



Universidade de Brasília - UnB
Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares - CEAM
Núcleo de Estudos de Saúde Pública - NESP
Programa de Políticas de Recursos Humanos de Saúde - POLRHS

Subsídios para o Plano de Reordenamento dos Recursos Humanos no âmbito do Ministério da Saúde

Tendências e Situação dos Recursos Humanos do Poder Executivo
Federal, 1990-2004¹

RELATÓRIO

Brasília-DF
Setembro/2004

¹ Este texto faz parte da produção do Observatório de Recursos Humanos em Saúde (NESP/CEAM/UnB), que conta com patrocínio do programa de cooperação OPAS/Ministério da Saúde. Pode ser encontrado na categoria *Gestão* da seção *Projetos e Estudos* do sítio web: <http://www.observarh.org.br/nesp>. Contribuições e sugestões podem ser enviadas para o endereço eletrônico: observarh.unb@observarh.org.br.

1. O Contexto da Reforma Administrativa do Estado

No início da década de 1990, a gestão de pessoal na administração pública brasileira entrou num longo processo de desestruturação de suas bases normativas, administrativas e financeiras cujos efeitos negativos sobre a capacidade de ação do Estado perduram até os dias atuais. Num contexto internacional favorável a políticas de reforma do Estado e a políticas de diminuição do seu poder regulador sobre a economia, fez-se no Brasil o diagnóstico de que tínhamos uma máquina administrativa “inchada” e “rígida”. Para esta visão, havia um excesso de servidores que “custavam muito e faziam pouco”, numa apreciação comum às políticas neoliberais da época, inspiradas, em maior ou menor extensão, pela reforma *thatcheriana* do Estado, ocorrida na Grã-Bretanha na década de 1980.

Na Grã-Bretanha, o plano de reforma da corrente da *Nova Gerência Pública*, caracterizou-se pela ênfase na necessidade de promover a separação das funções públicas entre um ente contratador (que fixa metas e maneja com autonomia um dado orçamento) e um ente prestador contratado (que presta os serviços de acordo com essas metas e outras especificações). Tal distinção, que na teoria corresponde à relação entre principal (contratante) e agente (contratado) pretende dar origem a processos de relativa competição entre executores através de mecanismos induzidos e geridos pelo setor público (ou seja, originar um "paramercado"). O modelo contratualista segue um princípio geral - o da *separação institucional entre funções de direção (ou gestão) e funções de prestação de serviços confere maior eficiência no uso dos recursos disponíveis no sistema*. O pressuposto teórico é que o Estado funciona melhor quando tem entidades especializadas em cada uma dessas funções e quando as diretrizes de interesse público são sustentadas pelo gestor na sua relação com os prestadores, cabendo a estes operar da forma mais eficiente possível em relação aos recursos que lhe são repassados pelo gestor.

Tal modelo veio a se constituir numa referência preeminente para todos os países da América Latina, embora nenhum destes países o tenha adotado para configurar a totalidade dos seus serviços públicos, talvez com a exceção que possa ser feita à Colômbia, que segue uma diretriz ortodoxa de competição interna ao setor público. Quanto aos demais países, a separação entre financiamento e regulação, de um lado, e prestação de serviços, de outro, deu-se apenas parcialmente devido às reformas do setor público e do setor saúde. No Brasil, esse modelo foi divulgado por conta da criação do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob o comando do ex-ministro Bresser Pereira. O modelo está legalizado através das

Organizações Sociais, que pressupõe não só a separação entre gestor e executor, mas também a existência de um contrato de gestão entre os dois, firmando metas e compromissos diversos de parte a parte. Mas também está presente no sistema de agências reguladoras, que constituem autarquias especiais, dotadas de autonomia efetiva face ao poder executivo.

As agências reguladoras não faziam parte do rol de novas entidades que deveriam configurar o estilo gerencial de administração preconizado pela Reforma do Estado. No entanto, como um subproduto do processo da desestatização da economia, as agências acabaram por constituir a modalidade institucional mais proeminente e influente dentro do novo arranjo das funções do Estado que se seguiu à Reforma.

A doutrina predominante da Reforma teve por intenção instaurar *estilos de gerência* em contraposição ao estilo burocrático tradicional, que estaria marcado por um excessivo apego às regras e ao controle dos processos, daí originando serviços muito padronizados, impessoais, morosos e, de um modo geral, pouco adaptados às necessidades e demandas do cliente-cidadão. Todos os reformistas partem do pressuposto de que tais características do estilo empreendedor ou gerencial de gestão pública já estão presentes no setor privado, e o que se faz necessário é trazê-las de lá e disseminá-las no âmbito do setor público.

A criação da figura jurídica do *emprego público* constitui uma das mais importantes modificações introduzidas na gestão de pessoal da administração pública em decorrência das revisões constitucionais associadas às iniciativas da Reforma. O emprego público compõe parte das medidas de flexibilização do trabalho que foram adotadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso com o explícito propósito de ajustar a administração pública a requisitos de eficiência e controle de gastos. Teve por efeito mais visível reintroduzir a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) como um regime de trabalho alternativo no âmbito do serviço público, opção que chegou a ser bastante difundida nos anos 1970 e 1990, mas que havia sido deixada de lado pela Constituição de 1988, quando prescreveu que os servidores públicos de todos os entes federados seriam regidos por um estatuto unificado, um regime jurídico único.

A mudança constitucional introduzida criou a seguinte distinção conceitual:

- a. os *servidores estatutários* ocupam *cargos públicos*, regidos pelos respectivos regulamentos, da União, do Distrito Federal, de estados e de municípios;

- b. os *empregados públicos* ocupam *empregos públicos*, subordinados às normas da CLT, e são contratados por prazo indeterminado para exercício de funções na administração direta, autárquica e fundacional.

Os empregados públicos tanto quanto os servidores estatutários só podem ser admitidos ao serviço público pela via do concurso público. Ao contrário do que acontecia no período anterior a 1988, não mais se admite a entrada de celetistas com base em critérios arbitrários de competência ou por mera indicação política. No entanto, houve, por parte dos patrocinadores da idéia, a intenção de que o processo seletivo de empregados públicos seja feito de forma mais "simplificada" do que o que se aplica habitualmente aos servidores estatutários. São consideráveis as diferenças existentes entre estas duas categorias no que se refere aos aspectos de estabilidade, processo seletivo, previdência social, remuneração e oportunidades de carreira. Contudo, visto que certas prerrogativas dos estatutários (como a estabilidade) foram revistas, como resultado das medidas adotadas nas reformas administrativa e previdenciária, as diferenças entre as duas categorias são hoje menores.

A política de gestão de pessoal na administração pública, neste contexto, obedecendo ao que dispõem a Constituição reformada e a Lei de Responsabilidade Fiscal, passou a compreender algumas orientações básicas como as seguintes:

- a. a ampliação de quadros da administração direta, autárquica e fundacional está obrigada a considerar os limites de gastos com pessoal como proporção da receita líquida da administração pública federal, estadual e municipal, sendo também computados nessa rubrica os gastos com pessoal terceirizado na qualidade de "serviços de terceiros";
- b. todos os servidores passaram a ser condicionados, em sua permanência em cargos e empregos públicos, à avaliação de desempenho, sendo suscetíveis de demissão devido a resultados negativos obtidos nesta avaliação, da mesma maneira que o são em caso de excesso de quadros, ou seja, quando forem ultrapassados os limites acima referidos;
- c. o concurso público, com avaliação através de provas e títulos, é obrigatório para entrada em exercício de qualquer cargo ou emprego público, devendo a complexidade do processo seletivo estar em proporção com a complexidade técnico-administrativa da função;
- d. é assegurado a todos os servidores o direito de organização sindical e o de greve em serviços públicos.

2. Conjunturas Políticas e Evolução dos Quadros de Pessoal

A análise que faremos a seguir estará em grande parte limitada à evolução, entre 1990 e 2004, do pessoal do poder executivo do governo federal, considerado como um “universo” em relação ao pessoal especificamente vinculado ao Ministério da Saúde. A evolução do quantitativo físico de pessoal, tomará em consideração três componentes: os ativos, os aposentados e os instituintes de pensão.

As principais tendências e situações observadas no período 1990-2002 são as seguintes:

- diminuição drástica do número de servidores ativos e conseqüente aumento proporcional do pessoal inativo, simultaneamente com a diminuição do número de servidores admitidos pela via legal do concurso público;
- tendência a satisfazer as demandas de pessoal por meio de entidades externas (cooperativas, organismos internacionais e outras) que atuam, em relação ao governo, como simples mediadoras no fornecimento de mão de obra, tanto especializada quanto de apoio administrativo e técnico;
- conflitos sucessivos entre o poder executivo e o Ministério Público Federal quanto à licitude da admissão e uso desse tipo de mediação do trabalho.

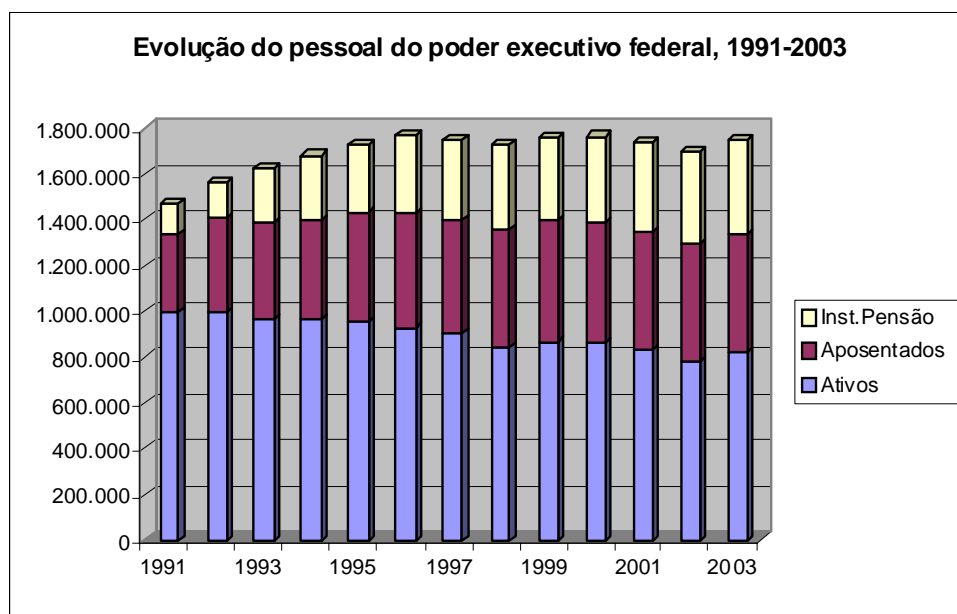
No período que se estende de 1990 a 1995, a despeito de haver uma intenção explícita de reduzir a dimensão do Estado por parte da gestão Collor de Mello, as políticas oficiais não levaram a uma diminuição real do contingente ativo do poder executivo federal. Foi só a partir deste último ano, com a perspectiva oficial da Reforma do Estado, aberta pela gestão Fernando Henrique Cardoso, que se inicia um processo de redução efetiva dos ativos e de crescimento acentuado do pessoal inativo. Ao longo do período 1991-2003, ocorreu um declínio de 17,7% do pessoal ativo (incluindo civis e militares) e um aumento de 49,8% dos aposentados e de 206,3% dos instituintes de pensão. Mas, para o conjunto dos três componentes, registrou-se neste período um aumento de 18,5% do quantitativo de pessoal vinculado ao poder executivo federal. Uma questão importante que será mais adiante examinada é a do impacto dessa evolução em relação aos gastos de pessoal do Estado.

Servidores Civis e Militares do Poder Executivo Federal, segundo Situação de Vínculo

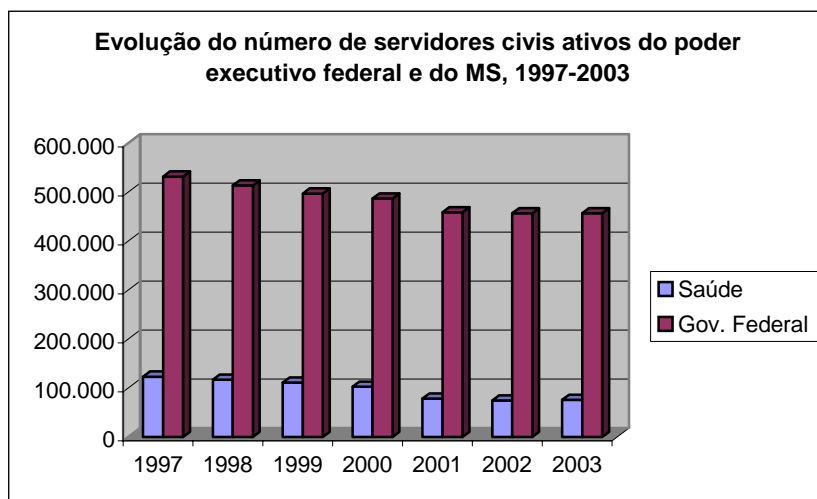
Sit. Vínculo	1991	1995	1999	2003	Varição (%)
					1991- 2003
Ativos	991.996	951.585	866.799	816.851	-17,7
Aposentados	348.630	483.228	527.355	522.399	49,8
Inst.Pensão	132.750	295.309	366.067	406.551	206,3
Total	1.473.376	1.730.122	1.760.221	1.745.801	18,5

Fonte: SRH/Ministério do Planejamento

O gráfico seguinte ilustra a evolução anual das três situações de vínculo do pessoal do executivo federal entre 1991 e 1993.



A diminuição do número de servidores ativos atingiu de forma diferenciada as áreas do governo federal. Tomando apenas os anos mais recentes (de 1997 a 2003), verifica-se que houve um decréscimo da ordem de 38% no Ministério da Saúde e de 12% no Ministério da Previdência e Assistência Social. Já o Ministério da Fazenda e o Ministério da Educação foram bem menos afetados. O Ministério da Saúde e Ministério da Previdência e Assistência Social têm uma origem histórica comum e são integrantes atuais do Sistema de Seguridade Social. Com efeito, parte substantiva dos 47 mil servidores que deixaram de estar em atividade no Ministério da Saúde nesse período são profissionais de saúde que procedem do extinto Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e que vinham prestando serviços na administração descentralizada do SUS. Mas há também um número elevado de servidores da administração do Ministério da Saúde e da Fundação Nacional de Saúde que entraram para a inatividade. A comparação da evolução do pessoal ativo do executivo federal e do Ministério da Saúde é mostrada no gráfico seguinte.



A política de pessoal adotada na primeira fase do governo FHC, entre 1995 e 1998, tinha como proposta uma renovação bastante seletiva dos quadros de pessoal da administração federal, de acordo com diretrizes emanadas da filosofia da reforma administrativa. Foi dada ênfase à manutenção e ampliação de carreiras típicas de Estado, nas áreas jurídicas, de administração financeira e de gestão estratégica do Estado. Um destaque especial coube à carreira de gestor público, cujos integrantes foram visualizados como protagonistas do modelo gerencial de administração pública. Para estas carreiras, continuou a haver a abertura de vagas para concursos nesses anos. No entanto, para outras áreas, atinentes às políticas sociais, entre as quais a saúde, não houve um interesse em promover a reorganização ou expansão de suas carreiras. Adotava-se, neste particular, a orientação de que, sendo serviços prestados ao cidadão em nome do interesse público, mas não em exclusividade pelo Estado, deveriam suas funções ser exercidas por trabalhadores celetistas vinculados às organizações públicas não-estatais, cujo modelo legal se consubstanciou nas *organizações sociais*, criadas pela Lei 9.637, de 15 de maio de 1998. Por outro lado, a renovação de vagas para funções administrativas gerais e de escolaridade média foi bastante restringida, com base no pressuposto de que, devido ao estilo gerencial moderno, tais funções perderam sua vigência e tendem a ser residuais, dada a diminuição do número de níveis hierárquicos (horizontalização organizacional) e dada a proeminência dos processos tecnológicos de informação e controle de processos.

Entre 1995 e 2000, foram postos em andamento vários planos de demissão voluntária (PDVs) dos servidores federais (e de outros níveis de governo), seguindo um modelo iniciado no governo Collor de Mello. No entanto, o resultado global desses planos, em termos da diminuição do estoque de pessoal ativo, foi bem menor do que o esperado. O governo federal buscou dar o exemplo para as demais esferas de governo, ativando seus planos de demissão, dentro das

expectativas de contenção de gastos públicos; contudo, um resultado muito mais significativo para a redução do pessoal ativo foi obtido através da contenção do número de ingressados por concurso público e do aumento das aposentadorias voluntárias.

Um fator importante que contribuiu para a diminuição dos servidores ativos do executivo federal está relacionado com o processo de privatização de empresas estatais e de economia mista. Para se ter uma idéia, existiam, em 1991, mais de 20 mil trabalhadores celetistas contratados por empresas de economia mista do governo federal, que vieram a se reduzir, em 2003, a cerca de 6 mil. Portanto, houve no período examinado uma passagem de vínculos ativos da administração pública para o setor privado, graças à privatização das empresas de telecomunicações e outras.

3. Tendências do Concurso Público

O que caracteriza bem as políticas restritivas na gestão de pessoal durante o período 1995 a 2002, é o número progressivamente reduzido de cargos preenchidos por concurso público. O número de ingressados a cargos da administração federal passa de cerca de 20.000 em 1995 para a metade em 1996, e vai caindo de forma significativa ao longo do primeiro mandato de FHC. Mas a situação torna-se ainda mais dramática nos quatro anos do segundo mandato. Entre 1999 e 2002, apenas cerca de 5 mil novos servidores são admitidos, perfazendo um número inferior aos 7,8 mil que ingressaram no ano de 1998. Como se constata na tabela seguinte é apenas em 2003, já no governo Lula, que se inicia uma reversão da tendência de contenção de concurso público, quando 7,2 mil novos servidores são admitidos, um número aproximado ao que foi registrado em 1998.

Pessoal Ingressado por Concurso, segundo Cargo ou Carreira Federal, Poder Executivo Federal, 1995-2003

Cargo/Carreira	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gestão	163	370	334	565	308	-	75	2	80
Auditoria	2.507	624	1.569	1.100	681	3	122	9	31
Diplomacia	18	84	33	159	22	25	31	-	3
Jurídica	137	148	363	297	22	628	220	8	621
Polícia Federal	131	512	1.013	111	676	116	21	4	741
PCC - Plano de Classificação de Cargos	13.258	3.388	1.989	1.892	117	67	2	-	-
Docente	2.604	3.131	3.387	3.124	620	601	122	6	472
Outros	857	1.670	367	567	481	84	67	1	5.272
Total	19.675	9.927	9.055	7.815	2.927	1.524	660	30	7.220

Fonte: SRH/Ministério do Planejamento

O nível de escolaridade é uma variável que vem experimentando mudanças significativas. A maioria (58%) dos servidores ingressados ao executivo federal no período 1995 a 2002 tinham escolaridade superior. As categorias de nível intermediário e auxiliar foram admitidas cada vez em menor proporção ao longo dos anos que compõem este período e alcançaram número ínfimo a partir de 1999. Em 2003, registrou-se uma composição equilibrada entre as categorias de nível superior e a intermediária, mas não foram admitidos servidores de funções auxiliares. Aparentemente, uma tendência persistente é a de retomar a renovação dos quadros intermediários, mas, contudo, não mais admitir pessoal para as funções auxiliares. Pelo que se conclui da direção dada a esta política, as funções auxiliares (limpeza, segurança, etc.) seriam supridas através de empresas legalmente terceirizadas.

Pessoal Ingressado por Concurso, segundo nível de escolaridade, Poder Executivo Federal, 1995-2003

Nível de Escolaridade	1995-2002		2003	
	Qtde	%	Qtde	%
Superior (NS)	34.148	58,0	3.763	52,1
Intermediário (NI)	22.278	37,9	3.291	45,6
Auxiliar (NA)	2.407	4,1	-	-
Total	58.833	100,0	7.220	100,0

Fonte: SRH/Ministério do Planejamento

Outro aspecto importante a ser examinado aqui é o de número de ingressados na modalidade de contrato temporário. Parte dos contratados nesta modalidade não está obrigada a passar pela exigência de concurso público, como é o caso das necessidades emergenciais no combate a endemias, que compreende os guardas sanitários vinculados à Fundação Nacional de Saúde. Outra parte, no entanto, submete-se a concurso público, como é o caso dos professores substitutos das instituições de ensino superior. Por uma mudança recente da lei que regulamenta o contrato temporário de excepcional interesse público, está sendo aplicada a exigência de concurso para os consultores vinculados a programas de investimentos realizados com apoio de cooperação internacional.

Cerca de 76 mil trabalhadores foram admitidos para funções temporárias ao longo do período 1995-2003, com uma média anual aproximada de 8.400. Predominam os profissionais de nível superior (68%).

Em 2003, em todo o Governo Federal, mais de 5 mil vagas, atinentes a funções caracterizadas como temporárias, foram preenchidas através de processo seletivo público na tentativa de regularizar a situação de contrato de consultores com organismos internacionais. No

Ministério da Saúde foram selecionados, no final deste ano, aproximadamente 560 pessoas, legalizados como contratados temporários de excepcional interesse público.

Pessoal Ingressado por Concurso, segundo Contratação por Tempo Determinado, Poder Executivo Federal, 1995-2003

Nível de Escolaridade	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Superior - NS	5.351	7.687	7.248	5.821	5.056	7.045	6.080	2.054	5.429
Intermediário - NI	1	118	1.416	1.508	932	2.109	2.631	7	1.090
Auxiliar - NA	9	102	0	3	0	0	0	0	0
Demais Cargos	107	866	844	345	637	611	1.886	2.273	6.727
Total	5.468	8.773	9.508	7.677	6.625	9.765	10.597	4.334	13.246

Fonte: SRH/Ministério do Planejamento

4. Caracterização Preliminar dos Servidores do Ministério da Saúde (MS)

Como resultado do processo mencionado de aposentadoria sem reposição através de concurso público, o percentual de servidores ativos do MS em relação ao total do poder executivo federal, passou de 23,2% em 1997 a 16,6% em 2003. Em comparação com outros órgãos ministeriais, o MS foi o que proporcionalmente mais diminuiu seu estoque de pessoal ativo em anos recentes, apresentando uma perda total de 38,3% entre 1997 e 2003. Em todos esses anos, não houve abertura de novas vagas para preenchimento dos cargos efetivos da administração do Ministério da Saúde, com exceção da Fundação Oswaldo Cruz, que veio a se enquadrar na carreira de Ciência e Tecnologia.

Quantidade e Percentual de Servidores Ativos do Executivo Federal, segundo alguns Órgãos do Poder Executivo, 1997 e 2003

Órgãos do Poder Executivo	1997		2003		Varição (%) 1997- 2003
	Qtde	%	Qtde	%	
Forças Armadas	35.362	6,7	28.710	6,3	-18,8
Educação	174.966	32,9	164.870	36,1	-5,8
Fazenda	26.207	4,9	25.622	5,6	-2,2
Justiça	23.261	4,4	21.244	4,6	-8,7
Previdência e Assistência Social	45.718	8,6	40.254	8,8	-12,0
Saúde	123.159	23,2	76.002	16,6	-38,3
Total dos Órgãos	531.725	100,0	456.980	100,0	-14,1

Fonte: SRH/Ministério do Planejamento

Em janeiro de 2004, estavam em atividade no MS um total de 76 mil servidores, que representavam 16,5% dos cerca de 460 mil servidores civis do poder executivo federal (ver tabela abaixo). A maioria dos servidores (53,6%) tem nível de escolaridade intermediário. Cerca de 35% tinham nível superior, proporção que é próxima da média de 39% do conjunto do poder executivo. Em termos da escolaridade dos seus servidores comparados com a média do poder

executivo, o MS só apresenta uma discrepância em relação ao pessoal de nível auxiliar. No entanto, como é grande a proporção de servidores dos quais não se dispõe de informação (11%), a comparação fica prejudicada.

Servidores do MS e do Poder Executivo segundo escolaridade, janeiro 2004

Órgão	Superior		Intermediário		Auxiliar		Sem Informação		Total	
	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%
Saúde	26.359	34,7	40.759	53,6	474	0,6	8.410	11,1	76.002	16,5
Poder Executivo	180.784	39,3	227.532	49,4	23.650	5,1	28.363	6,2	460.329	100

Fonte: SRH/Ministério do Planejamento

Outro indicador importante refere-se a gênero. O setor saúde é reconhecido como um setor que absorve em proporção destacada a força de trabalho feminina. Assim, no MS há uma discreta maioria dos servidores do sexo feminino, que alcança 51,1%. Esta proporção é mais elevada do que a de muitos outros órgãos ministeriais e, em relação a alguns que se destacam por absorverem um contingente de mais de 10 mil, só é menor que a proporção de mulheres do Ministério da Previdência.

Servidores de Alguns Órgãos do Poder Executivo segundo Sexo Feminino, janeiro 2004

Órgãos do Poder Executivo	Feminino	
	Qtde	%
Assistência Social	148	62,7
Defesa	11.454	39,9
Educação	79.544	48,3
Justiça	3.725	17,5
Meio Ambiente	2.030	28,0
Planejamento, Orçamento e Gestão	5.519	38,7
Previdência e Assistência Social	22.805	56,7
Relações Exteriores	1.149	39,4
Saúde	38.845	51,1
Trabalho e Emprego	3.334	46,2
Transportes	1.367	35,3
Total dos Órgãos	209.209	45,4

Fonte: SRH/Ministério do Planejamento

Finalmente, deve ser mencionada a média de idade dos servidores ativos, uma variável de relevo para o planejamento da gestão de pessoal. Devido à não renovação dos quadros de pessoal, com a eventual entrada de servidores jovens, a idade média dos servidores ativos do poder executivo federal vem aumentando substancialmente. A média é de 45 anos para todos os ministérios. O MS se destaca por ter a média mais elevada - 48 anos. Portanto, ainda por este aspecto etário, fica comprovado o fato de que o MS sofre o impacto de um prolongado período de tempo decorrido sem renovação de seus quadros de servidores efetivos.

Servidores de Alguns Órgãos do Poder Executivo segundo Idade, janeiro 2004

Órgãos do Poder Executivo	Idade
Desenv. Ind. e Comércio Exterior	45
Educação	44
Esporte	42
Fazenda	44
Governos dos Ex-Territórios	47
Integração Nacional	48
Justiça	41
Meio Ambiente	43
Minas e Energia	45
Planejamento, Orçamento e Gestão	44
Previdência e Assistência Social	45
Relações Exteriores	48
Saúde	48
Trabalho e Emprego	46
Transportes	48
Turismo	42
Total dos Órgãos	45

Fonte: SRH/Ministério do Planejamento