo Carvalho (2011d), o governo posterior, do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, possuía duas diretrizes básicas: sequência à política de reajustes diferenciados, por meio da reestruturação dos planos de cargos e carreiras e das tabelas de remuneração; e justiça salarial, a qual objetivava a redução das perdas das categorias não beneficiadas no governo anterior.

Dessa forma, os governos da década de 2000 buscaram conciliar o aumento salarial com a necessidade de expansão da força de trabalho, sem que houvesse um consequente aumento desproporcional dos gastos fiscais (PALOTTI; FREIRE, 2015).

Nesse sentido, aumentos na remuneração e no subsídio dos servidores geram, sobremaneira, devido ao tamanho de suas folhas de pagamento, enorme impacto orçamentário, os quais devem ser mantidos sobre controle, especialmente em momentos de crise financeira, como a que o Brasil está vivenciando no último ano.

Dois exemplos recentes de casos que poderão provocar grande impacto financeiro são: o reajuste salarial de 53% a 78,5% dos servidores do Poder Judiciário; e a vinculação da remuneração das carreiras da Advocacia-Geral da União; de delegados (Federais, Civis e de ex-Territórios); das carreiras do Banco Central, Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Superintendência de Seguros Privados e Superintendência Nacional de Previdência Complementar; e carreiras do ciclo de fiscalização (Auditores da Receita Federal do Brasil e Fiscal Federal Agropecuário) à remuneração de Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) – por meio da aprovação dos Projetos de Emenda à Constituição (PEC) nºs 443/2009, 147/2012, 240/2013 e 391/2014 (BRASIL, 2015h, 2015i).

Acerca do aumento na remuneração dos servidores do Poder Judiciário, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) emitiu nota à imprensa na qual informou que, caso o projeto de lei não fosse vetado, o custo total do reajuste seria de 25,7 bilhões de reais no decorrer de quatro anos (BRASIL, 2015i).

Quanto à vinculação da remuneração das carreiras e cargos supracitados à remuneração de Ministros do STF, o MPOG, em outra nota, afirmou que o impacto fiscal total das PECs em tramitação seria de 9,9 bilhões de reais por ano, com aumentos na remuneração final que variariam de 35% a 66%, alcançando a remuneração de R\$ 30.471,10 por mês, a depender do cargo (BRASIL, 2015h).

Por conseguinte, é um desafio do governo atual e dos posteriores equilibrar a remuneração de seus servidores e o crescimento das despesas orçamentárias, para que não haja desequilíbrio fiscal capaz de afetar a governança e a governabilidade do Estado e, assim, atender às diversas demandas da sociedade.

3.1.1 Diferenças remuneratórias

Inicialmente, cumpre registrar que, segundo o inciso XIII do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, p. 1), “[...] é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público”.

Quanto a isonomia na remuneração dos diversos cargos que compõem a estrutura da Administração Pública Federal, Di Pietro (2012, p. 602) salienta que:

[...] a Emenda Constitucional de nº 19/1998 trouxe modificações significativas no sistema remuneratório dos servidores públicos. Além de excluir do artigo 39 o princípio da isonomia de vencimentos, introduziu, ao lado do atual regime, o regime de subsídios que determinadas categorias de agentes públicos.

Embora seja proibida a vinculação e a equiparação de espécies remuneratórias e tenha havido a exclusão do princípio da isonomia de vencimentos, o direito dos servidores pleitearem pela referida isonomia e por uma remuneração equivalente à praticada por outros Poderes e pelo mercado, com fundamento no artigo 5º, caput e inciso I, da Carta Magna, não foi abolido (DI PIETRO, 2012).

O inciso XII do artigo 37 da CF/88 também introduz certa isonomia entre os vencimentos dos cargos dos três Poderes. Segundo a Constituição Federal (BRASIL, 1988, p. 1), “[...] os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo”.

Não obstante, atualmente é observada enorme discrepância entre as remunerações percebidas pelos servidores com atribuições iguais ou assemelhadas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, até mesmo pelos servidores do mesmo Poder, evidenciando supostas violações constitucionais praticadas pelos Poderes da União.

Enquanto um servidor ocupante do cargo de Analista Administrativo de uma Agência Reguladora chega a receber R\$ 12.464,69 no início da carreira, um ocupante do mesmo cargo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA) recebe cerca de R\$ 3.765,04 a menos (BRASIL, 2015j).

Essa diferença fica ainda mais alarmante quando comparado com outro Poder da Federação. Enquanto esse mesmo servidor do IBAMA recebe R\$ 8.699,65

no início da carreira, um Analista Legislativo da Câmara dos Deputados – cargo com atribuições assemelhadas ao do Analista Administrativo do Poder Executivo – recebe R\$ 11.684,78 a mais (BRASIL, 2015b, 2015j).

Dessa forma, essa disparidade remuneratória contradiz diversos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, não se justificando servidores de outros Poderes, com atribuições assemelhadas receberem muito mais do que servidores do Poder Executivo.

Nesse sentido, o §1º do artigo 39 da CF/88, e seus incisos, dispõe que a fixação dos padrões de vencimentos e dos demais componentes do sistema remuneratório deverá observar: a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; os requisitos de investidura; e as peculiaridades dos cargos (BRASIL, 1988).

Pode-se chegar a conclusão, então, pela leitura do § 1º do artigo supracitado que, teoricamente, se cargos de diferentes Poderes do Estado possuírem natureza, grau de responsabilidade e complexidade, requisitos de investidura e peculiaridades dos cargos assemelhadas, esses deverão seguir padrões de remuneração equivalentes entre si, o que na prática não ocorre.

Por exemplo, segundo o Edital ESAF nº 47, de 06 de junho de 2013, as atividades a serem desenvolvidas pelo Analista Técnico Administrativo do Ministério da Fazenda, cargo que chega a receber R\$ 8.000,00 no final da carreira (BRASIL, 2015j), são:

[...] planejar, supervisionar, coordenar, controlar, acompanhar e executar atividades técnicas e especializadas, de nível superior, necessárias ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Ministério da Fazenda, bem como à implementação de processos e à realização de estudos e pesquisas na sua área de atuação, ressalvadas as atividades privativas de carreiras específicas (BRASIL, 2013, p. 123).

Além disso, como requisito para ingresso no cargo é exigido apenas diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de graduação de nível superior, fornecido por instituição de ensino reconhecida pelo Ministério da Educação – MEC (BRASIL, 2013).

Enquanto isso, um Analista Judiciário da área administrativa do Tribunal Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), o qual possui ao final da

carreira uma remuneração de R\$ 13.219,08 (BRASIL, 2015I), tem como atividades a serem desenvolvidas:

[...] atividades de nível superior desenvolvendo as funções de planejamento, execução e controle relacionadas à administração de recursos humanos materiais e patrimoniais, orçamentários e financeiros, ao desenvolvimento organizacional, licitações, contratos, auditoria, dentre outras (BRASIL, 2007a, p. 238).

Em relação aos requisitos exigidos para preenchimento do cargo, esses são equivalentes aos do analista do Ministério da Fazenda supracitado: diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de nível superior em qualquer área de formação, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo MEC (BRASIL, 2007a).

Observa-se que os atributos a serem considerados para definição dos vencimentos e demais componentes do sistema remuneratório dos servidores, elencados no §1º do artigo 39 da CF/88, e seus incisos, são extremamente semelhantes em ambos os cargos, contudo, há uma diferença de R\$ 5.219,08 entre as duas remunerações.

Por outro lado, em comparação com o setor privado, convém comentar, no momento, o diagnóstico levantado pelo documento expedido pelo MARE. Segundo Brasil (1995), havia servidores públicos de nível superior exercendo atividades nas áreas relacionadas ao novo papel do Estado – os quais desempenhavam atividades voltadas para as áreas exclusivas do Estado, relacionadas com a formulação, controle e avaliação de políticas públicas e com a realização de atividades que pressupunham o poder estatal – ganhando menos que seus pares no setor privado.

Enquanto isso, servidores públicos que desempenhavam atividades de apoio – como as atividades administrativas de gestão de pessoas – ganhavam mais do que os que trabalhavam em atividades similares na iniciativa privada (BRASIL, 1995).

Atualmente, quando comparamos o setor privado com o público, este possui grande vantagem sobre aquele, demonstrando uma alteração no quadro anteriormente vivenciado. Segundo Benevides e Gois (2012), levando-se em conta estatutários, militares e trabalhadores de carteira assinada e por meio de um

levantamento a partir de dados do Censo 2010, trabalhadores do setor público chegam a ganhar, em 88% das ocupações, mais do que os trabalhadores do setor privado. Segundo esses autores,

Advogados e juristas, por exemplo, que trabalham as mesmas 40 horas semanais ganham no governo ou no setor militar 121% a mais do que seus colegas de formação empregados com carteira assinada no setor privado: R\$ 10.097 contra R\$ 4.578, em média. Mesmo professores dos ensinos fundamental, médio e superior recebem mais quando não estão na iniciativa privada. No fundamental, os profissionais chegam a ganhar 11% a mais (BENEVIDES; GOIS, 2012, p. 1).

Essa diferença entre as remunerações recebidas pelos servidores públicos e pelos empregados da iniciativa privada com carteira assinada pode ser facilmente evidenciada pela análise dos dados contidos na Tabela 3, a qual, durante o período abaixo elencado, demonstra que empregados do setor público possuem uma média salarial 80% maior do que a média salarial de empregados do setor privado.

Tabela 3 – Rendimento médio nominal do trabalho principal, habitualmente recebido por mês, pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, como rendimento de trabalho, por empregados no setor privado (compreendido apenas os que possuem carteira de trabalho assinada) e no setor público (compreendido servidores militares e estatutários), e suas variações.

Período	Setor Privado	Setor Público	Variação
1º Trimestre / 2014	R\$ 1.615,77	R\$ 2.934,34	81,61%
2º Trimestre / 2014	R\$ 1.624,95	R\$ 2.958,11	82,04%
3º Trimestre / 2014	R\$ 1.635,91	R\$ 2.989,20	82,72%
4º Trimestre / 2014	R\$ 1.658,98	R\$ 3.087,78	86,13%
1º Trimestre / 2015	R\$ 1.744,23	R\$ 3.152,84	80,76%

Fonte: Adaptado da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2014-2015 (BRASIL, 2015e).

Ainda em comparação com o setor privado, a Tabela 4 demonstra que esse setor se apresenta como a instituição, entre os órgãos e cargos analisados, que possui menor piso e teto salarial.

Nesse sentido, a Câmara dos Deputados remunera seus servidores de nível intermediário (Técnico Legislativo) e servidores de nível superior (Analista Legislativo), no início de suas carreiras, 1342,99% e 1530,75%, respectivamente, a mais do que funcionários do setor privado ocupantes de cargos com atribuições administrativas assemelhada.

No final da carreira, apesar da diminuição da diferença entre o recebido por ambos os cargos nas instituições abaixo analisadas, persiste uma enorme diferença remuneratória. Com relação aos cargos de Assistente Administrativo (ou cargos com atribuições similares e nomenclaturas diferentes), a remuneração, nessa fase profissional, desses cargos varia de 86,76% a 779,1%, enquanto para os cargos de Analista Administrativo (ou cargos com atribuições similares e nomenclaturas diferentes), há uma variação de 119,97% a 615,04%, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

Tabela 4 – Comparação dos salários recebidos por ocupantes dos cargos de Analista Administrativos (ou cargos com atribuições similares e nomenclaturas diferentes) e de Assistente Administrativo (ou cargos com atribuições similares e nomenclaturas diferentes), de órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário Federal e do setor privado, e suas variações com relação ao setor privado - 2015.

Órgão	Piso salarial	Teto salarial	Variação do piso salarial ⁵	Variação do teto salarial ⁶
Assistente Administrativo				
Câmara dos Deputados⁷	R\$ 13.578,58	R\$ 20.185,79	1342,99%	779,17%
Anatel⁸	R\$ 6.334,52	R\$ 9.160,70	573,17%	298,99%
Poder Judiciário⁹	R\$ 5.365,92	R\$ 8.056,89	470,24%	250,91%
Ministério da Fazenda¹⁰	R\$ 3.731,42	R\$ 4.288,11	296,54%	86,76%
Setor Privado¹¹	R\$ 941,00	R\$ 2.296,00	0,0%	0,0%
Analista Administrativo				
Câmara dos Deputados⁷	R\$ 20.384,43	R\$ 26.005,38	1530,75%	615,04%
Anatel⁸	R\$ 12.464,69	R\$ 17.661,47	897,18%	385,61%
Poder Judiciário⁹	R\$ 8.803,97	R\$ 13.219,08	604,32%	263,47%
Ministério da Fazenda¹⁰	R\$ 5.141,22	R\$ 8.000,00	311,30%	119,97%
Setor Privado¹¹	R\$ 1.250,00	R\$ 3.636,93	0,0%	0,0%

Fontes: Adaptado das tabelas de remunerações (BRASIL, 2015b, p. 1, 2015j, p. 90-427, 2015l, p.1; CATHOS, 2015a, p.1, 2015b, p. 1). Elaboração Própria.

5 Variação do piso salarial em comparação à remuneração praticada no setor privado.

6 Variação do teto salarial em comparação à remuneração praticada no setor privado.

7 Cargos analisados: Técnico Legislativo e Analista Legislativo.

8 Cargos analisados: Técnico Administrativo e Analista Administrativo.

9 Cargos analisados: Técnico Judiciário e Analista Judiciário.

10 Cargos analisados: Assistente Técnico Administrativo e Analista Técnico Administrativo.

11 Cargos analisados: Assistente Administrativo e Analista Administrativo.

Segundo Carvalho (2011d), devido a essas distorções, os indivíduos acabam comparando seus rendimentos e atribuições entre si, principalmente quando no órgão dois profissionais desempenham as mesmas atividades ou se julgam mais ou menos capazes.

Esse descompasso entre as remunerações praticadas entre os três Poderes, entre órgãos do mesmo Poder e entre órgãos do setor público e organizações do setor privado tem a capacidade de influenciar a vida funcional dos servidores, provocando insatisfações, as quais afetam negativamente sua produtividade.

Não obstante, as diferenças remuneratórias devem ser tratadas com preocupação, sobretudo no que tange às despesas com pessoal. Os servidores deveriam ser remunerados de forma equivalente aos seus pares nas diversas instituições, sem que houvesse a percepção de salários incompatíveis com suas atribuições.

Por exemplo, caso os ocupantes dos cargos de Analista Administrativo – ou suas variações de nomenclaturas – dos diferentes Poderes recebessem remunerações equivalentes à média salarial praticada no mercado, a despesa com pessoal, por si só, já seria muito menor do que os gastos que atualmente são necessários para manutenção da folha de pagamento dos servidores.

Contudo, por força da norma constitucional de irredutibilidade dos vencimentos e subsídios (artigo 37, inciso XV da CF/88), seria inconstitucional a redução dessas parcelas remuneratórias dos servidores que recebem remunerações superiores à de seus pares da iniciativa privada, impossibilitando tal medida (BRASIL, 1988).

Por fim, devido ao trâmite e dispositivos legais, às limitações financeiras e às indecisões políticas e administrativas, o Brasil nunca adotou uma política de gestão de pessoas, sobretudo com relação à remuneração de seus servidores, capaz estimular a melhora no desempenho e, conseqüentemente, a produtividade deles, sem que houvesse distorções salariais e dificuldades orçamentárias.

3.2 Evolução das despesas com pessoal e limites orçamentários

Como relatado anteriormente, por serem despesas que possuem grande representatividade no orçamento em quase todos os entes da federação, os gastos com pessoal são os que mais despertam a atenção (MENDES, 2012). Dessa forma, a criação de uma legislação que discipline essas despesas, de forma planejada, transparente e responsável, tornou-se fundamental para o equilíbrio das contas públicas e controle do endividamento público.

Foi instituída em 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo propósito é a ação planejada e transparente, objetivando a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, possuindo como finalidade o condicionamento da gestão dos recursos públicos, provendo maior responsabilidade aos gestores públicos (MENDES, 2012).

A LRF, em seus artigos 16 e 17, prevê critérios a serem observados para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa e para criação e aumento das despesas obrigatórias de caráter continuado. Ainda, deve-se ter especial atenção à Subseção II – “Do Controle da Despesa Total com Pessoal” – da Seção II – “Das Despesas com Pessoal” – do Capítulo IV – “Da Despesa Pública”, que delimita diversos parâmetros para o controle das despesas públicas com pessoal (BRASIL, 2000, p. 84-85).

Cumprir registrar que para efeitos da lei complementar supracitada e, conseqüentemente, para aferimento dos gastos com pessoal e de seus limites, o artigo 18 da LRF entende como despesa total de pessoal, *in verbis* (BRASIL, 2000, p. 84):

[...] o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

A fim de se adequar ao disposto no *caput* do artigo 169 da Constituição Federal de 1988, o artigo 19 e o artigo 20, dessa lei complementar, disciplinam que a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, ente da Federação e

esfera de Poder, não poderá exceder os seguintes percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL):

Tabela 5 – Limites com despesa de pessoal por esfera e Poder, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal.

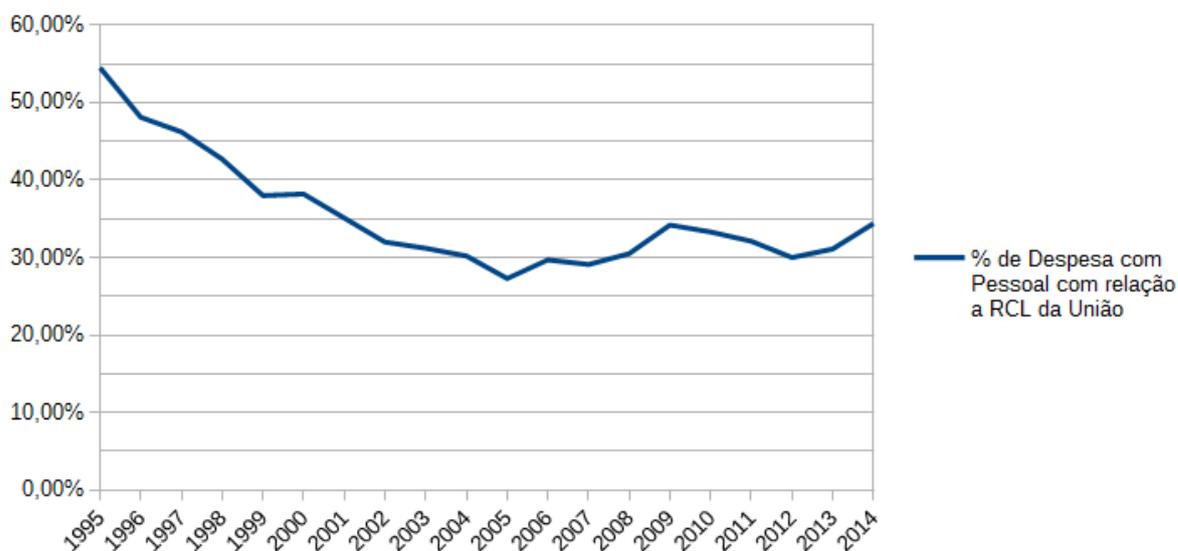
Federal (União: 50%)	Estadual (Estado: 60%)	Municipal (Município: 60%)
Legislativo + TCU: 2,5%	Legislativo + TCE: 3%	Legislativo + TCM: 6%
Judiciário: 6%	Judiciário: 6%	
Executivo: 40,9%	Executivo: 49%	Executivo: 54%
MPU: 0,6%	MPE: 2%	

Fonte: Adaptação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000, p. 84).

Essas limitações têm como objetivo o não comprometimento da receita de cada ente com despesas de pessoal e, com isso, permitir o atendimento das mais diversas demandas da população, como: saúde, segurança e educação (MENDES, 2012).

Destarte, a União tem se esforçado para manter o gasto com pessoal abaixo do limite percentual imposto, conforme gráfico abaixo (BRASIL, 2015g):

Gráfico 12 – Evolução do percentual da despesa com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) da União – 1995 a 2015.



Fonte: Adaptado do Boletim estatístico de pessoal e informações organizacionais (BRASIL, 2015g, p. 38).

Desde 1999, o gasto com pessoal não ultrapassa a margem de 40% em relação a RCL, mantendo-se em queda até 2005. Parte do controle sobre esses gastos ocorreu devido a diminuição de admissões e contratações no serviço público,

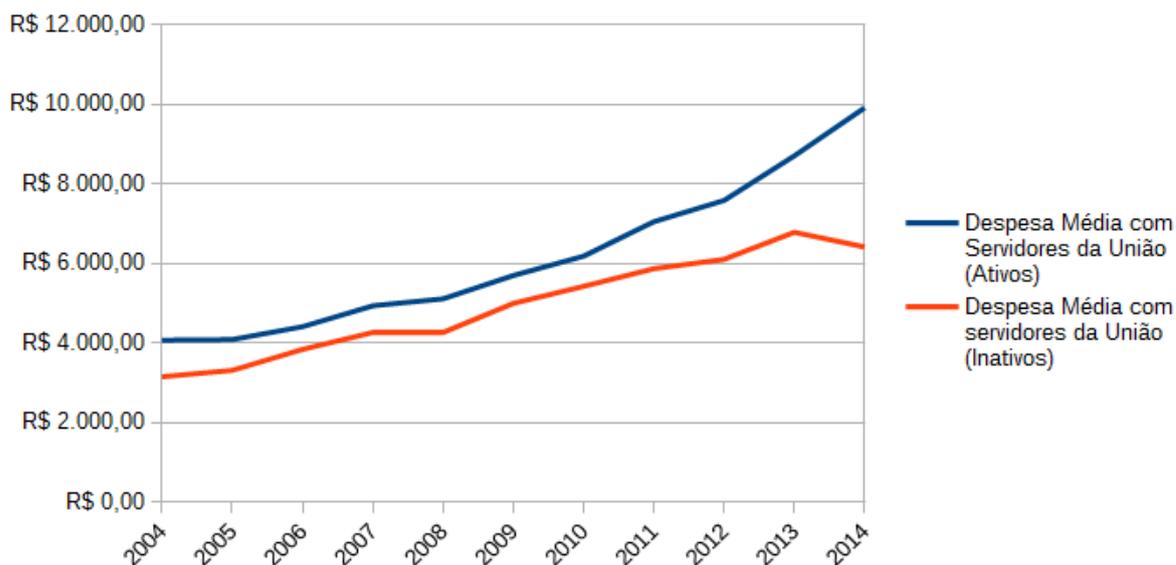
aliada a um aumento expressivo na RCL – cerca de 335,53% – no período em questão (BRASIL, 2015g).

Contudo, a partir de 2005, em decorrência de uma fase de expansão do quadro de pessoal bem como uma política de ajustes graduais da remuneração dos servidores, favorecidos pelo cenário de crescimento econômico e por uma política de contratação por meio de concursos públicos – já comentados anteriormente –, o gasto com pessoal voltou a crescer (CARDOSO JÚNIOR; NOGUEIRA, 2011b).

Nesse sentido e como demonstrado no Gráfico 1 do capítulo anterior, desde 2003, a quantidade de servidores admitidos por concurso público e de aposentadorias cresceu, elevando, conseqüentemente, o gasto com pessoal.

O crescimento da despesa também foi diretamente influenciada pelo aumento na média do gasto com servidores ativos e inativos – remunerações e proventos, respectivamente –, os quais elevaram-se para mais do dobro entre o período de 2004 a 2014, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 13 – Despesa média com servidores civis ativos e inativos da União.



Fonte: Adaptado do Boletim estatístico de pessoal e informações organizacionais (BRASIL, 2015g, p. 40 a 42). Elaboração Própria.

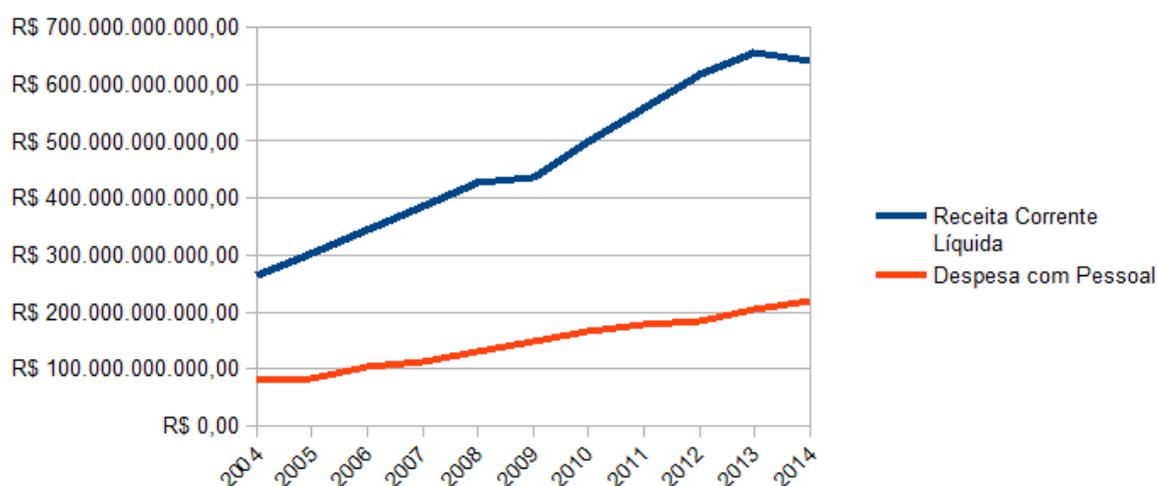
De certa forma, os aumentos na despesa média com servidores ativos da União podem ser correlacionados com a referida política de ajuste gradual da remuneração desses, assim como a alteração do perfil profissional dos servidores, derivado da preferência do Governo Federal na criação de cargos e elaboração de concurso, para preenchimentos desses, ambos com exigência mínima de ensino

superior, os quais tendem a possuir remunerações superiores às dos cargos de nível intermediário, observados nos Gráficos 4 e 5.

Outro ponto importante é que os percentuais com despesa de pessoal mantiveram-se abaixo do limite imposto pela LRF em decorrência do aumento substancial da Receita Corrente Líquida. Em 2004, a RCL era de R\$ 264.353.000.000,00, enquanto em 2014 essa receita subiu para R\$ 641.578.200.000,00, ou seja, um aumento de R\$ 377.225.200.000,00 (142,70%), conforme gráfico abaixo.

Nesse mesmo período, ao se observar a evolução do gasto de pessoal, a referida despesa saltou de R\$ 79.834.606.000,00 – em 2004 – para R\$ 220.702.900.800,00 – em 2014 –, um aumento de R\$ 140.868.294.800,00 (176,45%).

Gráfico 14 – Evolução da Receita Corrente Líquida (RCL) e da despesa com pessoal da União.



Fonte: Adaptado do Boletim estatístico de pessoal e informações organizacionais (BRASIL, 2015g).

Essas informações são importantes porque, embora o quantitativo de pessoal integrante do serviço público federal e o gasto para manutenção desse tenda a não diminuir, a RCL é diretamente afetada pelo desempenho econômico do País. Conseqüentemente, em momentos de crise econômica a RCL tende a decair e o percentual relativo ao gasto com pessoal a aproximar-se do limite legal. Tal visão pode ser levemente percebida pela redução da RCL de 2013 a 2014.

Nesse sentido, segundo o Comitê de Política Monetária – Copom, instituído em 1996, com o objetivo de estabelecer as diretrizes da política monetária e de definir a taxa de juros – e em uma análise das diversas atas de reunião do

comitê, sobretudo do segundo semestre –, desde 2014 o Brasil já vinha apresentando desaceleração econômica (BRASIL, 2015a).

Recentemente, de acordo com a Ata da 191ª Reunião do Copom de junho de 2015, por meio de uma análise aprofundada de diversos indicadores, verificou-se redução na atividade econômica de diversos setores e em índices de confiança na Indústria, do Consumidor, de Serviços e da Fundação Getúlio Vargas (BRASIL, 2015a).

Entre os dados levantados pelo comitê, sobressalta-se o recuo do Produto Interno Bruto (PIB) de 0,2%, no primeiro trimestre de 2015, em comparação com o trimestre anterior, sendo que, na comparação interanual, houve uma retração de 1,6% (BRASIL, 2015a).

Em decorrência da redução na atividade econômica supracitada e pelo fato de a arrecadação federal estar diretamente ligada ao desempenho dessa atividade, houve em 2015 uma redução na arrecadação tributária. Segundo Brasil (2015e), ao se considerar a correção inflacionária, na comparação de junho de 2014 e junho de 2015 houve uma redução nominal de 2,44% na arrecadação federal.

O Centro de Estudos Tributários da Receita Federal do Brasil indica que, desde o final do ano de 2014, a economia entrou em um ciclo de desaceleração e diversos indicadores demonstraram um decréscimo da atividade econômica, os quais interferem negativamente na arrecadação federal, salientando uma tendência da arrecadação tributária de 2015 ser menor do que a de 2014 (BRASIL, 2015e).

Todas essas variáveis são importantes tendo em vista que a RCL da União é calculada com base no somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e demais receitas correntes, deduzidos: os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal; as contribuições mencionadas na alínea “a” do inciso I e no inciso II do artigo 195, e no artigo 239 da Constituição Federal de 1988; a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistências social; e as receitas provenientes da compensação financeira citada no §9º do artigo 201 da CF/88 (BRASIL, 2000).

Com a redução da atividade econômica, aliada à redução da arrecadação tributária brasileira, e o aumento progressivo no gasto de pessoal, a probabilidade de aproximação do percentual dessa despesa com o limite estipulado pela Lei Complementar nº 101/2000 aumenta drasticamente.

É importante ressaltar que, segundo o artigo 22 da LRF, caso o ente da Federação exceda 95% do limite com despesa total com pessoal, seus Poderes ou órgãos que tiverem incorrido no excesso serão vedados de praticar diversos atos relacionados com o aumento dessas despesas, como concessão de vantagens e aumentos da remuneração, criação de cargos e provimento de cargos (BRASIL, 2000; MENDES, 2012).

Ultrapassado o limite, o Poder ou órgão, sem prejuízo das sanções constantes no artigo 22 supracitado, é legalmente obrigado a reduzir os gastos com pessoal, e, em quanto perdurar o excesso, sofrerá algumas sanções e limitações orçamentárias – tais como: receber transferências voluntárias, ressalvadas as destinadas à saúde, à educação e à assistência social; obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (BRASIL, 2000; MENDES, 2012).

Tais sanções e limitações impactam significativamente na capacidade do Estado – como é o exemplo da proibição da contratação de operações de créditos que são importantes para o financiamento de obras de infraestruturas e logística e para o fomento à atividade econômica – podendo impactar negativamente a retomada da econômica e da arrecadação tributária.

Por conseguinte, o Estado deve ser protagonista no controle dessas despesas e lidar com extrema responsabilidade e transparência ao realizar políticas públicas voltadas aos seus servidores, principalmente em assuntos que têm a probabilidade de aumentar esses gastos – como o aumento nas remunerações e a expansão do quadro de pessoal –, planejando com vista nos resultados e impactos futuros dessas políticas.

CONCLUSÃO

Pelos dados levantados nesta pesquisa, pode-se observar que a administração pública passou por diversas reformas na tentativa de desenvolver um modelo gerencial capaz de atender as demandas da sociedade de forma eficiente e efetiva.

Contudo, a sobreposição de modelos administrativos e a forma com que os reformadores brasileiros se preocuparam com a modernização das estruturas organizacionais ocasionaram mudanças superficiais, sem a necessária reforma estrutural, suscitando o convívio de instituições consideradas excelentes e instituições sem equipes permanentes e sem processos de gestão estruturados.

Essa sobreposição promoveu a fragmentação e tensão entre servidores, ocasionando duplicidade e ambiguidade de tarefas, assim como a uma cultura e um clima organizacional não propício à mudança no comportamento dos indivíduos, provocando o apego à burocracia, a falta de comprometimento e a ineficiência.

A evolução administrativa no Brasil influenciou, também, a forma de admissão de novos servidores e o seu quadro pessoal. Percebe-se a incorporação e a preferência da utilização de critérios meritocráticos de seleção, com um aumento expressivo na contratação de servidores por meio de concursos públicos. Além disso, observa-se uma política de admissão que prioriza a seleção de profissionais com mais qualificações acadêmicas, tanto para compor cargos efetivos quanto para compor cargos em comissão, evidenciando a tentativa de profissionalização do serviço público.

Não obstante, por mais que tenha ocorrido, na última década, um aumento no número de servidores que compõem o quadro de pessoal do Poder Executivo Federal, ainda não podemos falar em “inchaço” do Estado, tendo em vista que os percentuais de servidores não expandiram expressivamente nas últimas duas décadas – como se imaginava –, e que a União tem mantido suas despesas com pessoal sobre controle.

Devido ao cenário econômico e à queda da arrecadação federal, o Governo deve mostrar-se apreensivo quanto a esses gastos. O Estado deve

estudar, desenvolver e implementar políticas públicas voltadas a seus servidores capazes de vincular seus vencimentos a seus desempenhos, além de reduzir as diferenças salariais entre as diversas classes e, conseqüentemente, a injustiça salarial vivenciada no país, sem que perca o controle sobre os gastos para manutenção de seu quadro de pessoal.

Ademais, embora os objetivos do trabalho tenham sido alcançados, cumpre ressaltar que as diversas pesquisas disponíveis sobre a evolução do quadro de pessoal do Governo Federal se preocuparam apenas em analisar variáveis relacionadas à trajetória quantitativa e qualitativa de servidores, sendo que, com relação a essa última característica, foi dada ênfase, basicamente, na formação acadêmica desses profissionais.

Dessa forma, diversos fatores que possuem a capacidade de influenciar na necessidade de admissão de novos servidores e, conseqüentemente, seu impacto no orçamento, não foram considerados, como: qualificação profissional dos servidores, metodologias de gerenciamento, eficiência do instituto do concurso público, alocação estratégica de pessoal, produtividade efetiva dos servidores, necessidade de capacitação e desenvolvimento profissional, evoluções em plataformas de tecnologia da informação, possíveis alterações na legislação, entre outros.

Pelo exposto e tendo em vista o papel das pessoas nas organizações modernas, as quais compreendem um dos recursos mais importantes e diferenciadores das organizações, e seu peso no orçamento público, torna-se evidente a necessidade de realização de estudos que delimitem todas as variáveis que afetam, direta e indiretamente, a administração de pessoal no setor público, a fim de subsidiar a construção de um modelo de política pública capaz de produzir impactos positivos para sociedade.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Helena Kerr do. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 449-463, out./dez. 2006.

BARACHO, Hertha Urquiza; SOUZA, Jacyara Farias. As reformas econômicas no estado brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: uma proposta desenvolvimentista. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, a. 2, n. 3, p. 29-44, jan./jun. 2011.

BENEVIDES, Carolina; GOIS, Antônio. Em 88% dos empregos, setor público paga mais: diferença se repete em profissões como médico, professor e advogado. **O Globo**, Rio de Janeiro, jul. 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/em-88-dos-empregos-setor-publico-paga-mais-5361837>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Comitê de Política Monetária. **Atas do Copom**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?ATACOPOM>>. Acesso em: 07 jul. 2015a.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Anexo I: Tabela de Remuneração – cargo efetivo**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/transparencia/recursos-humanos/quadro-remuneratorio/TabelaCargoEfetivo.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2015b.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04 fev. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado, 1998a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 05 mar. 2015.

BRASIL. Decreto n.º 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 fev. 2005a. Seção 1, p. 2-3.

BRASIL. Decreto n.º 5.497, de 21 de julho de 2005. Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jul. 2005b. Seção 1, p. 13.

BRASIL. Edital nº 1 – TJDF, de 18 de dezembro de 2007. Concurso público para provimento de vagas e para formação de cadastro reserva nos cargos de Analista Judiciário e de Técnico Judiciário. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 dez. 2007a. Seção 3, p. 238-249.

BRASIL. Edital nº 47, de 6 de junho de 2013, Concurso público para provimento de cargos de nível superior do Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda – PECFAZ. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 06 jun. 2013a. Seção 3, p. 122-127.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Seção 1, p. 82-90.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, nov. 1995.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Entrevista – arredação das receitas federais de junho de 2015**. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/videos/entrevista-arrecadacao-das-receitas-federais-de-junho-de-2015>>. Acesso em: 22 jun. 2015c.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índices de Preços ao Consumidor – IPCA e INPC: maio de 2015**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/defaulttab.shtm>. Acesso: em 07 jul. 2015d.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Tabela de resultados. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/defaulttab.shtm>. Acesso em: 06 ago. 2015e.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Brasília, v. 1, n. 21, janeiro/1998b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2006/bol117_jan2006.pdf/view>. Acesso em: 17 jul. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informação Organizacional**. Brasília, v. 10, n. 117, janeiro/2006a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2006/bol117_jan2006.pdf/view>. Acesso em: 17 jul. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informação Organizacional**. Brasília, v. 12, n. 129, janeiro/2007b. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2007/bol129_jan2007.pdf/view>. Acesso em: 17 jul. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informação Organizacional**. Brasília, v. 12, n. 141, janeiro/2008a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2007/bol129_jan2007.pdf/view>. Acesso em: 17 jul. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informação Organizacional**. Brasília, v. 13, n. 153, janeiro/2009a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2007/bol129_jan2007.pdf/view>. Acesso em: 17 jul. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informação Organizacional**. Brasília, v. 14, n. 165, janeiro/2010a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2010/bol165-jan2010.pdf/view>. Acesso em: 17 jul. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informação Organizacional**. Brasília, v. 16, n. 177, janeiro/2011a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2011/bol177_jan2011.pdf/view>. Acesso em: 17 jul. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informação Organizacional**. Brasília, v. 17, n. 189, janeiro/2012a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2012/bol189_jan2012.pdf/view>. Acesso em: 17 jul. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informação Organizacional**. Brasília, v. 17, n. 201, janeiro/2013b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2013/bol201_jan2013.pdf/view>. Acesso em: 17 jul. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informação Organizacional**. Brasília, v. 19, n. 213, janeiro/2014a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2014/bol213_jan2014_parte_i_3.pdf/view>. Acesso em: 17 jul. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informação Organizacional**. Brasília, v. 19, n. 225, janeiro/2015f. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2015/bol225_jan2015_parte_i_03.pdf/view>. Acesso em: 17 jul. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informação Organizacional**. Brasília, v. 20, n. 227, março/2015g. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2015/150722_bol228-abr2015-partes_i.pdf/view>. Acesso em: 17 jul. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Impacto das PECs que vinculam a remuneração de carreiras do Executivo à remuneração de Ministro do STF**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticias/impacto-das-pecs-que-vinculam-a-remuneracao-de-carreiras-do-executivo-a-remuneracao-de-ministro-do-stf>>. Acesso em: 06 ago. 2015h.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA**: Documento de referência 2008/2009. Brasília: MP, SEGES, 2009b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Reajuste do Judiciário terá impacto de R\$ 25,7 bilhões em quatro anos**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticias/reajuste-do-judiciario-tera-impacto-de-r-25-7-bilhoes-em-quatro-anos>>. Acesso em: 06 ago. 2015i.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos Ex-Territórios**. Brasília, v. 66, março/2015j. Disponível em: <http://antigo.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/tabela_de_remuneracao/tab_rem_15/tab_66_2015_02.pdf>. Acesso em 17 jul. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 08 maio 2015.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Remuneração cargo efetivo (Lei 12.774, de 28/12/2012)**. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/transparencia/estrutural-funcionalistas/TabeladeRemuneracaoJaneiro2015.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2015l.

CAPELLI, Peter. **Contratando e mantendo as melhores pessoas**. 4. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2010.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso Cardoso; NOGUEIRA, Roberto Passos. Ocupação no setor público: tendências recentes e questões em aberto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 62, n. 3, p. 237-260, jul./set. 2011a.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso Cardoso; NOGUEIRA, Roberto Passos. Tendências e problemas da ocupação no setor público brasileiro: conclusões parciais e recomendações de pesquisa. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011b. p. 415-445.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

CARVALHO, Eneuton Dornellas Pessoa de. Emprego público e ocupações no serviço público municipal nos anos 2000. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011a. p. 287-308.

CARVALHO, Eneuton Dornellas Pessoa de. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores: de 1930 aos dias atuais. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011b. p. 47-89.

CARVALHO, Eneuton Dornellas Pessoa de. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores: do período colonial a 1930. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011c. p. 19-46.

CARVALHO, Eneuton Dornellas Pessoa de. Salários e política de vencimentos no poder executivo federal na década de 2000. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011d. p. 133-178.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim; JOSÉ, Heberri Antonio Age. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 6, p. 97-111. nov./dez. 1998.

CATHO. Guia de profissões e salários. Cargo de Analista Administrativo. Disponível em: <<http://www.catho.com.br/profissoes/analista-administrativo/>>. Acesso em: 25 ago. 2015a.

CATHO. Guia de profissões e salários. Cargo de Assistente Administrativo. Disponível em: <<http://www.catho.com.br/profissoes/assistente-administrativo/>>. Acesso em: 25 ago. 2015b.

D'ARAÚJO, Maria Celina; LAMEIRÃO, Camila. Dirigentes públicos federais de alto escalão no governo lula. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. p. 91-131.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DIEGUES, Geraldo César; HELAL, Diogo Henrique. Do patrimonialismo ao paradigma gerencial: paradoxos na administração pública municipal de Caeté – MG. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 1, n. 1, p. 23-45, jan./mar. 2009.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FOWLER, Eliane D'Martin; MELLO, Carlos Henrique Pereira; COSTA NETO, Pedro Luiz de Oliveira. Análise exploratória da utilização do programa de qualidade GESPÚBLICA nas instituições federais de ensino superior. **Revista Gestão & Produção**, São Carlos, v. 18, n.4, p. 837-852. maio/ago. 2011.

GRAEF, Aldino. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. In: PALOTTI, Pedro; FREIRE, Alessandro. Perfil, composição, remuneração dos servidores públicos federais: trajetória recente e tendências observadas. In: **Congresso CONSAD de Gestão Pública**, 8., 2015, Brasília, Servidores públicos federais: perfil e novos olhares e perspectivas. Brasília: CONSAD, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/2237/009.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 25 jul. 2015. p. 21.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Emprego público no Brasil: comparação internacional e evolução. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. p. 289.

KOGA, Natália Massaco. Ensaio: Gestão de pessoas na administração pública japonesa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 1, p. 97-106, jan./mar. 2007.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 2, p. 5-32, abr./jun.1998.

LONGO, Francisco. A consolidação institucional do cargo de dirigente público. **Revista do Serviço Público**, São Paulo, a. 54, n. 2, p. 7-33, abr./jun. 2003.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. Emprego público: aspectos históricos e evolução recente. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. p. 213-276.

MENDES, Sérgio. **Administração financeira e orçamentária**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PALOTTI, Pedro; FREIRE, Alessandro. Perfil, composição, remuneração dos servidores públicos federais: trajetória recente e tendências observadas. In: **Congresso CONSAD de Gestão Pública**, 8., 2015, Brasília, Servidores públicos federais: perfil e novos olhares e perspectivas. Brasília: CONSAD, 2015. Disponível em:

<<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/2237/009.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

PANTOJA, Maria Júlia; CAMÕES, Marizaura R. de Souza; BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília: ENAP, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, São Paulo, v. 52, n. 1, p. 5-24, jan. 2001.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, São Paulo, v. 49, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998.

SCHIKMANN, Rosane. Gestão Estratégica de pessoas e bases para a concepção do curso de especialização em gestão de pessoas no serviço público. In: PANTOJA, Maria Júlia; CAMÕES, Marizaura R. de Souza; BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília: ENAP, 2010. p. 9-28.

SECCHI, Leonardo. Modelos Organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-349, mar./abr. 2009.

SENHORAS, Elóis Martins; SOUZA CRUZ, Ariane Raquel Almeida de. Debates sobre o teto de retribuição pecuniária do funcionalismo público brasileiro. **Revista Síntese Direito Administrativo**. São Paulo, v. 110, p. 1-9, fev. 2015

SILVA, Lindomar Pinto; FADUL, Élvia Mirian Cavalcanti. A percepção dos gestores públicos estaduais sobre o seu papel na implantação de novos padrões de eficiência na gestão pública: o GESPÚBLICA. **Administração Pública e Gestão Social – APGS**, Viçosa, v. 3, n. 2, p. 257-278, abr./jun. 2011.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.