

Lopez, Felix; Guedes, Erivelton

Working Paper

Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)

Texto para Discussão, No. 2579

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Lopez, Felix; Guedes, Erivelton (2020) : Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017), Texto para Discussão, No. 2579, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília,
<https://doi.org/10.38116/td2579>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/240774>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

2579

**TRÊS DÉCADAS DE EVOLUÇÃO DO
FUNCIONALISMO PÚBLICO NO BRASIL
(1986-2017)**

**Felix Lopez
Erivelton Guedes**



TRÊS DÉCADAS DE EVOLUÇÃO DO FUNCIONALISMO PÚBLICO NO BRASIL (1986-2017)¹

Felix Lopez²
Erivelton Guedes³

1. Esta é uma versão modificada do documento homônimo divulgado pela Diretoria de Estudos e Políticas sobre o Estado, as Instituições e a Democracia (Diest) do Ipea, durante o lançamento da atualização do Atlas do Estado Brasileiro. Agradecemos a colaboração dos seguintes assistentes de pesquisa: Bruno Portes, Raphael Fonseca, Ana Flávia de Paula e Luciana Andrade. Somos igualmente gratos pelas críticas e sugestões realizadas por Janine Mello, Flávia Schmidt, Danilo Santa Cruz Coelho, Pedro Palotti e Helder Ferreira. Interpretações, opiniões, eventuais erros e omissões são de responsabilidade dos autores. As opiniões emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista do Ipea. Para uma versão modificada, que inclui gráficos e filtros em formato interativo, pode-se consultar o seguinte *link*: <<https://bit.ly/2LLdxKe>>. Nesse caso, os gráficos são passíveis de receber filtros conforme os interesses do leitor.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea e coordenador da plataforma Atlas do Estado Brasileiro. *E-mail*: <felix.lopez@ipea.gov.br>.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea e coordenador da plataforma Atlas do Estado Brasileiro. *E-mail*: <erivelton.guedes@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura**

André Tortato Rauhen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

**Assessora-chefe de Imprensa
e Comunicação**

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2020

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: J45; J48; H70; H83.

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td2579>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 EVOLUÇÃO NO TOTAL DE VÍNCULOS, NO SETOR PÚBLICO E PRIVADO	7
3 VÍNCULOS POR PODERES E NÍVEIS FEDERATIVOS	19
4 ESCOLARIDADE DOS OCUPADOS NO SETOR PÚBLICO	25
5 REMUNERAÇÕES, EM GERAL, NO SETOR PÚBLICO	29
6 VÍNCULOS E REMUNERAÇÃO, POR SEXO	37
7 DESPESA COM SERVIDORES ATIVOS	43
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS	49
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	51
APÊNDICE A	52

SINOPSE

O texto apresenta a evolução do funcionalismo público brasileiro, de 1986 a 2017, analisando as principais tendências e padrões de mudança observados no período, em cada nível federativo e poder. Analisamos os totais de vínculos e pessoas, a escolaridade, a distribuição e remuneração por sexo, a remuneração média e mediana mensal e a despesa com servidores ativos. A fonte principal dos dados explorados é o painel reconstruído da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério da Economia (Rais/ME), que inclui aprimoramentos em relação à fonte original, entre os quais uma validação das informações sobre os estabelecimentos públicos, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da Receita Federal do Brasil. O painel descritivo detalha diferenças importantes entre níveis federativos e, com base nele, sustentamos a relevância de definir o setor público em seus diferentes segmentos, antes que se adote a noção genérica de um funcionalismo público ou se presuma, erroneamente, que o setor público federal é uma aproximação razoável do perfil observado no funcionalismo dos demais níveis federativos.

Palavras-chave: funcionalismo; burocracia; força de trabalho no setor público; Atlas do Estado Brasileiro; setor público.

ABSTRACT

This article discusses the Brazilian civil service evolution and patterns of change in each level and branch of government, from 1986 to 2017. Our analysis covers the total personnel, schooling, and distribution by sex, mean and median wages as well as the total government spending on active civil servants. Our main source of data is the Rais database, which includes several improvements from the original source after comparisons with the Receita Federal database. The descriptive panel details important differences between levels of government. We defend the importance of taking into account these differences among varying civil service segments rather than the idea of a generic national civil service, or mistakenly assuming that the federal sector is a reasonable proxy for features in other levels of Brazil's civil service.

Keywords: civil service; bureaucracy; workforce in the public sector; public sector; Brazilian State.

1 INTRODUÇÃO

O texto sintetiza e analisa algumas das principais tendências sobre a força de trabalho ativa no setor público brasileiro, de 1986 a 2017. Ao fazê-lo, seu principal objetivo é contribuir para detalhar características, diferenças e trajetórias de evolução da administração pública brasileira em cada nível federativo e poder e ampliar o entendimento sobre como se desenvolveram as capacidades do Estado brasileiro nas últimas três décadas.¹

Embora o arranjo institucional republicano do país consista na relação entre três diferentes níveis federativos separados e poderes formalmente independentes, as distinções daí advindas são frequentemente desconsideradas, tratadas de modo genérico, ou o nível federal é tomado como nacional e considerado a unidade típica e representativa do setor público do país. Mas o funcionalismo público federal representa apenas 10% dos vínculos de trabalho no funcionalismo nacional. Ao tomar esta parte como o todo, produz-se uma compreensão distorcida – na melhor das hipóteses, parcial – sobre o funcionalismo público brasileiro. Tais distorções enviesam o debate sobre como aprimorar as capacidades do Estado, as políticas públicas e a prestação de serviços aos cidadãos.²

2 EVOLUÇÃO NO TOTAL DE VÍNCULOS, NO SETOR PÚBLICO E PRIVADO

Uma das mais importantes tendências da evolução do total de servidores públicos do país é a ampliação do número absoluto de servidores, de 1986 até 2014, embora também se note certa estabilidade em relação ao percentual de ocupados no mercado de trabalho nacional.

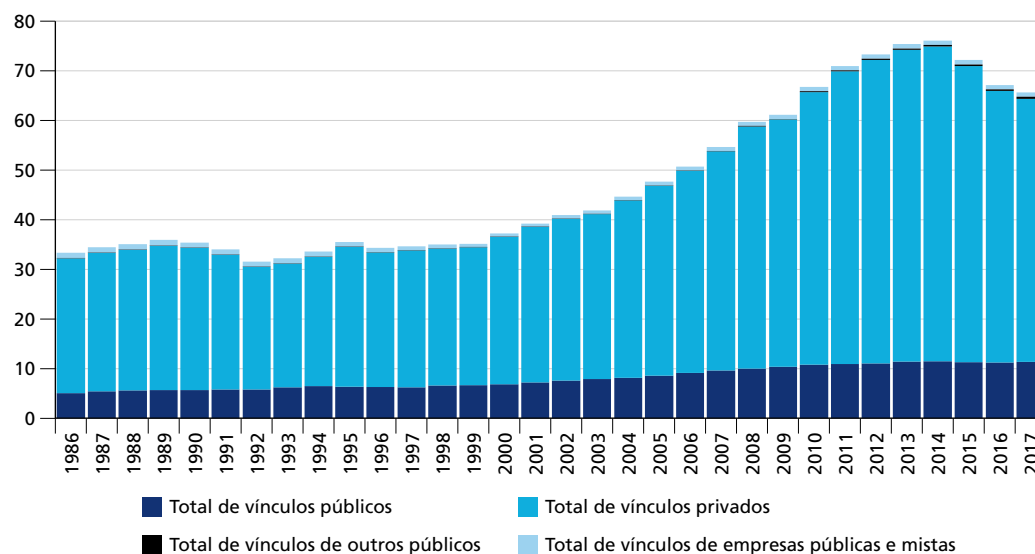
De 1986 a 2017, o total de vínculos formais de trabalho do país – incluídos os setores público e privado – aumentou 97%, de, aproximadamente, 33 milhões para 66 milhões, mas o apogeu ocorreu em 2014, com o registro de 76 milhões de vínculos (128% superior ao total de 1986), conforme o gráfico 1. A partir de 2015, o mercado de trabalho se retraiu em mais de 10 milhões de vínculos. No setor público, o total de vínculos aumentou de, aproximadamente, 5,1 milhões para 11,4 milhões no período

1. Ou seja, o corpo de servidores em instituições do Estado, não eleitos, sejam eles membros de carreira ou não.

2. As informações aqui apresentadas foram quase integralmente extraídas da plataforma de dados integrados sobre a força de trabalho no setor público Atlas do Estado Brasileiro, que disponibiliza inédita integração de informações sobre este setor do mercado de trabalho brasileiro.

1986-2017 – sem incluir as empresas públicas, cujo total declinou ao longo do tempo.³ A expansão global no setor público foi, portanto, de 123% em relação a 1986, e o crescimento médio anual, de 2,5%.

GRÁFICO 1
Total de vínculos de trabalho no mercado de trabalho brasileiro (1986-2017)
(Em milhões)



Fontes: Relação Anual de Informações Sociais do Ministério da Economia (Rais/ME); Receita Federal do Brasil; e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>>).
Elaboração dos autores.

No setor privado – formal –, houve expansão de 95% no total de vínculos. Dois aspectos merecem nota. O primeiro é que, no setor privado, parte da expansão do mercado pode ocorrer por meio do trabalho informal, informação que não é captada na base da Rais/ME, utilizada neste painel. E, desde 2015, as contratações informais têm se expandido (Ipea, 2015, p. 15; 2018, p. 24-25).⁴ O segundo aspecto é que o setor privado reage de forma mais imediata às intempéries da economia e, com a crise econômica iniciada em 2015, a redução nesse setor foi de, aproximadamente, 10 milhões de

3. O total de vínculos nas empresas públicas e de economia mista de todo o país era de 1,13 milhão em 1986. Este número caiu ao mínimo de 680 mil, em 2000, voltou a crescer de modo constante até 930 mil, em 2013, e, em 2017, era de, aproximadamente, 900 mil vínculos. A natureza das dificuldades em diferenciar empresas públicas e empresas de capital misto, bem como os níveis federativos – que a Rais/ME não especifica – é detalhada na seção correspondente no Atlas do Estado Brasileiro.

4. Segundo dados do Cadastro Geral de Empregados (Caged), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2015 e 2016, houve um forte aumento do desemprego no setor privado. Em 2017, o número de empregos gerados foi praticamente nulo. Em 2018, gerou-se 529 mil novos empregos e, em 2019, 644 mil.

vínculos: de 63 milhões, em 2014, para 53 milhões, em 2017. Se a discrepância ocorrida em função da crise econômica desses anos for excluída, e se for analisada a expansão do setor privado até 2014, esta foi de 134% – expansão anual média de 3%, que é a mesma do setor público, quando também calculada até 2014.

Em geral, os totais apontam uma expansão em ritmo similar entre os vínculos de trabalho nos setores público e privado. Os vínculos públicos mantiveram-se entre 15,1% e 19,5% do total de vínculos registrados na série. Em 1986, correspondiam a 15,3% do total; em 2017, a 17,3%. O mínimo observado, 15,1%, ocorreu em 2012 e em 2014. A natureza dos vínculos e das atividades desempenhadas no setor público – tanto pela regulação da legislação trabalhista aplicada ao setor público quanto pela natureza dos serviços que, em parte, não devem ou podem ser interrompidos ou reduzidos, tais como educação e saúde – o torna mais lento à dinâmica do mercado de trabalho. Com isso, os percentuais relativos, quando variam entre ambos os setores, revelam uma dinâmica inversa. Em tempos de menor dinamismo econômico, o setor público aumenta seu espaço, devido à retração do primeiro. Da mesma forma, o setor público reduz sua participação no total de vínculos quando o setor privado está mais aquecido (tabela 1).

TABELA 1

Total de vínculos de trabalho por setor e nível federativo (1986-2017)

Ano	Total geral de vínculos	Total de vínculos públicos	Total de vínculos privados	Total de vínculos federais	Total de vínculos estaduais	Total de vínculos municipais
1986	33.360.538	5.102.572	27.119.431	923.481	2.445.504	1.733.587
1987	34.482.827	5.458.564	27.901.513	932.979	2.612.925	1.912.660
1988	35.061.035	5.605.846	28.312.343	910.946	2.677.228	2.017.672
1989	35.973.684	5.670.957	29.128.801	930.084	2.650.308	2.090.565
1990	35.393.980	5.688.678	28.635.034	965.231	2.666.933	2.056.514
1991	34.046.330	5.803.639	27.122.713	935.636	2.693.880	2.174.123
1992	31.595.585	5.830.465	24.698.099	935.629	2.730.185	2.164.651
1993	32.238.449	6.276.217	24.904.969	924.936	2.910.602	2.440.679
1994	33.585.347	6.473.077	26.110.414	935.844	3.025.888	2.511.345
1995	35.526.390	6.396.577	28.135.287	846.382	2.954.089	2.596.106
1996	34.370.040	6.310.836	27.138.443	739.184	2.923.116	2.648.536
1997	34.680.353	6.267.536	27.556.788	731.969	2.882.067	2.653.500
1998	35.008.553	6.629.832	27.589.569	892.537	2.957.261	2.780.034
1999	35.164.552	6.677.878	27.762.260	807.694	2.969.686	2.900.498
2000	37.262.386	6.896.767	29.665.078	848.236	3.046.061	3.002.470
2001	39.243.045	7.230.655	31.327.119	828.320	2.994.414	3.407.921
2002	40.927.865	7.626.150	32.597.666	796.208	3.094.622	3.735.320
2003	41.863.258	7.898.759	33.254.996	740.226	3.172.467	3.986.066
2004	44.683.910	8.169.064	35.769.481	772.775	3.261.784	4.134.505
2005	47.657.099	8.592.568	38.302.160	806.707	3.289.274	4.496.587
2006	50.701.709	9.126.420	40.777.324	858.951	3.421.624	4.845.845
2007	54.649.133	9.640.196	44.175.197	976.165	3.566.089	5.097.942
2008	59.706.419	10.034.180	48.772.021	939.448	3.630.069	5.464.663

(Continua)

(Continuação)

Ano	Total geral de vínculos	Total de vínculos públicos	Total de vínculos privados	Total de vínculos federais	Total de vínculos estaduais	Total de vínculos municipais
2009	61.126.896	10.398.071	49.787.906	969.868	3.729.047	5.699.156
2010	66.747.302	10.840.337	54.880.206	1.214.356	3.762.781	5.863.200
2011	70.971.125	10.918.094	58.960.091	1.048.688	3.798.490	6.070.916
2012	73.326.485	11.069.597	61.115.826	1.031.715	3.808.492	6.229.390
2013	75.400.510	11.448.478	62.755.887	1.118.895	3.838.405	6.491.178
2014	76.107.279	11.482.730	63.433.129	1.163.151	3.853.006	6.466.573
2015	72.175.102	11.345.242	59.610.923	1.128.614	3.780.436	6.436.192
2016	67.144.598	11.259.593	54.691.800	1.171.346	3.716.562	6.371.685
2017	65.655.882	11.372.475	53.002.627	1.181.893	3.673.909	6.516.673

Fontes: Rais/ME; Receita Federal do Brasil; e Atlas do Estado Brasileiro.
Elaboração dos autores.

2.1 Evolução dos vínculos públicos, por nível federativo

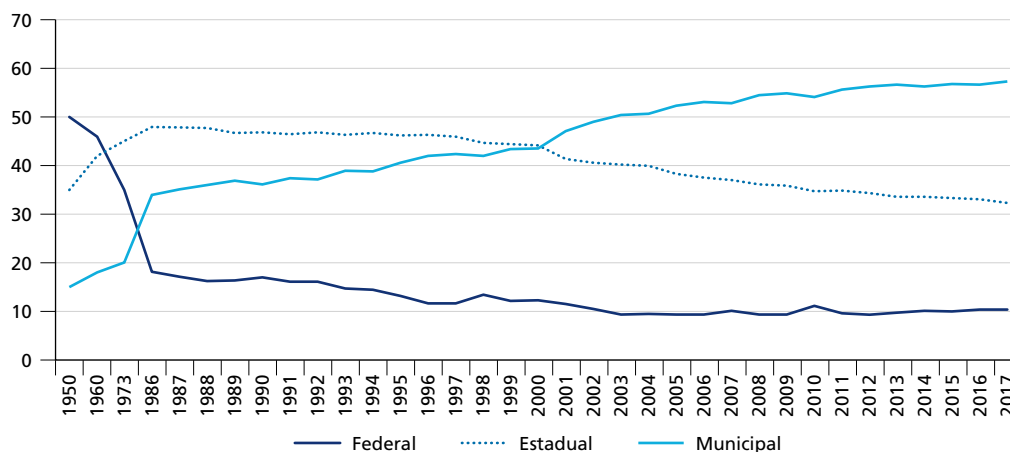
A expansão do número de vínculos no setor público se concentrou nos municípios. Os vínculos municipais aumentaram 276%, de 1,7 milhão para 6,5 milhões, entre 1986 e 2017. Essa expansão, ao ritmo anualizado de 4,4%, explica porque os municípios ampliaram a participação de 34% para 57% do total de vínculos no setor público. O movimento de municipalização da burocracia pública brasileira é uma tendência que ocorre desde os anos 1950, acentuou-se nos anos 1970 e continuou após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (Carvalho, 2002; 2011; Santos *et al.*, 2016; Nogueira e Cardoso Junior, 2011). A partir desta, os municípios ampliaram suas competências e atribuições, incluído o provimento de serviços que integram o núcleo do Estado de bem-estar – educação, saúde e assistência –, e que respondem por parte expressiva dessa expansão. Colaborou também o crescimento do número de municípios do país: de 1980 a 2017 foram criados 1.579 novos municípios, um aumento de 40% (Carvalho, 2011, p. 298; IBGE, 2019).

O número de vínculos estaduais aumentou de 2,4 milhões para 3,7 milhões – 50% –, mas o percentual de vínculos estaduais no setor público nacional se retraiu de 47,9%, em 1986, para 32,3%, em 2017, devido à expansão mais vigorosa dos vínculos municipais (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Participação do emprego público, por nível federativo

(Em %)



Fontes: Carvalho (2011); IBGE (2019); e Atlas do Estado Brasileiro.
Elaboração dos autores.

O total de vínculos federais – civis e militares – se expandiu 28% e passou de 923 mil para 1,18 milhão, de 1986 a 2017 (gráfico 3). A participação dos vínculos federais no total de vínculos públicos caiu de 18,1%, em 1986, para 10,4%, em 2017, também por conta da forte expansão dos vínculos no nível municipal. Contudo, entre os anos de ponta da série, os totais de vínculos federais variaram de modo significativo. De 1986 a 1994, houve uma relativa estabilidade no total de vínculos, ao que se segue, de 1995 a 2003, uma tendência de redução mais acentuada na administração indireta. De 2004 a 2017, há uma retomada do crescimento do quantitativo de vínculos.⁵ Qualifica a compreensão dessa trajetória de expansão dos vínculos federais do último período saber que ela conjugou políticas deliberadas de recomposição dos quadros de servidores – concentradas na área de educação – e imposições do Tribunal de Contas da União (TCU). Em 2002, o TCU considerou as terceirizações e outras contratações ocorridas por meio de organismos internacionais e entidades sem fins lucrativos, nos anos 1990, recrutamentos irregulares, pois se destinavam a atividades próprias do serviço público, não atividades complementares (Lassance, 2017, p. 10).

5. Neste período, observam-se, em 2007 e 2010, dois picos de crescimento decorrentes da contratação, pelo IBGE, de recenseadores.

Lassance (2017) reconstruiu os números que indicam as principais áreas de contratação federal – em substituição aos terceirizados –, neste período de recomposição da força de trabalho iniciado em 2003.

Em 2003, foi autorizada a abertura de 24.808 vagas para concursos para o nível federal, sendo mais de dois terços (15.394) destinadas ao Ministério da Educação (MEC). Destas, metade (7.700) era para substituir terceirizados em hospitais universitários. Àquela época, no Ministério do Meio Ambiente (MMA), 95% da força de trabalho era formada por terceirizados, temporários ou comissionados. No Ministério da Saúde (MS), 75% dos funcionários atuavam sob regime de contrato temporário. Até 2005, o Ministério do Planejamento (MP) informou ao TCU ter substituído 24.306 servidores terceirizados por concursados. A partir de 2006, o MP se comprometeu a totalizar, até 2010, mais 33.125 novas vagas, o que perfazia um total de mais de 57.400 substituições de terceirizados por concursados (Lassance, 2019, p. 16).⁶

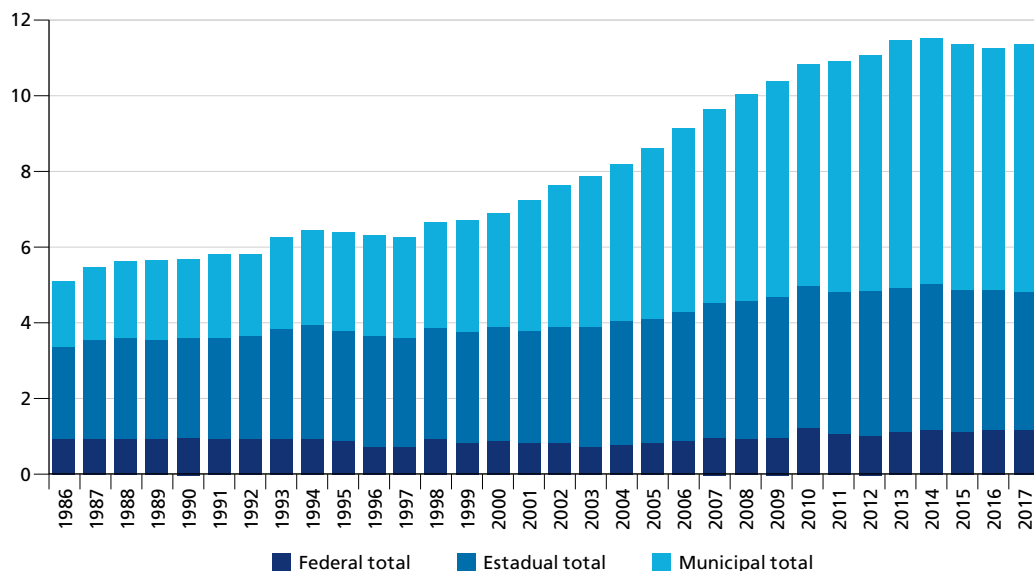
Apenas 10% dos ingressos no Executivo federal após 2003 corresponderam às carreiras do “núcleo do Estado” – conforme definição do Plano Diretor da Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso (Cavalcante e Carvalho, 2017, p. 9). De 2003 a 2014, além dessas carreiras, outras 34 receberam admitidos (*idem, ibidem*). As características desse movimento fizeram com que Nogueira e Cardoso Junior (2017) apontassem que, por trás de uma aparente equivalência numérica no total de civis federais entre 1991 e 2017, havia uma diferença relevante: que o crescimento dos anos 2000 resultou de uma “recomposição legalizadora e potencialmente modernizadora” (Nogueira e Cardoso Junior, 2017, p. 25), ao substituir pessoas irregularmente contratadas por servidores efetivos e ao criar novas carreiras transversais para atuar em diversos órgãos do Executivo. Fernandes e Palotti (2019) calcularam que a expansão dos vínculos federais na educação – neste caso, de 1995 a 2014 – foi quatro vezes superior à segunda maior expansão setorial observada, que foi na área de previdência social e complementar.

6. Os interessados em mais detalhes podem também consultar TCU (2005, tabela 6).

GRÁFICO 3

Total de vínculos públicos, por nível federativo (1986-2017)

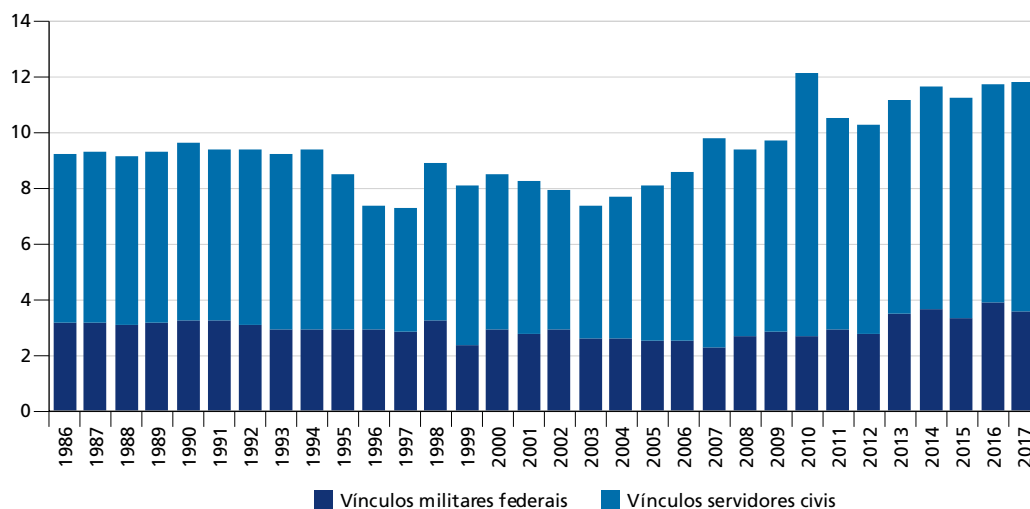
(Em milhões)



Fontes: Rais/ME; Receita Federal do Brasil; e Atlas do Estado Brasileiro.
Elaboração dos autores.

A trajetória dos vínculos no setor público federal ganha contornos mais precisos se separarmos os vínculos na administração direta e indireta, bem como o total de civis e militares. Computando somente os vínculos civis, o total diminuiu de, aproximadamente, 605 mil, em 1986, para 480 mil, em 2003. A partir de 2004, inicia-se uma ampliação consistente – desconsiderando picos decorrentes das contratações temporárias para realizar os censos agropecuários e populacional, do IBGE, em 2007 e 2010 – até 2017. Entre os militares, a trajetória é mais errática, porém semelhante. Em termos proporcionais, os militares passaram de 34% para 30% do efetivo de vínculos federais ativos. Em números absolutos, o total de militares federais passou de 319 mil para 354 mil, nos anos de ponta da série, que representa um crescimento de 11,1% (gráfico 4).

GRÁFICO 4
Total de vínculos civis e militares: federais (1986-2017)
 (Em milhões)



Fontes: Rais/ME; Receita Federal do Brasil; e Atlas do Estado Brasileiro.
 Elaboração dos autores.

Embora não seja objetivo deste texto analisar ocupações, vale sublinhar que, nos municípios, por exemplo, 40% das ocupações correspondem aos profissionais do “núcleo-duro” dos serviços de educação ou saúde: professores, médicos, enfermeiros e agentes de saúde. O cenário é similar nos governos estaduais e, se incluídos os profissionais de segurança pública, o percentual das três áreas pode alcançar mais de 50% do total de vínculos (Santos *et al.*, 2016). No nível estadual, o quantitativo de vínculos de militares, ou seja, policiais e bombeiros, cresceu 145% e aumentou de 198 mil para 486 mil. Com essa expansão mais rápida que o crescimento da população, passou a haver um policial/bombeiro para cada 428 habitantes, em 2017. Em 1986, essa relação era de um policial/bombeiro para cada 677 habitantes.⁷

2.2 Total de vínculos de estatutários, celetistas e temporários

Nos regimes de contratação – estatutário vinculado ao regime jurídico único, contratado sob a égide da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou contratado temporariamente –, observa-se um aumento de 80,2% para 87,8% no total de vínculos estatutários, a partir de

7. Cabe uma nota sobre os vínculos militares: nas Forças Armadas e no que denominamos genericamente neste trabalho de forças de segurança, ou seja, policiais civis e militares e bombeiros militares, vinculados ao nível estadual, utilizou-se um cálculo aproximativo para estimar a mesma série ampla de três décadas.

1994, quando esses dados passaram a estar disponíveis na Rais/ME. Contratações temporárias subiram de 1,1% para 7,4% do total. O crescimento de ambas implicou a redução da contratação de celetistas, em termos percentuais, que passou de 18,1% para 4,8% do total, entre 1994 e 2017 (gráfico 5). O movimento geral foi, portanto, de ampliar o recrutamento meritocrático, via regime jurídico único, em linha com o mandamento constitucional que impõe a quase universalização da seleção via concursos públicos.

Na administração federal, o recrutamento de servidores estatutários é amplamente majoritário, mas decresceu nos últimos anos. Os vínculos estatutários eram 97%, em 1994, e, a partir de 2011, nota-se uma redução que chegou ao mínimo de 92%, em 2017. É a contratação temporária que cresceu tanto no período 1998-2000 quanto em 2017,⁸ quando chegou a 5% dos vínculos totais.

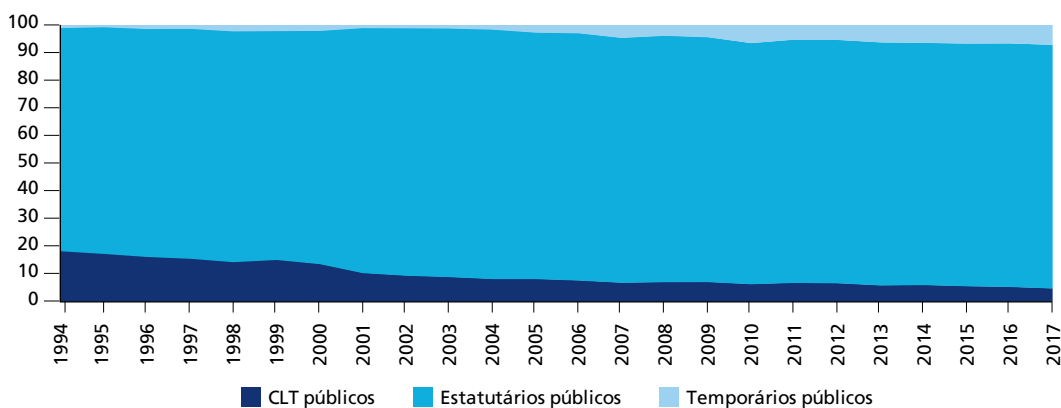
Nas burocracias estaduais, o percentual de estatutários variou do mínimo de 88%, em 1994, e ao máximo de 93%, em 2001. No geral, porém, houve certa estabilidade. Entre os celetistas e temporários é que houve alterações na proporção. Os primeiros caíram de 11% para 3% do total, e os temporários passaram de 2% a 8% do total, crescendo quase continuamente entre 1994 e 2017.

GRÁFICO 5

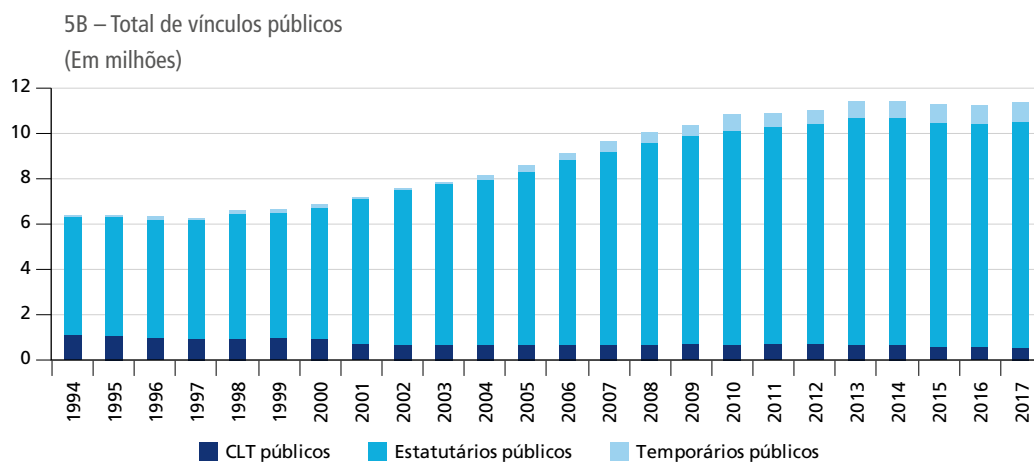
Proporção e total de vínculos públicos, por regime de contratação (1994-2017)

5A – Proporção de vínculos públicos

(Em %)



8. Se desconsiderarmos 2007 e 2010, cujo percentual de temporários sobe devido à contratação de recenseadores pelo IBGE.



A maior mudança no regime de contratação ocorreu nos municípios. Os funcionários estatutários passaram de 66% para 86% do total. Os celetistas decaíram de 30,0% para 7,6%, ao passo que os vínculos temporários aumentaram de 1% para 8% do total. A magnitude do crescimento dos vínculos estatutários pode ser interpretada como indício de maior profissionalização das burocracias locais, pois o vínculo estatutário implica, necessariamente, seleção meritocrática. Essa mudança é positiva, porque nos municípios os sistemas de espólio, que incluem demissões e contratações motivadas por razões político-eleitorais, costumam ser mais vigorosos (Barbosa e Ferreira, 2019; Akhtari, Moreira e Trucco, 2017; Lopez e Almeida, 2017).

2.3 Densidade de vínculos públicos no país, nas regiões e nos estados

O número de pessoas no setor público em relação ao conjunto da população é uma forma de compreender a evolução da demanda e da oferta de serviços do Estado, bem como de identificar crescimentos ou contrações contraproducentes para efetivar um serviço público de qualidade. Afinal, a burocracia pública é, em medida relevante, um dos principais canais de entrega de serviços essenciais à população. Portanto, há relação entre o número de habitantes no território e o tamanho do funcionalismo.

Nesta análise, contudo, não consideramos aspectos como a produtividade do trabalho no setor público, medida inexistente ou precária, embora indispensável para planejar de modo apropriado os recrutamentos na burocracia do Estado. Ainda assim, é possível presumir que a produtividade de setores, tais como o processamento de dados ou áreas passíveis de serem influenciadas pela automatização de processos, pode

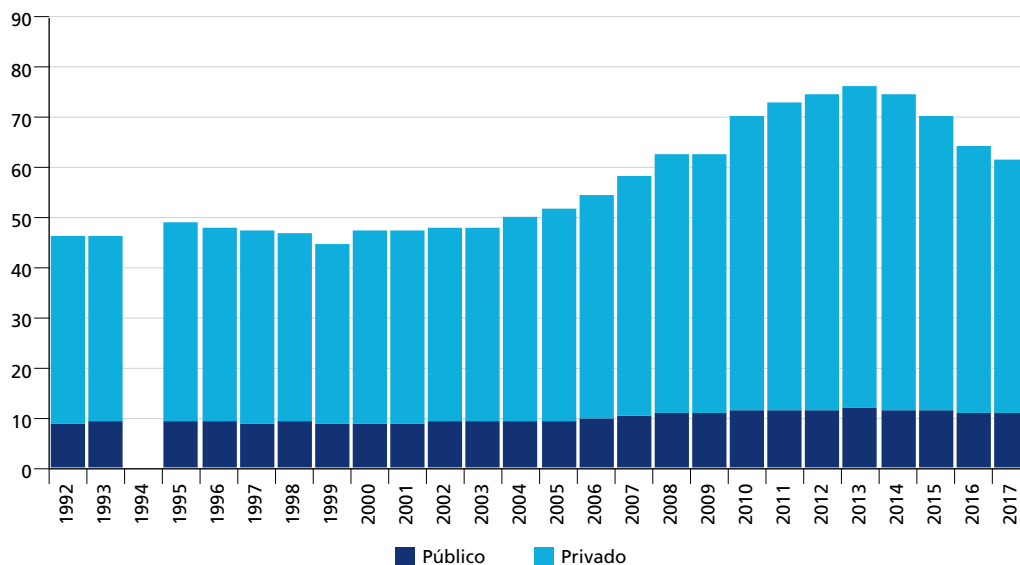
crescer de modo exponencial e atender a contingentes maiores com a mesma força de trabalho. Em contrapartida, o provimento de serviços predominantemente baseados em atendimentos diretos é mais intensivo em mão de obra, e o aumento populacional demanda novas contratações. Essas diferenças na natureza da atividade mostram que a relação entre a população e o número de vínculos deve ser setorialmente analisada, em explorações futuras das ocupações dos servidores.

Na série de 1986 a 2017, percebem-se três diferentes movimentos. De 1986 a 1999, houve uma certa estabilidade na proporção de vínculos públicos, em torno de 4,0% do total da população. De 2000 até 2012, esse percentual aumentou, de maneira gradual, até 5,7% e, desde então, houve uma pequena redução. Comparativamente, nota-se que esse crescimento é similar ao observado no conjunto dos vínculos de trabalho formais no país, em relação ao conjunto de sua população. Considerando todos os vínculos, nos setores público e privado, estes passaram de 25% para 32% da população (gráfico 7), de 1986 a 2017. Levando em consideração apenas o setor privado, o percentual se ampliou de 20% para 26%, embora o auge tenha ocorrido durante os 32% registrados em 2012.

GRÁFICO 6

Proporção de vínculos formais públicos e privados em relação à PEA (1992-2017)

(Em %)



Fontes: Rais/ME; Receita Federal do Brasil; Atlas do Estado Brasileiro; e Ipeadata.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. PEA – população economicamente ativa.

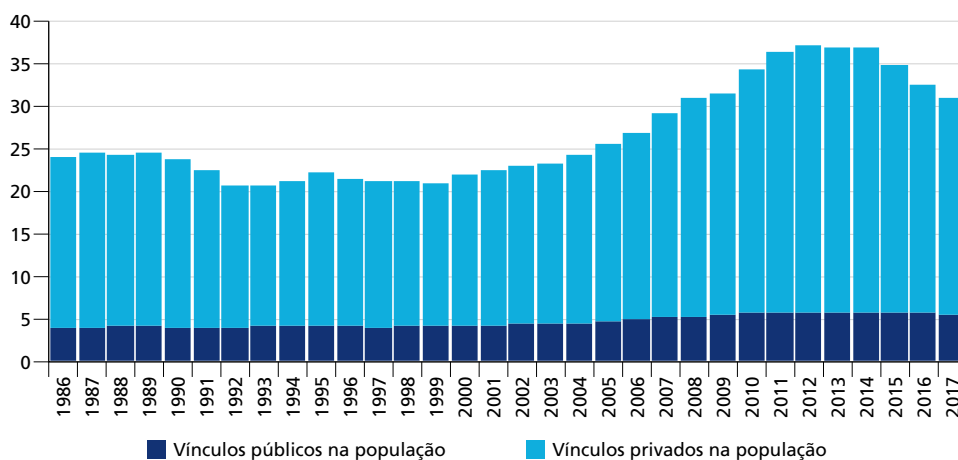
2. O dado de 1994 está indisponível, pois não houve coleta da informação nesse ano.

A evolução da densidade de vínculos públicos e privados do Brasil aponta um crescimento comparativamente maior no setor privado. Em 1986, o percentual é de 3,8% da população ocupando vínculos públicos e 20,2% em vínculos privados. A despeito da redução no número total de vínculos no mercado de trabalho em anos recentes, em 2017, o percentual era de 5,5% da população no setor público e 25,5% no setor privado formal.

GRÁFICO 7

Densidade de vínculos de trabalho público e privado em relação à população – Brasil (1986-2017)

(Em %)



Fontes: Rais/ME; Receita Federal do Brasil; e Atlas do Estado Brasileiro.
Elaboração dos autores.

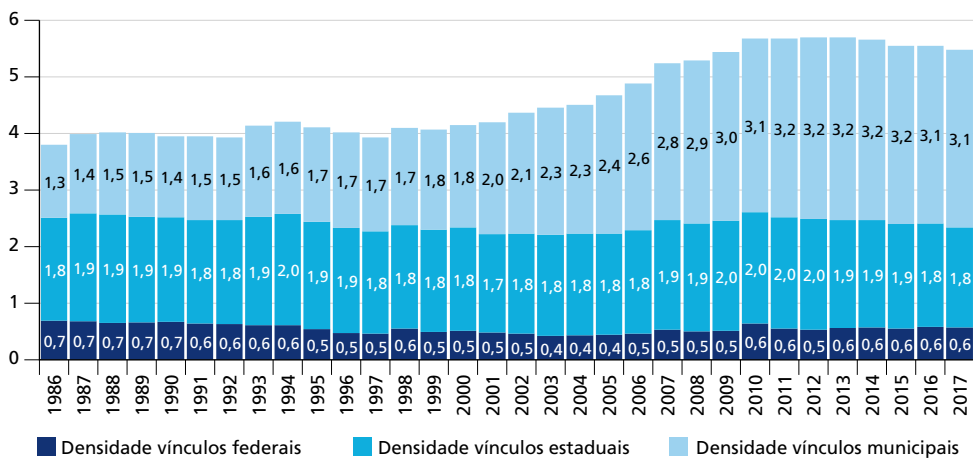
Em relação à PEA, na série de 1992 a 2017, os vínculos no setor privado passaram de 37% para 51%, após o pico de 64% observado em 2013. Os vínculos no setor público, por sua vez, de 9% para 11%, após o pico de 12% também notado em 2013.

Quando separadas por nível federativo, resta claro que o crescimento da densidade no setor público é explicado pela expansão dos vínculos públicos municipais (gráfico 8). Nesse nível federativo, o percentual de vínculos no total da população aumentou quase constantemente, e com maior intensidade a partir de 2000, até se estabilizar em 2014. Em toda a série, o percentual subiu de 1,3% para 3,1% da população. Os vínculos públicos nos estados mantiveram-se praticamente estáveis, em torno de 1,8%. No nível federal, houve uma redução de 0,7% para 0,4%, de 1986 a 2004, e desde então um aumento para 0,57%, em 2017.

GRÁFICO 8

Densidade de vínculos de trabalho públicos, por nível federativo – Brasil (1986-2017)

(Em %)



Fontes: Rais/ME; Receita Federal do Brasil; e Atlas do Estado Brasileiro.
Elaboração dos autores.

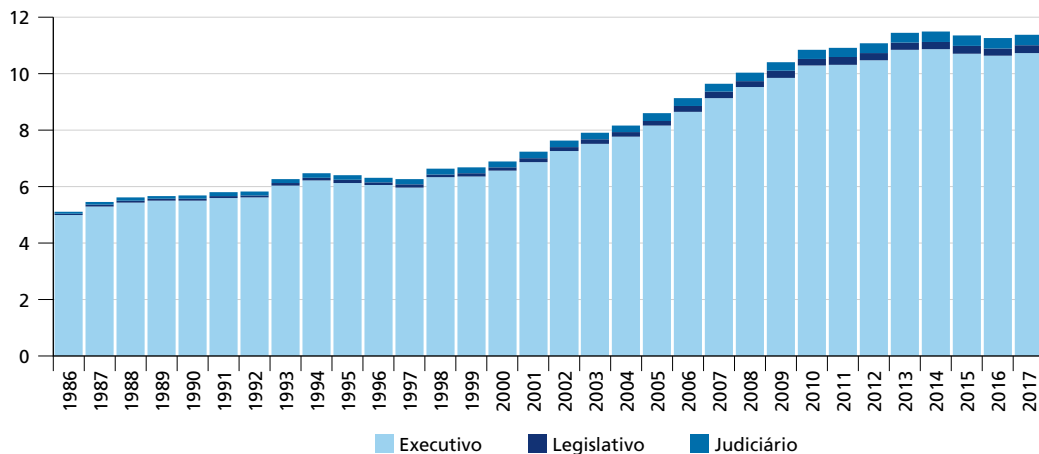
3 VÍNCULOS POR PODERES E NÍVEIS FEDERATIVOS

De 1986 a 2017, o total de vínculos no Poder Executivo brasileiro aumentou 115% e passou de 5,0 milhões para 11,1 milhões (gráfico 9). No Poder Legislativo, o crescimento foi de 436%, de 51 mil para 275 mil vínculos de trabalho (gráfico 10). No Poder Judiciário, houve a maior expansão relativa (512%) e o total de vínculos passou de 59 mil para 363 mil.

GRÁFICO 9

Vínculos de trabalho no setor público, por poder – Brasil (1986-2017)

(Em milhões)

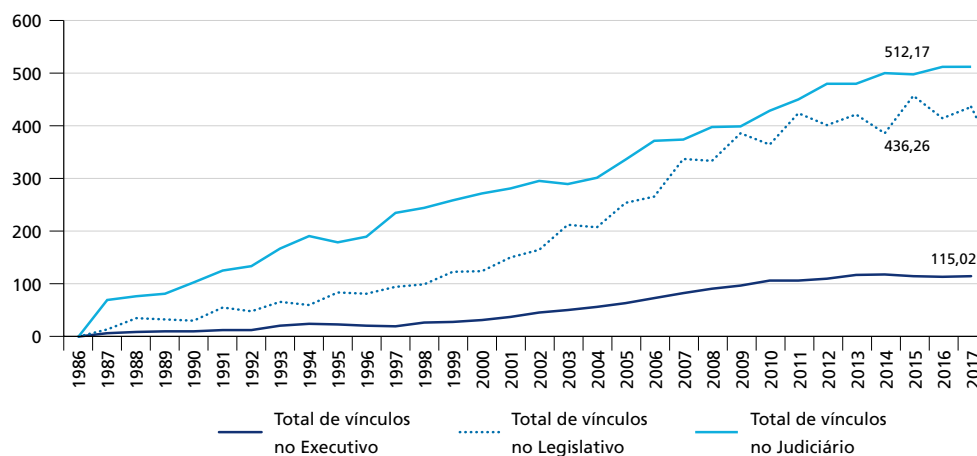


Fontes: Rais/ME; Receita Federal do Brasil; e Atlas do Estado Brasileiro.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 10

Evolução acumulada do total de vínculos, por poder (1986-2017)

(Em %)



Fontes: Rais/ME; Receita Federal do Brasil; e Atlas do Estado Brasileiro.
Elaboração dos autores.

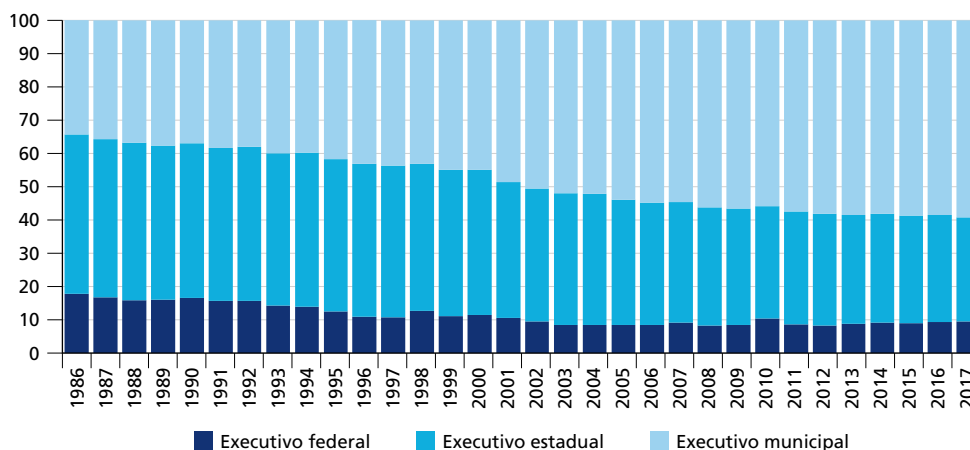
3.1 Vínculos públicos no Poder Executivo, por nível federativo

O Executivo municipal é o grande empregador no setor público brasileiro. A participação do Executivo municipal no Executivo nacional aumentou de 34% para 59% (gráfico 11) e o total de vínculos, de 1,7 milhão para 6,3 milhões. Essa corresponde a mais expressiva expansão dos vínculos observada em um nível federativo e um poder. O Executivo estadual reduziu sua participação de 48% para 31% do total de vínculos desse poder, mas aumentou em números absolutos, de 2,4 milhões para 3,3 milhões. A participação do Executivo federal no mesmo total caiu de 18% para 9%, mas o número de vínculos passou de 886 mil para pouco mais de 1 milhão, incluídos também os vínculos militares. Se considerarmos apenas os civis, o percentual cai de 11,9% para 7,3%, embora os vínculos tenham aumentado de 604 mil para 827 mil. Mas a trajetória foi de redução até 2003, com o mínimo de 479 mil vínculos, e de crescimento a partir de 2004, com o máximo de 827 mil vínculos em 2017.

GRÁFICO 11

Total de vínculos públicos no Poder Executivo, por nível federativo (1986-2017)

(Em %)



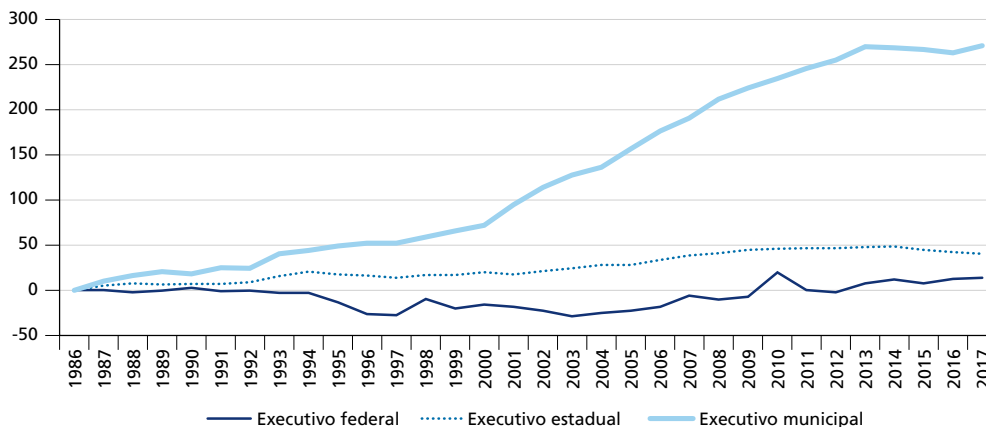
Fontes: Rais/ME; Receita Federal do Brasil; e Atlas do Estado Brasileiro.
Elaboração dos autores.

Em suma, a ampliação do setor público municipal reduziu o espaço relativo do Executivo federal e estadual, nas últimas três décadas. A taxa de expansão anual dos vínculos no Executivo municipal foi de 4,3%; no Executivo estadual, de 1,1%; e, no Executivo federal, de 0,9% (gráficos 11 e 12).

GRÁFICO 12

Evolução dos vínculos no Poder Executivo, por nível federativo (1986-2017)

(Em %)

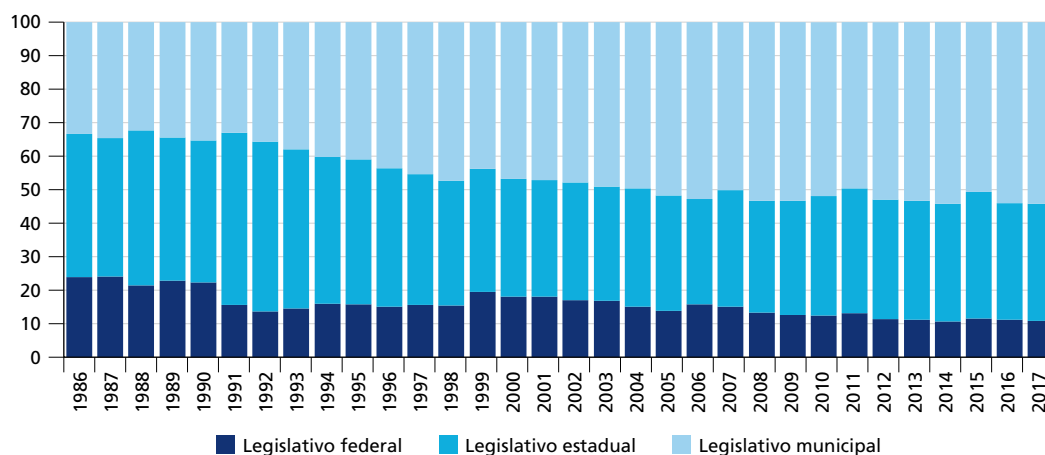


Fontes: Rais/ME; Receita Federal do Brasil; e Atlas do Estado Brasileiro.
Elaboração dos autores.

3.2 Vínculos públicos no Poder Legislativo, por nível federativo

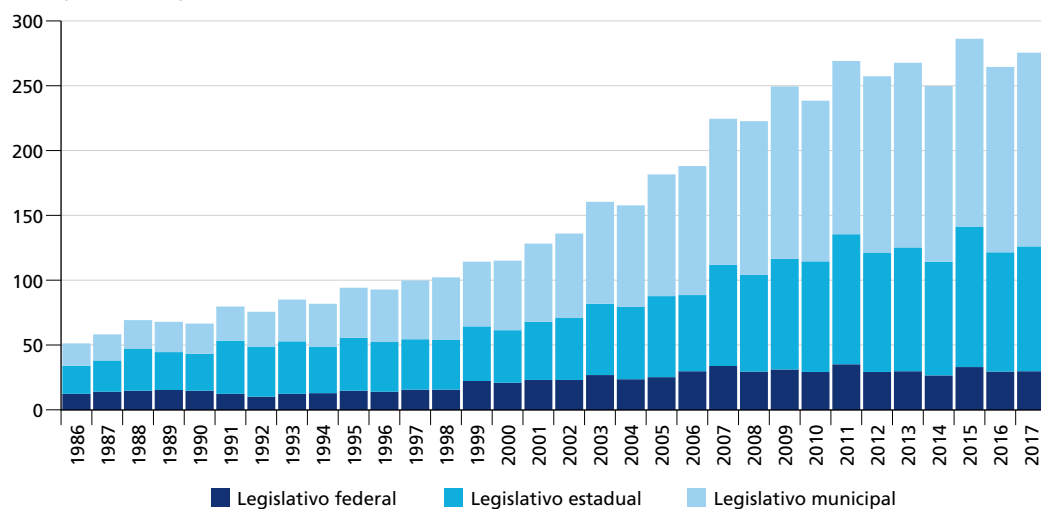
Entre os legislativos, os vínculos municipais aumentaram de 33% para 54% do total (gráfico 13) e passaram de 17 mil para 149 mil a uma taxa anual de expansão média de 7,5% e um crescimento acumulado de 774% (gráfico 15).

GRÁFICO 13
Proporção de vínculos no Poder Legislativo, por nível federativo (1986-2017)
(Em %)



Fontes: Rais/ME; Receita Federal do Brasil; e Atlas do Estado Brasileiro.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 14
Total de vínculos no Poder Legislativo, por nível federativo (1986-2017)
(Em milhares)



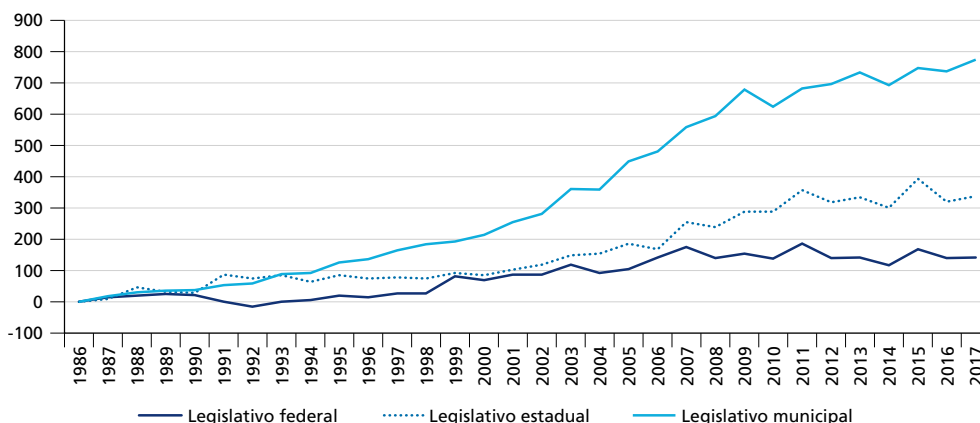
Fontes: Rais/ME; Receita Federal do Brasil; e Atlas do Estado Brasileiro.
Elaboração dos autores

A participação do Legislativo estadual se reduziu de 43% para 35%, embora o número absoluto de vínculos tenha aumentado de 22 mil para 96 mil, e a taxa média de expansão anual tenha sido de 5,7%. A expansão acumulada na série foi de 338%.

GRÁFICO 15

Evolução dos vínculos no Poder Legislativo, por nível federativo (1986-2017)

(Em %)



Fontes: Rais/ME; Receita Federal do Brasil; e Atlas do Estado Brasileiro.
Elaboração dos autores.

O Legislativo federal, ao contrário das oscilações notadas nos demais níveis federativos, apresentou a mais constante – e intensa – tendência de redução dos vínculos relativos ao total de vínculos neste poder: a participação relativa se retraiu de 24% para 11%. O total de vínculos aumentou 142%, de 12 mil para 30 mil, o que representa uma taxa anual de expansão equivalente a 3,8%.

3.3 Vínculos públicos no Poder Judiciário, por nível federativo

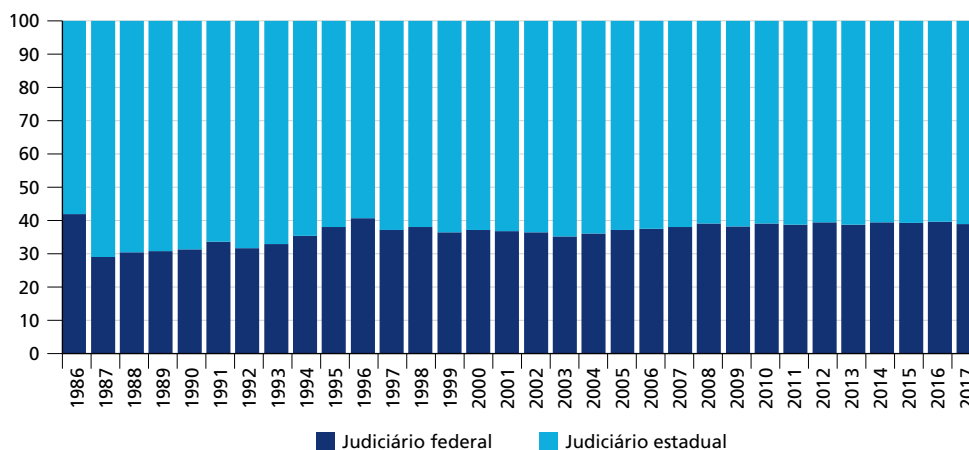
No Judiciário, houve a maior estabilidade na proporção dos vínculos entre os níveis federativos, o que provavelmente se deve à inexistência de Judiciário municipal, nível federativo que mais intensamente se expandiu.

No Judiciário federal, o percentual de vínculos relativos ao total passou de 42% para 39%, entre os anos de ponta da série (gráfico 16). O número de vínculos aumentou de 25 mil para 141 mil, a uma taxa de expansão anual média equivalente a 6% e um crescimento acumulado de 469% (gráfico 17).

GRÁFICO 16

Proporção de vínculos no Poder Judiciário, por nível federativo (1986-2017)

(Em %)



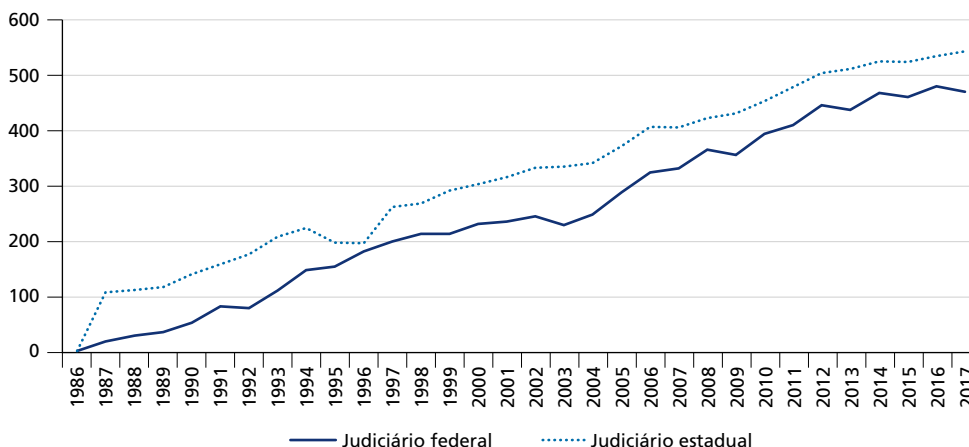
Fontes: Rais/ME; Receita Federal do Brasil; e Atlas do Estado Brasileiro.
Elaboração dos autores.

No Judiciário estadual, o percentual de vínculos naturalmente aumentou na mesma proporção e subiu de 58% para 61%. Os vínculos aumentaram de 35 mil para 222 mil, a uma taxa de expansão anual média de 6% e um crescimento acumulado de 543% (gráfico 17).

GRÁFICO 17

Evolução dos vínculos no Poder Judiciário, por nível federativo (1986-2017)

(Em %)



Fontes: Rais/ME; Receita Federal do Brasil; e Atlas do Estado Brasileiro.
Elaboração dos autores.

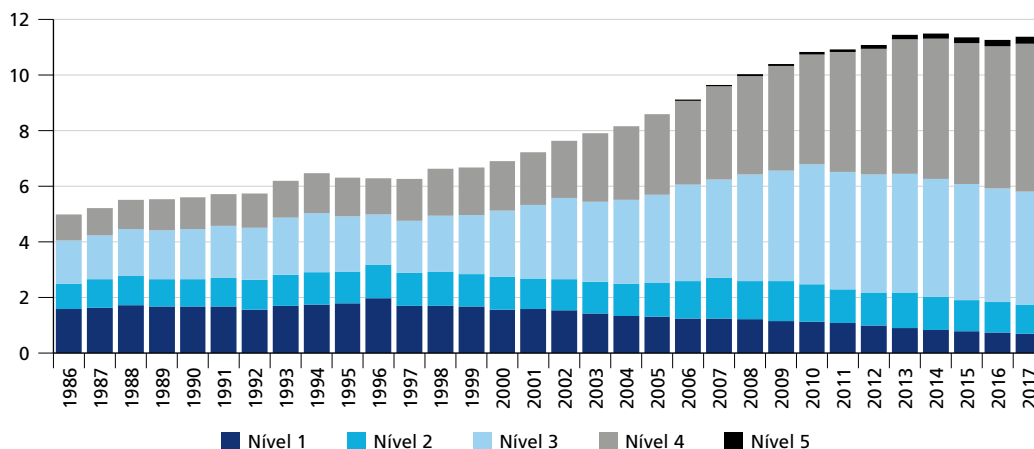
4 ESCOLARIDADE DOS OCUPADOS NO SETOR PÚBLICO

Para o conjunto dos vínculos no setor público, observa-se expressivo aumento da escolaridade média, sobretudo a partir de meados da década de 1990. A expansão, em termos absolutos e relativos, concentrou-se nos vínculos com nível superior completo. Estes aumentaram de pouco mais de 900 mil para 5,3 milhões, de 1986 a 2017 (gráfico 18). Percentualmente, esse nível de escolaridade saltou de 19% para 47% do total de vínculos públicos (gráfico 19). Embora o crescimento vigoroso também se note entre servidores com ensino médio completo e superior incompleto, de 1,6 milhão (31% do total) para 4,1 milhões (36% do total), a expansão deste contingente começou a diminuir, em números absolutos, a partir de 2011.

GRÁFICO 18

Total de vínculos, por nível de escolaridade (1986-2017)

(Em milhões)

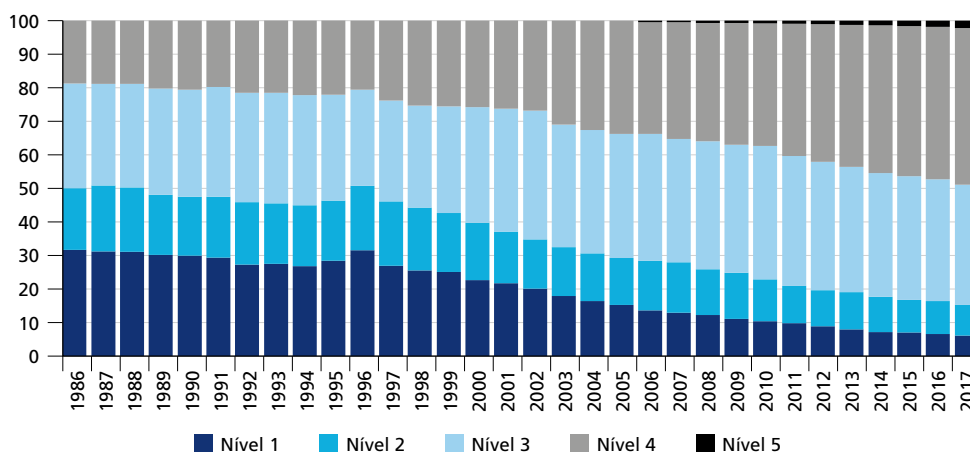


Fontes: Rais/ME; Receita Federal do Brasil; e Atlas do Estado Brasileiro.

Elaboração dos autores.

Obs.: O nível 1 corresponde ao nível fundamental incompleto; o nível 2, ao fundamental completo ou médio incompleto; o nível 3, ao ensino médio completo e superior incompleto; o nível 4, ao ensino superior completo; e o nível 5, à pós-graduação completa ou incompleta.

GRÁFICO 19
Proporção dos vínculos públicos, por nível de escolaridade (1986-2017)
 (Em %)



Fontes: Rais/ME; Receita Federal do Brasil; e Atlas do Estado Brasileiro.

Elaboração dos autores.

Obs.: O nível 1 corresponde ao nível fundamental incompleto; o nível 2, ao fundamental completo ou médio incompleto; o nível 3, ao ensino médio completo e superior incompleto; o nível 4, ao ensino superior completo; e o nível 5, à pós-graduação completa ou incompleta.

O movimento certamente se deve ao ingresso de quadros com maior escolaridade, considerando que os contingentes com menores níveis diminuíram em termos relativos ou até mesmo em termos absolutos. O nível 2, que representava 18% do total de vínculos em 1986, passou a 9%, em 2017. O nível 1 – ensino fundamental incompleto –, que constituía 32% (1,6 milhão) do total em 1986, caiu para 6% (700 mil), em 2017. Nota-se, ainda, um crescimento visível dos vínculos com pós-graduação, a partir de 2006, embora este nível represente apenas 2% do total de vínculos. Cabe destacar o papel exercido pela Constituição Federal de 1988, que tornou os concursos públicos obrigatórios para ingresso no serviço público em todos os níveis da Federação. A escolaridade é um dos critérios necessariamente observados nos recrutamentos.

4.1 Escolaridade de servidores, por nível federativo

No nível federal, o percentual relativo de pessoas nos níveis de escolaridade mais baixos se reduziu sensivelmente nas últimas décadas. A escolaridade fundamental incompleta quase se extinguiu, passando de 17% para 1% do total, no painel considerado. O ensino médio incompleto se reduziu de 25% para 14%. O número de vínculos com nível superior incompleto diminuiu de 32% para 29%, após alta significativa no início dos anos 2000. Este último movimento possivelmente retrata um processo de qualificação no setor público federal decorrente de: *i*) novos recrutamentos; *ii*) políticas de capacitação das pessoas já contratadas; *iii*) mudanças no perfil das carreiras existentes; e

iv) terceirização em funções e atividades que demandam menor escolaridade. Resulta daí que os vínculos com nível superior completo aumentaram de 26% para 49%. A partir de 2006, nota-se também o início do incremento de pós-graduados, de apenas 0,2% para 6,0%, em 2017.

No funcionalismo estadual, também se reduziu o espaço relativo daqueles com até nível superior incompleto e se ampliou significativamente dos vínculos com nível superior completo. Enquanto o nível 1 caiu de 22% para 3%; o 2, de 19% para 6%; e o 3, de 37% para 32%, o nível 4 passou de 22% para 57%; e o 5 chegou a 2%, em 2017.

A ampliação da escolaridade média dos contratados foi mais acentuada nos municípios. O percentual do total de vínculos com escolaridade superior completa aumentou de 10% para 40%. Os com ensino médio completo ou superior incompleto passaram de 22% para 39%. Este crescimento implicou a redução dos vínculos com nível médio incompleto ou fundamental, que caíram de 14% para 10% e de 53% para 9% do total, respectivamente.

4.2 Escolaridade de servidores, por poder

No Poder Executivo, a escolaridade superior passou de 18% para 46%. Nos níveis 1 e 2, os percentuais caíram de 32% para 6% e de 18% para 9%, respectivamente. O nível 3, intermediário, confirma a tendência interna de aumento da escolaridade. Sendo o nível que inclui aqueles com nível médio completo e superior incompleto, houve ampliação até o início dos anos 2000 e subsequente queda. O percentual de pessoas nesta faixa subiu de 31%, em 1986, para 40%, em 2010, posteriormente se retraindo a 36%, em 2017.

A escolaridade média no Legislativo é menor que a observada no Executivo. No Legislativo, a expansão relativa daqueles com ensino superior foi mais modesta, de 30% para 36%. Aumentou a proporção relativa das pessoas com escolaridade média completa ou superior incompleta: de 38% para 50%. Os dois níveis escolaridade mais baixos se reduziram de 32% para 13%, em 2017.

A maior ampliação da escolaridade, entre os poderes, ocorreu no Judiciário. Em larga medida, essa intensidade se deve à inexistência de Judiciário municipal, nível em que a escolaridade é inferior aos demais níveis. O percentual daqueles com nível superior aumentou de 26% para 79%, de 1986 a 2017. O percentual das pessoas com ensino superior incompleto ou médio completo diminuiu de 37% para 18%. Os demais níveis foram quase extintos, pois os níveis 1 e 2 saíram de 37% para 1%, em 2017 (tabela 2).

TABELA 2

Total de vínculos públicos por faixas de escolaridade, por poder e nível de escolaridade (1986-2017)

Ano	Nível 1 federal	Nível 1 estadual	Nível 1 muni- pal	Nível 1 Execu- tivo	Nível 1 Legisla- ção	Nível 2 federal	Nível 2 estadual	Nível 2 muni- pal	Nível 2 Execu- tivo	Nível 2 Legisla- ção	Nível 2 Judici- ário	Nível 3 federal	Nível 3 estadual	Nível 3 muni- pal	Nível 3 Execu- tivo	Nível 3 Legisla- ção	Nível 3 Judici- ário	Nível 4 federal	Nível 4 estadual	Nível 4 muni- pal	Nível 4 Execu- tivo	Nível 4 Legisla- ção	Nível 4 Judici- ário	Nível 5 federal	Nível 5 estadual	Nível 5 muni- pal	Nível 5 Execu- tivo	Nível 5 Legisla- ção	Nível 5 Judici- ário	
1986	156.543	535.093	884.419	1.558.350	6.117	11.588	223.848	460.952	231.570	898.906	8.545	8.919	295.377	891.687	370.119	1.519.363	17.455	20.365	235.903	523.232	171.764	902.500	13.958	14.441	0	0	0	0	0	0
1987	156.915	521.103	949.943	1.605.561	6.905	15.495	229.835	536.961	256.103	995.981	10.621	16.297	282.010	892.193	407.947	1.519.315	24.381	38.454	248.269	536.963	199.768	948.476	13.098	23.426	0	0	0	0	0	0
1988	153.071	560.191	998.028	1.689.826	10.494	10.970	221.071	540.069	290.120	1.022.140	12.384	16.736	280.784	977.873	443.571	1.626.555	28.147	47.526	252.995	572.828	210.010	994.347	15.301	26.185	0	0	0	0	0	0
1989	147.391	514.266	1.002.818	1.643.407	9.939	11.129	224.622	472.180	294.493	963.035	10.751	17.509	286.258	981.324	482.514	1.672.870	28.106	49.120	269.768	631.764	221.144	1.077.639	16.582	28.455	0	0	0	0	0	0
1990	147.474	556.851	973.307	1.654.793	10.512	12.327	237.412	459.144	285.950	948.175	10.316	24.015	304.093	994.845	492.246	1.715.252	27.208	48.724	273.991	649.335	229.693	1.102.835	16.827	33.357	0	0	0	0	0	0
1991	129.737	536.886	1.010.396	1.640.347	13.478	23.194	218.896	514.204	300.424	995.114	15.771	22.639	304.817	1.035.822	533.031	1.786.953	30.739	55.978	276.091	599.469	251.970	1.078.906	17.995	30.629	0	0	0	0	0	0
1992	123.405	469.477	971.031	1.533.844	11.215	18.854	210.637	538.849	320.852	1.032.712	14.443	23.183	309.032	1.018.517	548.313	1.786.804	30.353	58.705	287.067	665.793	279.760	1.182.402	16.823	33.395	0	0	0	0	0	0
1993	117.439	514.773	1.072.943	1.672.894	12.574	19.387	207.755	546.452	366.357	1.086.237	11.549	22.778	299.253	1.113.728	631.451	1.943.391	35.129	65.912	297.286	712.786	322.690	1.265.310	22.419	45.033	0	0	0	0	0	0
1994	115.467	538.674	1.078.652	1.710.757	11.193	10.843	208.403	571.325	391.542	1.134.906	12.457	23.907	309.744	1.120.600	688.422	2.007.528	37.542	73.696	301.674	794.445	341.874	1.354.749	19.271	63.973	0	0	0	0	0	0
1995	172.663	529.925	1.095.949	1.777.871	12.794	7.872	142.893	584.025	400.034	1.092.929	15.459	18.564	233.777	1.043.201	717.147	1.885.705	38.441	69.979	263.126	777.015	358.426	1.304.486	25.467	68.614	0	0	0	0	0	0
1996	186.601	594.478	1.202.149	1.948.907	17.308	17.013	124.236	658.733	423.618	1.162.617	17.317	26.653	200.532	944.841	654.281	1.703.465	33.353	62.836	227.531	723.377	347.936	1.210.727	22.934	65.183	0	0	0	0	0	0
1997	179.135	426.852	1.081.957	1.663.024	14.126	10.794	132.586	636.607	428.402	1.151.060	16.559	29.976	183.021	962.654	734.568	1.761.251	41.503	77.489	237.175	855.323	402.639	1.387.769	26.827	80.541	0	0	0	0	0	0
1998	189.680	427.741	1.078.269	1.673.112	12.423	10.155	145.349	633.876	457.474	1.190.731	19.041	26.927	232.598	962.623	820.243	1.893.743	42.477	79.244	324.878	933.012	421.788	1.563.307	28.154	88.217	0	0	0	0	0	0
1999	180.284	447.717	1.047.360	1.652.797	12.663	9.401	98.842	610.752	460.583	1.125.071	19.837	25.269	211.967	1.002.761	907.236	1.995.852	47.228	78.884	316.600	908.956	485.065	1.576.776	34.742	93.103	0	0	0	0	0	0
2000	61.158	480.797	1.022.956	1.541.244	13.584	10.083	114.264	588.200	478.506	1.136.221	18.914	25.835	349.324	1.046.290	977.164	2.245.638	48.124	81.016	323.490	928.774	523.844	1.637.607	34.601	103.900	0	0	0	0	0	0
2001	55.259	429.371	1.089.939	1.551.104	14.170	9.295	107.444	457.670	543.882	1.069.250	19.281	20.465	338.822	1.146.249	1.634.502	2.944.712	57.145	86.664	326.795	961.124	610.650	1.750.607	37.769	110.193	0	0	0	0	0	0
2002	45.386	380.209	1.103.991	1.505.896	14.854	8.844	107.322	432.187	588.015	1.089.905	20.004	18.015	336.833	1.249.024	1.338.782	2.771.779	61.903	90.303	306.667	1.033.202	705.178	1.888.266	39.392	117.389	0	0	0	0	0	0
2003	36.491	335.555	1.046.626	1.395.106	15.628	7.938	140.704	404.868	605.001	1.109.932	24.082	16.559	265.116	1.152.454	1.461.379	2.719.541	74.397	85.011	297.915	1.279.590	873.060	2.282.237	46.465	121.863	0	0	0	0	0	0
2004	35.308	306.994	1.001.088	1.322.787	13.823	6.280	134.388	401.815	618.508	1.116.179	22.758	15.774	280.403	1.147.771	1.576.804	2.840.329	75.039	89.556	322.676	1.405.758	938.105	2.493.763	46.078	126.698	0	0	0	0	0	0
2005	35.103	268.487	1.003.331	1.288.355	14.416	4.150	126.105	404.492	672.849	1.169.089	25.178	9.179	293.569	1.146.797	1.739.052	2.987.072	91.714	100.636	351.930	1.469.498	1.081.352	2.707.134	50.477	145.168	0	0	0	0	0	0
2006	37.235	229.720	978.457	1.223.950	16.968	4.494	118.990	522.031	708.268	1.311.271	28.009	10.009	304.665	1.223.280	1.924.713	3.244.553	90.847	117.258	396.508	1.414.191	1.221.970	2.833.462	51.445	147.762	1.553	32.402	12.437	45.219	771	402
2007	38.710	261.610	944.320	1.222.507	18.465	3.668	120.270	601.191	728.473	1.411.541	30.033	8.360	378.878	1.190.671	1.980.301	3.222.134	115.247	112.475	436.692	1.486.822	1.426.263	3.134.143	59.805	155.811	1.615	25.789	18.603	44.001	967	1.039
2008	34.679	266.071	926.220	1.205.614	18.120	3.236	132.092	493.278	744.378	1.331.690	30.543	7.515	322.451	1.315.504	1.884.955	2.995.279	112.157	115.474	448.242	1.529.471	1.570.513	3.191.132	60.678	168.417	1.984	25.745	38.596	64.291	1.090	944
2009	30.931	224.274	896.673	1.133.645	16.088	2.145	138.088	560.097	736.314	1.390.268	35.250	8.981	328.942	1.322.069	2.313.163	3.734.289	122.487	108.401	469.417	1.594.110	1.708.493	3.522.448	73.759	175.810	2.490	27.497	44.513	71.473	1.872	1.155
2010	32.273	227.784	862.104	1.106.331	13.542	2.288	148.373	483.987	726.210	1.316.089	32.735	9.746	503.803	1.382.674	2.423.004	3.799.063	121.075	110.248	526.320	1.637.540	1.791.136	3.698.468	68.912	189.616	3.587	30.796	59.841	90.374	2.128	1.722
2011	29.543	210.064	833.587	1.055.511	15.312	2.371	140.273	347.507	722.920	1.173.278	31.210	6.212	345.913	1.377.072	2.508.704	4.000.267	138.119	93.300	523.357	1.831.670	1.949.294	3.000.737	82.046	221.537	9.602	32.179	56.413	92.886	2.358	2.950
2012	26.517	174.857	789.542	974.322	14.409	2.185	126.656	328.006	724.588	1.142.128	31.350	5.772	329.721	1.349.584	2.573.023	4.023.068	129.738	93.531	531.775	1.929.952	2.073.140	2.163.396	79.175	238.739	17.046	32.650	69.088	112.267	2.635	3.882
2013	24.302	131.653	752.902	894.415	12.552	1.890	184.785	353.035	730.557	1.231.628	31.600	5.149	337.027	1.368.515	2.574.655	4.068.708	136.110	85.379	547.023	1.937.283	2.354.394	3.066.317	84.578	247.730	25.758	47.919	78.745	145.063	2.913	4.446
2014	22.535	123.632	675.938	809.269	11.086	1.750	192.742	294.978	719.022	1.175.703	26.245	4.794	344.415	1.339.082	2.547.784	4.016.808	128.746	85.627	567.549	2.048.708	2.439.084	3.175.076	80.728	259.521	35.910	46.660	84.807	159.500	3.032	4.845
2015	19.924	123.119	652.364	781.750	12.019	1.638	174.766	244.609	689.368	1.076.352	28.203	4.368	312.346	1.324.837	2.545.141	3.959.047	147.077	76.200	574.626	2.062.460	2.584.708	3.746.885	87.513	286.799	46.952	50.805	88.751	177.579	3.375	5.554
2016	17.981	109.678	609.127	723.910	11.590	1.286	207.116	231.927	666.927	1.077.760	24.649	3.561	321.761	1.259.463	2.507.083	3.879.414	137.253	71.159	569.795	2.061.752	2.483.694	3.746.885	87.513	280.739	55.178	53.769	104.857	204.014	3.501	6.289
2017	17.342	103.79																												

Fontes: Rais/MF; Receita Federal do Brasil; e Atlas do Estado Brasileiro.
Elaboração dos autores.

O aumento dos anos de escolaridade no funcionalismo público, em particular no nível federal, provavelmente resulta da combinação de incentivos salariais para elevar os níveis de formação, das políticas de recrutamento de pessoal, do movimento geral de aumento da escolaridade média dos brasileiros nas últimas décadas e da extinção de carreiras de apoio, a exemplo de secretárias, motoristas e ocupações correlatas, cuja contratação é terceirizada. O peso relativo deste e de outros fatores requer um estudo mais detalhado.

5 REMUNERAÇÕES, EM GERAL, NO SETOR PÚBLICO

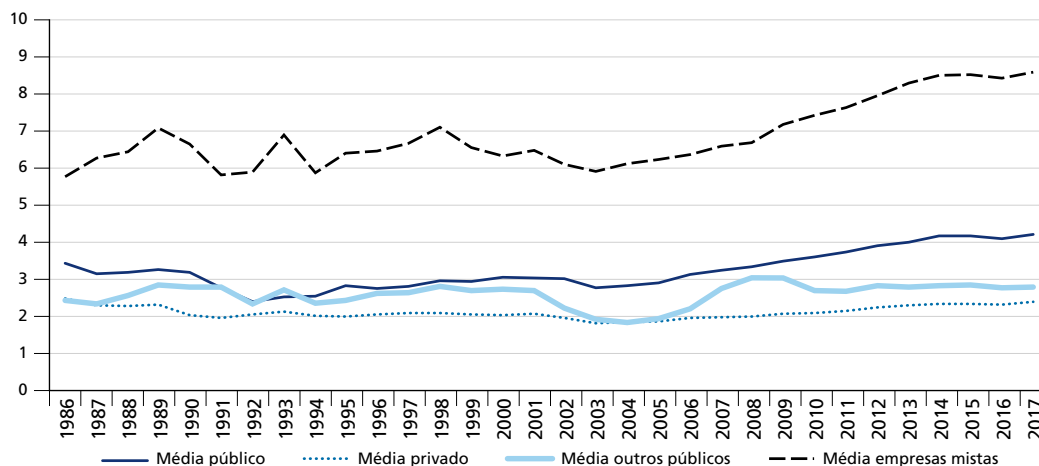
Há diferenças significativas nas remunerações mensais médias, entre níveis federativos e poderes. A remuneração média mensal no setor público variou positivamente ao longo da série, de R\$ 3,4 mil, em 1986, para R\$ 4,2 mil, em 2017 (gráfico 20). Houve crescimento real de 23,5% nestes 32 anos e ganho médio anual de 0,73%. Comparativamente, a remuneração média dos vínculos do setor privado manteve-se praticamente estável, passando de R\$ 2,5 mil para R\$ 2,4 mil, no mesmo período.⁹

GRÁFICO 20

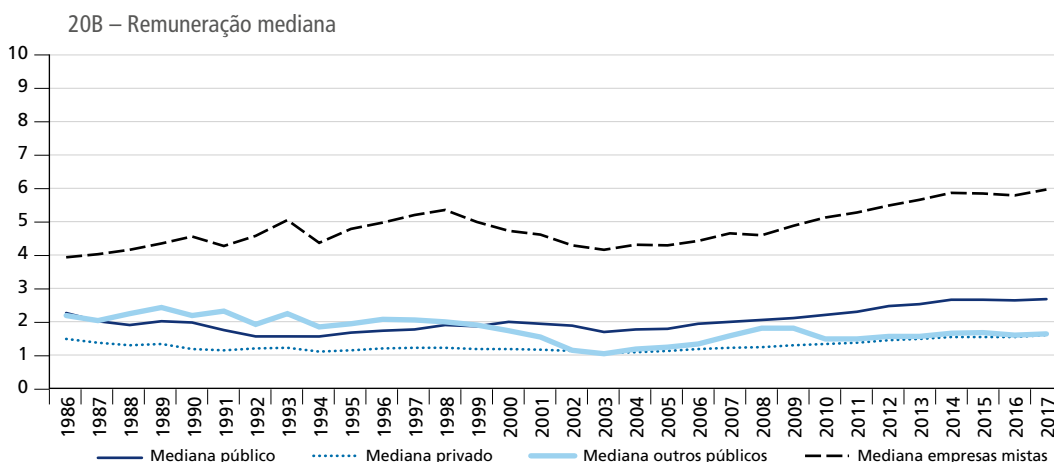
Remuneração média e mediana no setor público e privado (1986-2017)

(Em R\$ mil)

20A – Remuneração média



9. A remuneração média mensal das empresas públicas e de capital misto foi maior: aumentou de R\$ 5,7 mil para R\$ 8,5 mil. No entanto, estas empresas, por ora, não são objeto de análise deste estudo, porque não foi possível identificar e separar empresas de capital misto e empresas públicas, bem como atribuir a cada uma delas o respectivo nível federativo. O trabalho para aprimorar estes dados está em curso.



Em geral, as remunerações no setor público estagnaram ou decresceram de 1986 a 2003 e aumentaram de 2003 a 2014, quando se estabilizaram. A tendência de estagnação observada até 2003 resulta em grande medida da estabilidade das remunerações médias no setor público municipal. Vê-se que, ao se desagregar os níveis federativos, a trajetória de aumento no setor público estadual e federal se inicia antes, por volta de 1994.

As medianas das remunerações mensais médias para o conjunto do setor público são superiores ao setor privado. Mas as remunerações médias e medianas do Executivo municipal, que representam 60% dos vínculos do setor público, são mais próximas ao setor privado em toda a série, ainda que tenham aumentado em ritmo superior ao setor privado a partir de 2003. Deve-se enfatizar, entretanto, que a comparação genérica não é suficiente para identificar as diferenças entre setor público e privado. Para ser realizada de modo apropriado, a comparação entre os setores deve incluir controles rigorosos dos níveis de experiência e de escolaridade e as diferenças entre a natureza das ocupações em ambos os setores. Esta seção, portanto, apenas descreve os valores para o setor público.¹⁰

10. Para uma comparação controlada do hiato salarial entre setor público e privado, remete-se à nota técnica de Costa *et al.* (2020).

5.1 Remunerações por poder e nível federativo

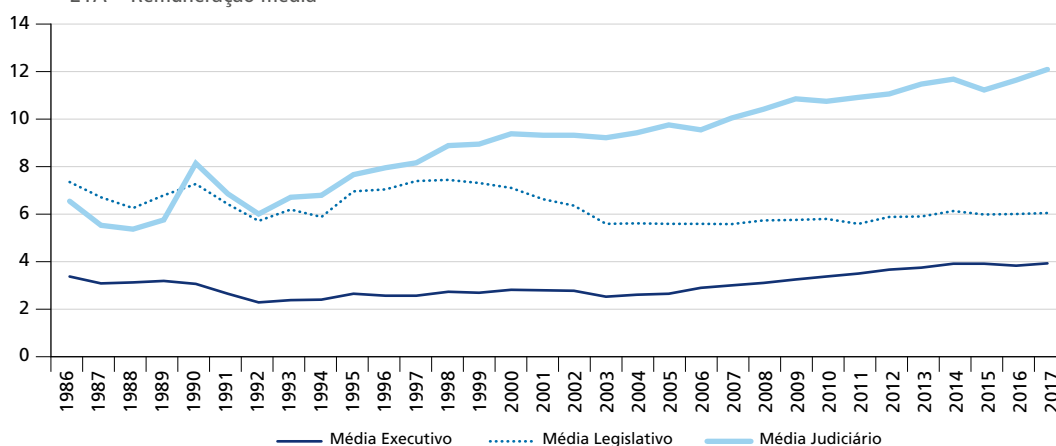
As remunerações mensais médias variam de modo significativo entre os três níveis federativos. No nível federal, elas são maiores e, no nível municipal, menores. A remuneração média mensal no nível federal aumentou de R\$ 5,0 mil, em 1986, para R\$ 9,2 mil, em 2017 (gráfico 21), que representa um aumento médio real anualizado de 1,9% e crescimento acumulado de 84%.

GRÁFICO 21

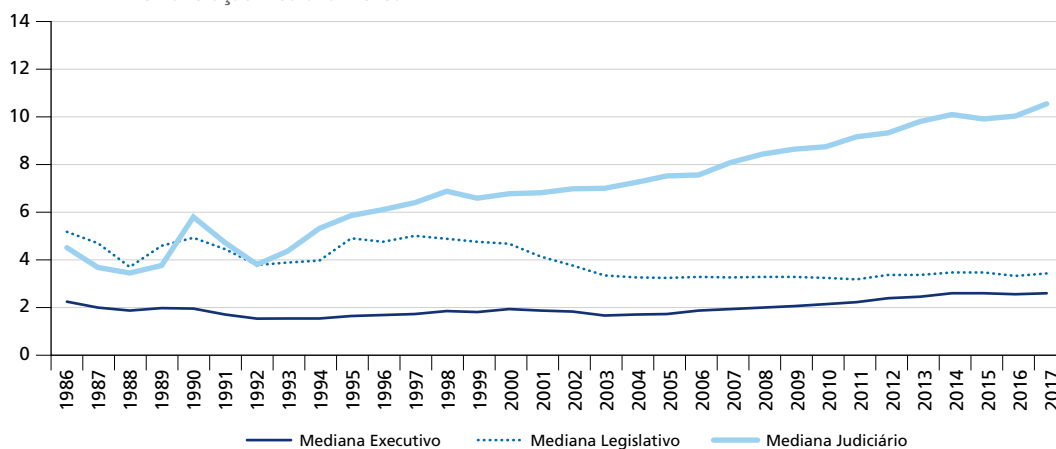
Remuneração média e mediana mensal, por poder (1986-2017)

(Em R\$ mil)

21A – Remuneração média



21B – Remuneração mediana mensal



Fontes: Rais/ME; Receita Federal do Brasil; e Atlas do Estado Brasileiro.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE.

No nível estadual, a remuneração mensal média passou de R\$ 3,6 mil para R\$ 5,0 mil, no mesmo período, o que significa um crescimento médio anual de 1% e aumento real acumulado de 39%. No nível municipal, essa remuneração passou de R\$ 2,0 mil para R\$ 2,9 mil, o que representa um crescimento anual médio de 1,1% e aumento acumulado de 41%. Nesse contexto, as medianas das remunerações médias mensais apresentam trajetórias similares, com valores inferiores ao observado nas médias (gráfico 21).

5.2 Poder Executivo: federal, estadual e municipal

A remuneração média do Executivo federal é superior à do Executivo estadual, que é superior à do municipal, padrão que se manteve durante as décadas. Em geral, os salários médios no Executivo caíram, de 1986 a 1992, possivelmente na esteira das sucessivas crises econômicas, inflação e políticas do governo Collor. A partir de 1994, as remunerações no Executivo estadual e municipal iniciam tendência de crescimento, que nos estados se interrompe em 2014. No Executivo federal, o crescimento da remuneração se inicia de modo mais consistente a partir de 1997 até 2011, quando se estabiliza.

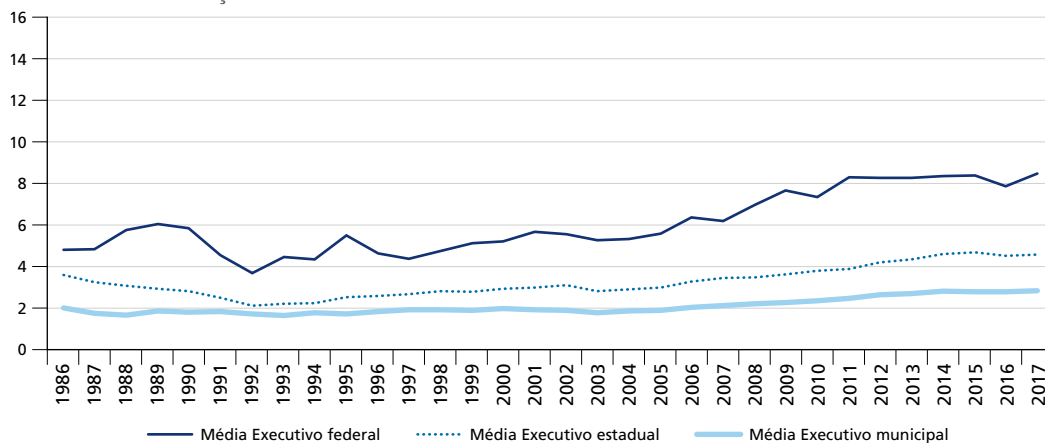
No Executivo federal, a remuneração média foi de R\$ 4,8 mil, em 1986, para R\$ 8,5 mil, em 2017, um aumento médio anual real de 1,8%. No Executivo estadual, essa remuneração passou de R\$ 3,6 mil para R\$ 4,6 mil, que corresponde a um aumento médio anual real de 0,8%. Por sua vez, no Executivo municipal, a remuneração média foi de, aproximadamente, R\$ 2,0 mil para R\$ 2,8 mil, com aumento médio anual real de 1,1% (gráfico 22).

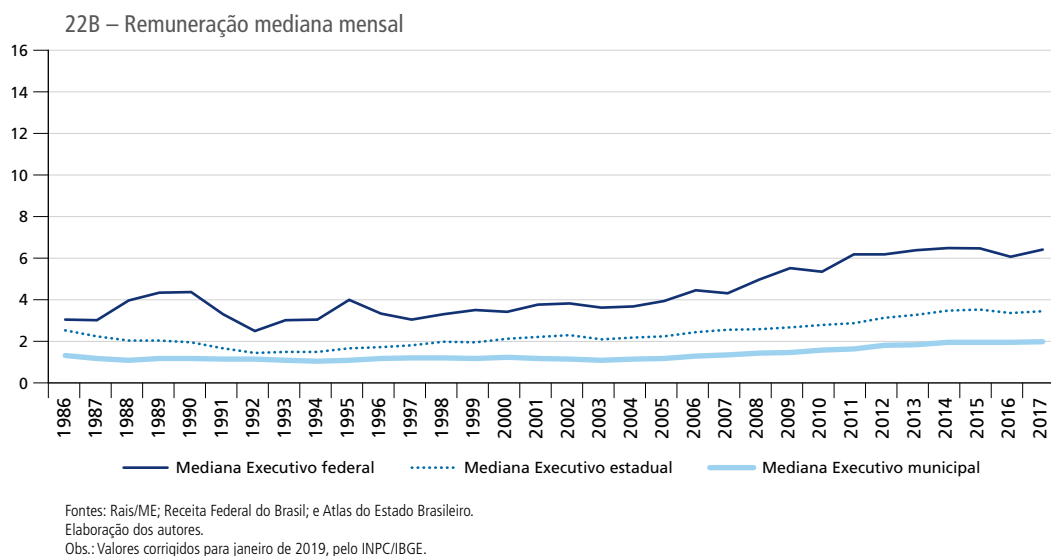
GRÁFICO 22

Remuneração média e mediana mensal no Poder Executivo, por nível federativo (1986-2017)

(Em R\$ mil)

22A – Remuneração média





5.3 Poder Legislativo: federal, estadual e municipal

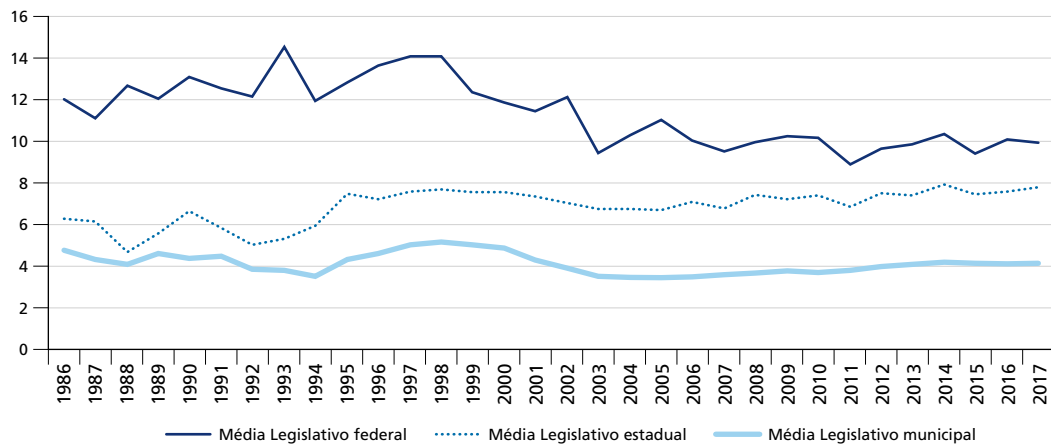
A remuneração mensal média do Legislativo federal é superior à do Legislativo estadual em toda a série, bem como é superior a remuneração mensal deste último em relação ao Legislativo municipal. Ao contrário do Executivo, contudo, a imagem geral dos legislativos nos três níveis é de estabilidade temporal nas remunerações.

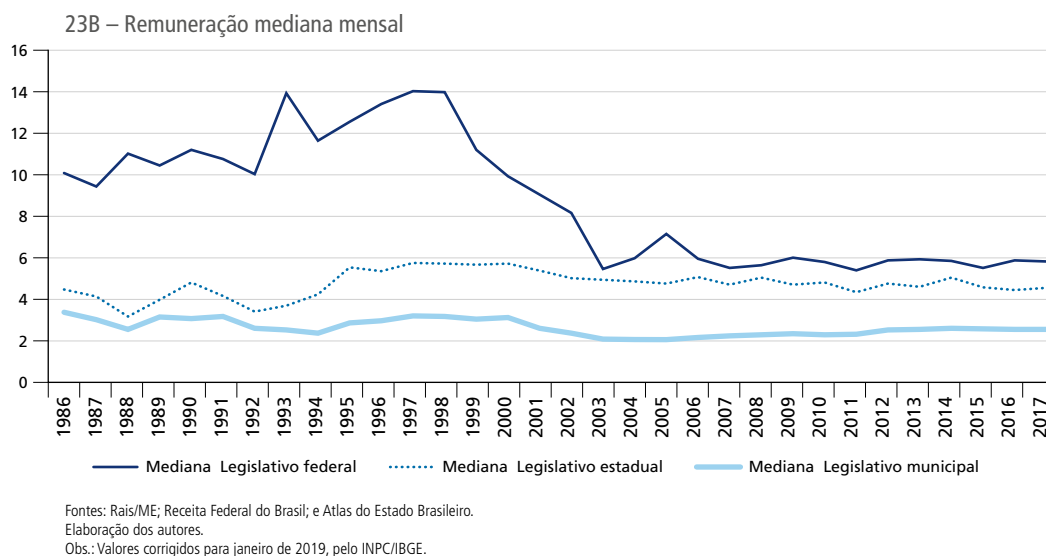
GRÁFICO 23

Remuneração média e mediana mensal no Poder Legislativo, por nível federativo (1986-2017)

(Em R\$ mil)

23A – Remuneração média





No Legislativo federal, a remuneração média diminuiu de R\$ 12,0 mil para R\$ 9,9 mil, entre 1986 e 2017, uma variação média anual real negativa de -0,60%. No Legislativo estadual, a remuneração média passou de, aproximadamente, R\$ 6,3 mil, em 1986, para R\$ 7,8 mil, em 2017, uma variação anual média positiva de 0,67%. No Legislativo municipal, a remuneração mensal média caiu de R\$ 4,8 mil para R\$ 4,15 mil, com variação anual média negativa de -0,44% (gráfico 23).

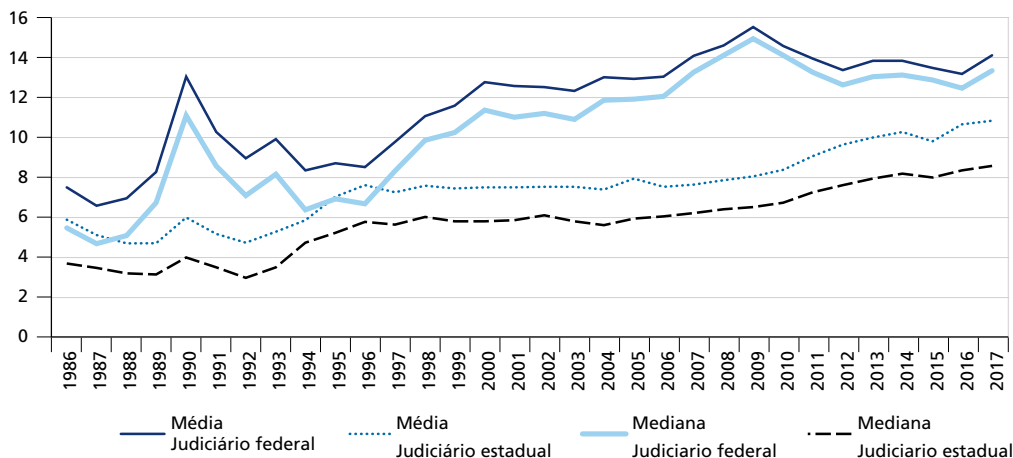
5.4 Poder Judiciário: federal e estadual

Em toda a série, a remuneração do Judiciário federal foi superior à do Judiciário estadual. De 1996 a 2009, o Judiciário federal registrou forte aumento da remuneração média e, desde então, os valores se reduziram e, depois, se estabilizaram. A remuneração do Judiciário federal passou de R\$ 7,4 mil para R\$ 14,1 mil, em 2017, com crescimento anual médio de 2,0%. No Judiciário estadual, o crescimento quase contínuo foi mais prolongado, de 1997 a 2014, quando o valor se estabiliza. Nesse nível federativo, a remuneração mensal média passou de R\$ 5,8 mil para R\$ 10,8 mil, o que representa uma evolução anual média de 2,0% (gráfico 24). Vale lembrar, novamente, que a remuneração média mensal mais alta do Judiciário em relação aos demais poderes, a despeito da taxa de crescimento médio anual similar, está relacionada à ausência de Judiciário municipal, considerando que este nível federativo tem o maior número de pessoas e as remunerações menores.

GRÁFICO 24

Remuneração média e mediana no Poder Judiciário, por nível federativo (1986-2017)

(Em R\$ mil)



Fontes: Rais/ME; Receita Federal do Brasil; e Atlas do Estado Brasileiro.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

5.5 Remunerações, por decis, em cada nível federativo e poder

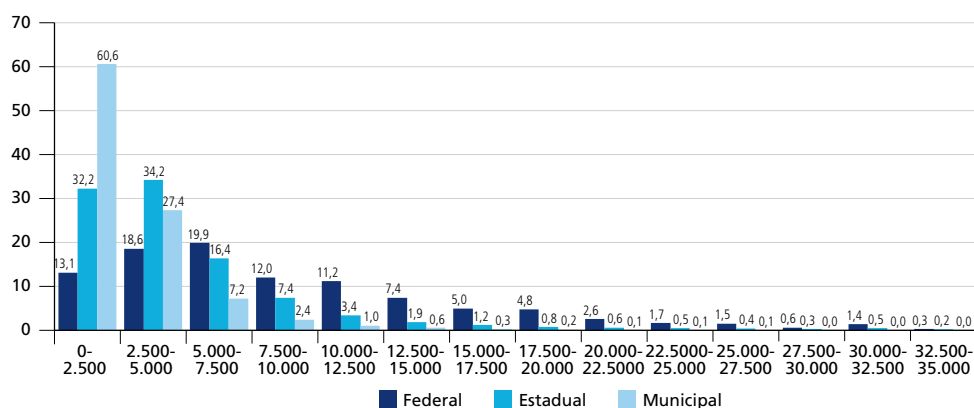
Esta subseção analisa valores relativos a 2017. Em todos os níveis federativos, foram observadas distribuições assimétricas da remuneração. Conforme dados da tabela 3 e do gráfico 25, a remuneração no nível federal tem maior dispersão que os demais. A mediana – 2º quartil – é maior no nível federal e corresponde quase ao dobro da mediana do estadual e 3,5 vezes superior à mediana das remunerações nos municípios. Destaca a disparidade dos valores referentes ao 3º quartil do nível federal e municipal. Isso evidencia a concentração de remunerações mais altas em cargos de níveis federais, nos quais normalmente os servidores desempenham funções de gestão e controle. Por seu turno, no nível municipal, a grande maioria dos servidores atuam em funções executoras, operacionais, ou de menor complexidade gerencial. O nível estadual apresenta as remunerações com valores intermediários, o que talvez reflita a natureza híbrida das atividades, que se dividem entre aquelas desempenhadas pelos municípios e pelo governo federal.

TABELA 3
Quartis dos valores de remunerações, por nível federativo e poder (2017)

	Federal	Estadual	Municipal	Executivo	Legislativo	Judiciário
Quartil	Dados do Box Plot (Quartis)					
1º (25%)	R\$ 4.231	R\$ 2.101	R\$ 1.339	R\$ 1.524	R\$ 1.749	R\$ 6.966
2º (50%)	R\$ 7.201	R\$ 3.674	R\$ 2.032	R\$ 2.589	R\$ 3.420	R\$ 10.542
3º (75%)	R\$ 12.584	R\$ 6.048	R\$ 3.381	R\$ 4.621	R\$ 7.191	R\$ 15.398
Faixa de remuneração	Percentual por faixa de remuneração (%)					
0 - 2500	13	32	61	48	38	4
2500 - 5000	19	34	27	29	26	8
5000 - 7500	20	16	7	11	12	17
7500 - 10000	12	7	2	5	6	17
10000 - 12500	11	3	1	2	4	15
12500 - 15000	7,4	1,9	0,6	1,3	3,0	12,2
15000 - 17500	5,0	1,2	0,3	0,8	2,3	8,0
17500 - 20000	4,8	0,8	0,2	0,7	2,0	5,2
20000 - 22500	2,6	0,6	0,1	0,4	1,5	3,5
22500 - 25000	1,7	0,5	0,1	0,3	1,1	2,6
25000 - 27500	1,5	0,4	0,1	0,3	1,1	1,5
27500 - 30000	0,6	0,3	0,0	0,1	0,8	1,4
30000 - 32500	1,4	0,5	0,0	0,2	1,0	3,1
32500 - 35000	0,3	0,2	0,0	0,1	0,6	1,1
Total	100	100	100	100	100	100

Fontes: Rais/ME; Receita Federal do Brasil; e Atlas do Estado Brasileiro.
 Elaboração dos autores.
 Obs.: Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

GRÁFICO 25
Distribuição de remuneração,¹ por níveis federativos (2017)
 (Em %)



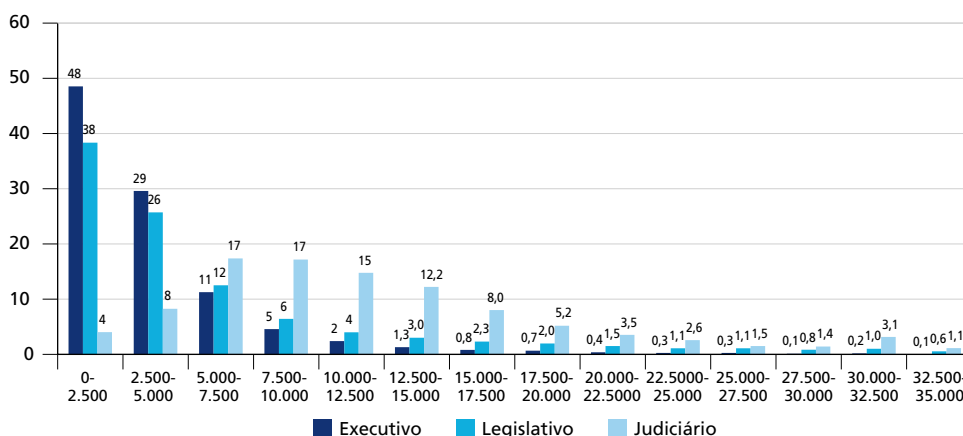
Fontes: Rais/ME; Receita Federal do Brasil; e Atlas do Estado Brasileiro.
 Elaboração dos autores.
 Nota: ¹ Sublinhe-se que a fonte da informação das remunerações não incorpora acréscimos salariais decorrentes de bonificações, auxílios e adendos diversos ao salário-base, que podem representar valores expressivos no total dos proventos.
 Obs.: Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

A comparação da distribuição de remuneração entre poderes (tabela 3 e gráfico 26) indica que o Executivo está mais concentrado em faixas inferiores de remuneração. Enquanto, no Executivo, 78% das pessoas têm remuneração média mensal de até R\$ 5 mil, no Judiciário o percentual corresponde a 12%. Ademais, 53% deste último recebe acima de R\$ 10 mil, patamar que, no primeiro, abrange 17%.

GRÁFICO 26

Distribuição da remuneração média mensal, por poderes (2017)

(Em %)



Fontes: Rais/ME; Receita Federal do Brasil; e Atlas do Estado Brasileiro.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

6 VÍNCULOS E REMUNERAÇÃO, POR SEXO¹¹

No setor público e privado, foi crescente a inserção da mulher no mercado de trabalho. Em 1986, 32,1% dos postos de trabalho formais – públicos e privados – eram ocupados por mulheres; em 2017, essa proporção aumentou para 43,3%. Apesar do aumento da participação feminina no mercado de trabalho, os problemas de segregação ocupacional e discriminação salarial continuam a ocorrer, em ambos os setores.

No setor público, a participação das mulheres foi superior ao setor privado e se expandiu com o tempo. Em 1986, o percentual de vínculos no setor público era o mesmo entre os sexos, mas a participação feminina foi gradualmente se expandindo e

11. A precariedade dos dados sobre a raça/etnia dos vínculos no setor público, que apresenta mais de 80% de informações não declaradas, inviabilizou uma análise com este tema, e que seria essencial para compreender um aspecto fundamental no perfil do funcionalismo público.

alcançou 59,3%, em 2017 (tabela 4). Este crescimento está relacionado sobretudo à expansão do emprego público municipal, em que a participação das mulheres é francamente majoritária.

6.1 Total de vínculos, por sexo, em cada nível federativo

As mulheres são a maioria das pessoas ocupadas no setor público municipal, mas a maioria se ampliou de 52% para 66%, desde 1986 (tabela 4). O mais provável é que essa expansão relativa no total de mulheres se relacione ao crescimento da contratação em ocupações cujo ingresso é majoritariamente do sexo feminino, como é o caso de professoras e profissionais da área de enfermagem. As mulheres também são maioria nas burocracias estaduais, perfazendo totais que oscilaram entre 56% e 60% do total nas últimas três décadas.

TABELA 4
Total de vínculos de trabalho e de pessoas no setor público, por sexo (1986-2017)

Ano	Vínculos públicos masculino	Pessoas públicas masculino	Vínculos públicos feminino	Pessoas públicas feminino
1986	2.549.778	2.381.303	2.552.794	2.331.889
1987	2.671.449	2.467.456	2.787.115	2.501.613
1988	2.688.416	2.472.508	2.917.430	2.616.275
1989	2.708.867	2.489.193	2.962.090	2.645.347
1990	2.626.894	2.403.297	3.061.784	2.727.101
1991	2.713.898	2.466.754	3.089.741	2.730.741
1992	2.685.199	2.472.265	3.145.266	2.812.337
1993	2.875.177	2.649.427	3.401.040	3.041.911
1994	2.916.901	2.676.882	3.556.176	3.147.230
1995	2.866.100	2.650.828	3.530.477	3.159.456
1996	2.776.178	2.618.552	3.534.658	3.246.162
1997	2.738.402	2.593.313	3.529.134	3.263.747
1998	2.939.906	2.774.408	3.689.926	3.399.458
1999	2.854.838	2.684.608	3.823.040	3.534.576
2000	2.955.786	2.745.699	3.940.981	3.544.658
2001	3.065.637	2.880.730	4.165.018	3.781.491
2002	3.244.141	3.025.715	4.382.009	3.923.518
2003	3.368.332	3.126.485	4.530.427	4.043.984
2004	3.439.096	3.170.670	4.729.968	4.164.067
2005	3.601.526	3.311.778	4.991.042	4.383.276
2006	3.749.743	3.424.228	5.376.677	4.666.208
2007	3.950.256	3.561.173	5.689.940	4.897.091
2008	4.111.047	3.697.753	5.923.133	5.064.972

(Continua)

(Continuação)

Ano	Vínculos públicos masculino	Pessoas públicas masculino	Vínculos públicos feminino	Pessoas públicas feminino
2009	4.242.322	3.832.555	6.155.749	5.274.198
2010	4.418.855	3.971.941	6.421.482	5.501.876
2011	4.446.771	3.985.857	6.471.323	5.515.839
2012	4.444.433	3.999.557	6.625.164	5.653.680
2013	4.620.446	4.144.184	6.828.032	5.797.230
2014	4.645.594	4.180.559	6.837.136	5.817.211
2015	4.569.138	4.108.824	6.776.104	5.770.070
2016	4.580.590	4.143.271	6.679.003	5.732.786
2017	4.631.752	4.157.262	6.740.723	5.759.130

Fontes: Rais/ME; Receita Federal do Brasil; e Atlas do Estado Brasileiro.
Elaboração dos autores.

No nível federal, os homens são maioria em toda a série, principalmente pela presença do contingente de militares. A distribuição proporcional entre os sexos permaneceu relativamente estável, embora com maior oscilação nos números absolutos que os demais níveis. Os homens oscilaram entre 61% e 71% do total dos ocupados, mas não houve uma tendência linear de ampliação ou redução da distribuição entre sexos. Quando os militares são excluídos do cálculo, a maioria masculina persiste, representando 54% do total de vínculos civis federais em 2017.¹²

6.2 Vínculos, por sexo, em cada um dos poderes

Houve maior estabilidade e igualdade na proporção de homens e mulheres nos poderes Legislativo e Judiciário em relação ao Executivo. Neste, as mulheres se tornaram maioria cada vez mais ampla e passaram de 50% para 62% dos vínculos. Ainda assim, no Judiciário, a ocupação feminina foi crescente e aumentou de 46% para 53% entre 1986 e 2017.

6.3 Remunerações médias de homens e mulheres

Nos três níveis federativos, nos três poderes e em, praticamente, todos os anos da série, os homens têm remuneração média superior à das mulheres, entre servidores civis, e esta diferença quase sempre aumentou nas últimas décadas. Em 1986, a média salarial das mulheres no setor público brasileiro era 17,1% inferior ao dos homens. Em 2017, a diferença entre os salários médios aumentou, e as mulheres recebiam 24,2% a menos que os homens (tabela 5).

12. No apêndice A, esclarecemos o método de construção da série histórica com o total de vínculos militares, desde 1986.

Apesar de o ingresso na administração pública ocorrer majoritariamente por seleções meritocráticas e impessoais – usualmente, concurso público – e a regra da isonomia proibir remuneração desigual para a mesma função, em uma mesma unidade administrativa, os dados agregados fazem emergir esse padrão estrutural de desigualdade.

A única situação em que a remuneração mensal média de mulheres é superior à dos homens é entre militares federais, no Executivo. O fato de haver apenas soldados homens, que são maioria nas Forças Armadas e recebem remuneração abaixo da média federal, reduz a média geral da remuneração do sexo masculino. Quando a média se aplica apenas aos servidores civis, ressurge a disparidade favorável aos homens.

TABELA 5

Proporção da diferença entre a remuneração média mensal de homens e mulheres, por níveis federativos e poderes (1986-2017)
(Em %)

Ano	Executivo federal civil	Executivo federal militar	Total de vínculos estaduais	Total de vínculos municipais	Total de vínculos no Executivo	Total de vínculos no Legislativo	Total de vínculos no Judiciário
1986	15	41	27	4	21	13	17
1987	13	44	28	9	24	11	23
1988	7	46	21	7	24	12	27
1989	6	39	34	9	35	11	19
1990	6	14	32	9	31	9	15
1991	8	16	38	8	30	9	21
1992	18	16	39	9	31	14	27
1993	14	19	36	11	34	10	23
1994	10	4	30	-5	24	10	16
1995	8	5	37	16	40	10	13
1996	16	6	34	17	35	11	13
1997	19	-7	34	20	33	12	10
1998	19	-13	32	18	33	10	9
1999	20	-10	35	20	37	13	11
2000	20	-14	34	18	36	12	10
2001	22	-3	37	17	43	11	7
2002	19	-13	36	16	40	12	6
2003	27	-46	33	17	38	10	8
2004	26	-40	31	15	37	14	7
2005	24	-36	32	15	37	13	6
2006	24	-35	33	13	38	11	3
2007	26	-35	33	13	37	11	3
2008	21	-33	32	12	37	11	3
2009	19	-33	32	12	37	11	4

(Continua)

(Continuação)

Ano	Executivo federal civil	Executivo federal militar	Total de vínculos estaduais	Total de vínculos municipais	Total de vínculos no Executivo	Total de vínculos no Legislativo	Total de vínculos no Judiciário
2010	23	-32	32	11	37	11	4
2011	14	-31	31	11	36	12	5
2012	14	-25	31	10	34	13	5
2013	13	-29	33	9	34	13	5
2014	13	-29	33	9	34	13	5
2015	13	-28	33	8	35	13	4
2016	13	-31	35	6	33	14	6
2017	14	-29	33	5	33	14	7

Fontes: Rais/ME; e Atlas do Estado Brasileiro.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

No nível municipal, a diferença das remunerações médias aumentou. Em 1986, as mulheres recebiam 4,1% a menos que os homens. Em 2017, esse percentual subiu para 4,9%, com a remuneração média das mulheres em torno de R\$ 2.815 e a dos homens em torno de R\$ 2.960.

No nível estadual, a diferença remuneratória aumentou. Em 1986, as mulheres recebiam 21% a menos que os homens; em 2017, esse percentual passou para 25%. Os homens receberam remuneração mensal média de R\$ 5.853 e as mulheres, R\$ 4.391.

No nível federal, quando incluídos os militares, a remuneração média das mulheres se torna maior que a dos homens, passando de 3% inferior, em 1986, para 11% superior, em 2017. Quando se calcula somente a remuneração dos vínculos federais civis, volta-se ao padrão em que a remuneração média das mulheres é inferior. Em 1986, as mulheres recebiam 12% a menos que os homens. Essa diferença, entretanto, se reduziu para 9%, em 2017. A remuneração média mensal dos vínculos federais de homens foi de R\$ 10.913 e das mulheres, de R\$ 9.984, em 2017.

As remunerações entre os poderes também diferem entre os sexos. Nos poderes Executivo e Legislativo, a distância entre as remunerações médias aumentou ao longo do tempo.

No Executivo, a diferença entre as remunerações aumentou consideravelmente. Em 1986, a remuneração média das mulheres era R\$ 3.021, 17,1% inferior à remuneração dos homens. Em 2017, esse percentual subiu para 24,7%, sendo a remuneração das mulheres R\$ 3.443 e a dos homens R\$ 4.571.

No Legislativo, a diferença entre as remunerações manteve-se praticamente estável nessas três décadas, com as mulheres recebendo, aproximadamente, 12% a menos que os homens. Em 2017, a remuneração média dos homens foi de R\$ 6.391 e das mulheres de R\$ 5.621.

No Judiciário, entretanto, os salários convergiram ao longo do tempo. Em 1986, a remuneração média das mulheres era 14,2% inferior à dos homens ocupados no Judiciário. Em 2017, essa diferença diminuiu para 6,2%. Nesse ano, os homens com vínculo de trabalho no Judiciário receberam, em média, R\$ 12.502, e as mulheres, R\$ 11.721.

6.4 Remunerações médias de homens e mulheres, por níveis de escolaridade

A diferença favorável aos homens nas remunerações médias se mantém mesmo quando os níveis de escolaridade entre sexos são equivalentes. Para retomar a classificação em quatro níveis de escolaridade (utilizada na seção 4), observa-se que, no nível 1 (fundamental incompleto), as mulheres receberam menos em toda a série. Para o nível 2 (fundamental completo ou médio incompleto), o mesmo padrão se repete, bem como para os níveis 3 (médio completo e superior incompleto) e 4 (superior completo).

Esse controle dos níveis de escolaridade deveria, rigorosamente, também ser aplicado em cada um dos poderes, para que se possa confirmar e, então, explicar as disparidades remuneratórias observadas. Em todo caso, somente com a análise detida das remunerações médias por ocupações é que se poderá compreender mais a fundo as diferenças e reconfirmar a hipótese de que se trata da predominância de mulheres em ocupações com remunerações médias inferiores (Vaz, 2010).

A distribuição de poder entre os sexos aferida, por exemplo, no percentual de mulheres e homens ocupando cargos dirigentes de alto escalão no nível federal, também persiste, embora se observe ampliação da proporção de mulheres em cargos dirigentes, nos últimos anos (Amorim, 2018; Vaz, 2010).

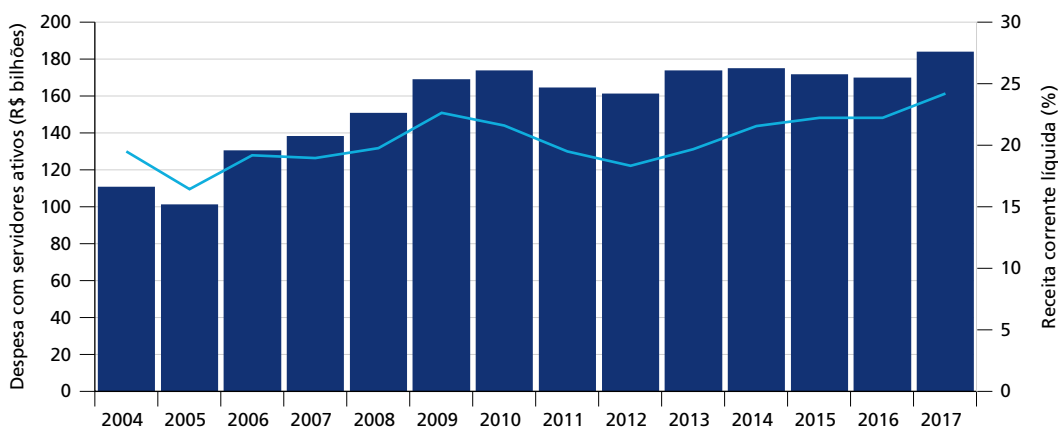
7 DESPESA COM SERVIDORES ATIVOS¹³

O orçamento dedicado à remuneração dos vínculos ativos no setor público aponta o crescimento da despesa com servidores civis ativos em relação à receita corrente líquida (RCL) e a relativa estabilidade da despesa como proporção do produto interno bruto (PIB). Essa estabilidade permanece mesmo com a já mencionada elevação da remuneração média nos três níveis da administração.

A despesa com servidores ativos federais passou, em termos reais, de R\$ 110,8 bilhões para R\$ 184,2 bilhões de 2004 a 2017. Como proporção do PIB, a despesa manteve-se praticamente estável, variando de 2,6% a 2,7%. Como percentual da receita líquida da União, o valor passou de 19,5% para 24,0% (gráfico 27).

GRÁFICO 27

Despesa com servidores ativos federais em relação à RCL (2004-2017)



Fontes: Tesouro Nacional; Siga Brasil/Senado.

Elaboração dos autores.

Obs.: Dados atualizados para valores de janeiro de 2019, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE.

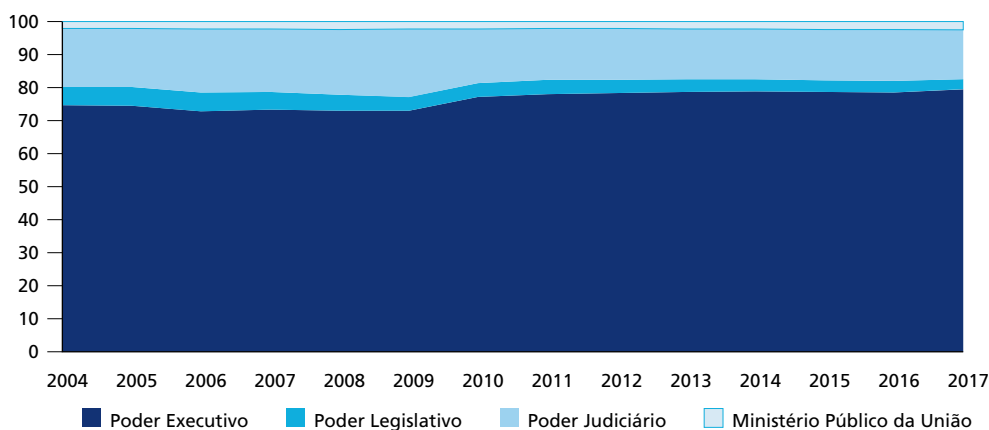
13. Agradecemos a Rodrigo Orair e Sérgio Gobetti, pesquisadores do Ipea, por disponibilizar uma parcela dos dados que subsidiaram parte das análises desta seção. Os mesmos dados são explorados, em análise mais abrangente, em Orair e Gobetti (2017).

Ainda no nível federal, a parcela da despesa destinada aos servidores ativos do Executivo passou de 74% para 79%. No Judiciário federal, o percentual caiu de 18% para 15%, e, no Legislativo federal, de 5,4% para 3,1%. O percentual da despesa destinada aos salários das pessoas vinculadas ao Ministério Público da União subiu de 2,1% para 2,5%. Portanto, os servidores ativos do Executivo federal respondem pela maior parte da despesa, neste nível federativo; em termos reais, ela passou de R\$ 82,9 bilhões para R\$ 146,0 bilhões, no período 2004-2017. Em seguida, estão as despesas com o Judiciário federal, que subiram de R\$ 19,7 bilhões para R\$ 27,5 bilhões no mesmo período. A despesa com os servidores ativos do Legislativo federal caiu de R\$ 5,9 bilhões para R\$ 5,7 bilhões. Por sua vez, as despesas com o Ministério Público da União dobraram de R\$ 2,28 bilhões, em 2004, para R\$ 4,56 bilhões, em 2017 (gráfico 28).

GRÁFICO 28

Proporção da despesa anual com servidores ativos federais, por poder (2004-2017)

(Em %)



Fontes: Tesouro Nacional; Siga Brasil/Senado.

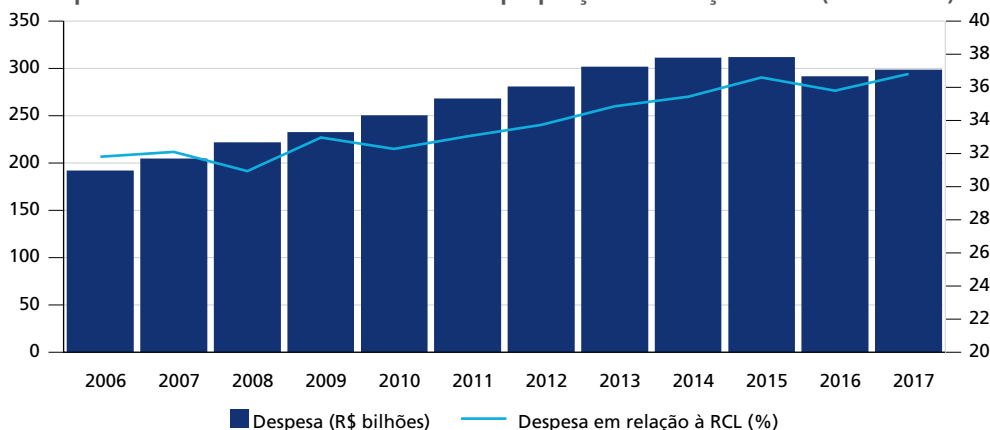
Elaboração dos autores.

Obs.: Dados atualizados para valores de janeiro de 2019, com base no IPCA/IBGE.

Nos estados, o total da despesa com os servidores cresceu 55% e passou de R\$ 192 bilhões, em 2004, para R\$ 299 bilhões, em 2017. Como percentual da RCL, a despesa passou de 31,8% para 36,8% (gráfico 29). Como proporção do PIB, o gasto passou de 3,9% para 4,2% (gráfico 31). No caso dos estados, Santos *et al.* (2016, p. 18) anotaram que o aumento real da despesa “é explicado por elevações nos salários dos servidores, por oposição à contratação de novos servidores públicos”.

GRÁFICO 29

Despesa com servidores ativos federais e proporção em relação à RCL (2006-2017)

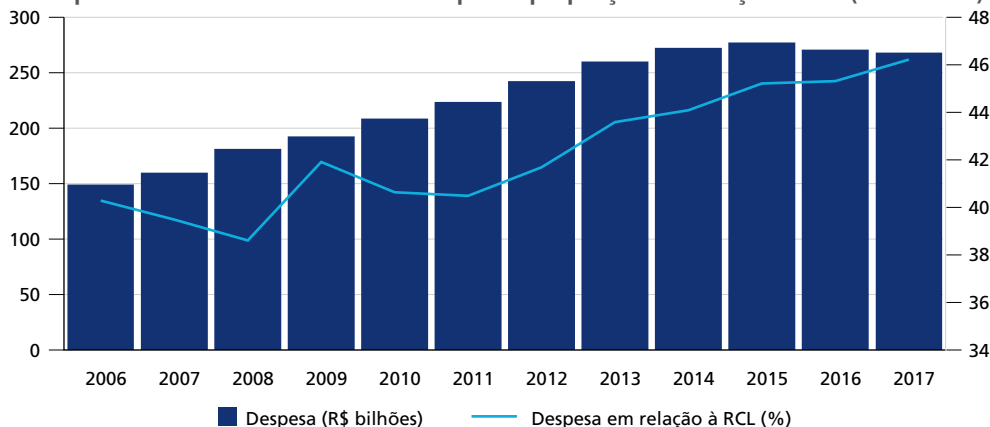


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <<https://bit.ly/3hNIV13>>.

A despesa com servidores ativos municipais passou de R\$ 149 bilhões, em 2006, para R\$ 268 bilhões, em 2017, um incremento de 78%. Como percentual da RCL, a despesa passou de 40,3% para 46,2% (gráfico 30). Como percentual do PIB, a despesa aumentou de 3,1%, em 2006, para 3,8%, em 2017 (gráfico 31). Esse foi o maior crescimento entre os três níveis federativos, o que se explica, provavelmente, pela combinação do aumento da remuneração média – de R\$ 2 mil para R\$ 3 mil – com o crescimento no total de servidores públicos no nível local.

GRÁFICO 30

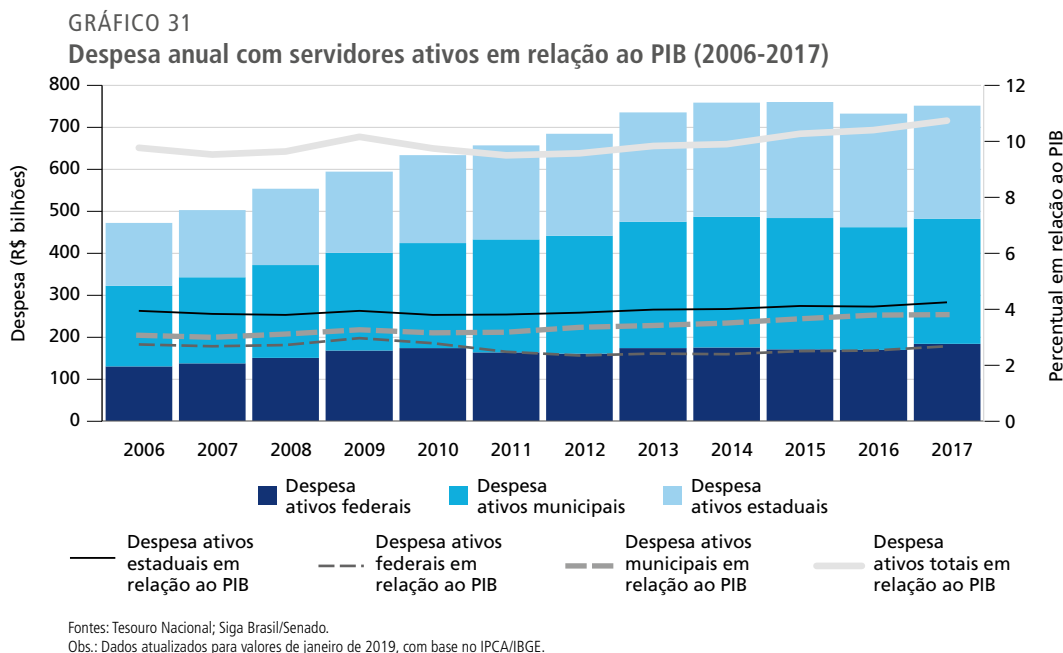
Despesa com servidores ativos municipais e proporção em relação à RCL (2006-2017)



Fontes: Tesouro Nacional; Siga Brasil/Senado.

Obs.: Dados atualizados para valores de janeiro de 2019, com base no IPCA/IBGE.

Portanto, a despesa dos ocupados ativos no governo geral passou de 9,7%, em 2006, para 10,7% do PIB, em 2017 (gráfico 31). Esse crescimento de 1% do PIB na despesa com servidores ativos, colocado na perspectiva da significativa expansão das políticas de bem-estar do Estado brasileiro e da ampliação de suas funções e população atendida, pode ser considerado uma expansão mais tímida que a alardeada expansão descontrolada de gastos com o setor público.



8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentamos no texto alguns dos mais importantes padrões e tendências observados na ocupação do setor público brasileiro, em cada nível federativo e poder da República, com base na exploração da série de informações sobre vínculos de trabalho nas últimas três décadas. Sugerimos que as categorias adotadas de modo genérico, como *Estado*, *burocracia* ou *funcionalismo público*, ofuscam grandes diferenças entre segmentos, e que reclamam propostas de planos e reformas que tenham em conta tais diferenças.

A expansão quantitativa no setor público se concentrou nos municípios e, nestes, quase a metade das ocupações pertence do núcleo de provimento de bens e serviços do Estado de bem-estar: saúde e educação. Nos estados, o perfil ocupacional nessas áreas é

menor, embora também alcance quase 50% ao se incluir as forças de segurança estaduais – policiais e bombeiros. O setor público municipal e estadual precisa ser mais bem conhecido e analisado, e suas características devem ser mais bem integradas em discussões sobre políticas orientadas ao desenvolvimento de um setor público que entregue bens e serviços de modo republicano e eficiente. Não é demais lembrar que o funcionalismo federal corresponde a apenas 10% da força de trabalho no setor público.

A escolaridade dos servidores públicos aumentou em todos os poderes e níveis da Federação. Contudo, é entre o pessoal ocupado na administração federal que está a maior média de anos de estudo.

As remunerações médias cresceram no conjunto do setor público, mas com trajetórias distintas ao longo do tempo – a primeira, de meados dos anos 1980 até a implantação do Plano Real, em 1994; e a segunda, desse período até 2003, ano em que se inicia um movimento de aumento continuado das remunerações médias, até 2014. Desde então, a crise econômica produziu estabilidade ou retração das remunerações médias. Há significativas disparidades nas remunerações entre os diferentes níveis e poderes. Novamente, também as políticas remuneratórias devem considerar tais diferenças e, sobretudo, evitar tratar o funcionalismo em geral, sem especificar quais segmentos estão sendo considerados nas análises.

As desigualdades entre os sexos são persistentes no setor público, tanto na métrica das remunerações médias como na da distribuição de poder, por meio do preenchimento de cargos dirigentes. As mulheres recebem menos que os homens em todos os níveis, todos os poderes e quase todos os 32 anos aqui analisados, quando considerados os/as servidores/as civis. Essa desigualdade decorre, considerando estudos anteriores, principalmente do fato de as ocupações e carreiras com menor remuneração ter maioria feminina.

De 2004 a 2017, a despesa com pagamento de salários dos servidores ativos no país aumentou 1 ponto percentual (p.p.) do PIB e passou de 9,6% para 10,5%. Nossa avaliação é que, em seu conjunto, os dados apresentados estão longe de revelar um setor público em expansão descontrolada, em tamanho e despesa. Indagamos, a partir desse cenário, se o debate sobre a expansão mais rápida das despesas previdenciárias contaminou a percepção sobre o que de fato ocorre na despesa com servidores ativos. Embora não sejam temas independentes, o apropriado é tratar ativos e inativos separadamente. Ainda mais relevante é o fato de tanto a despesa como o crescimento relativo do número de servidores ativos estarem concentrados no Executivo municipal, o que deve ser analisado à luz das crescentes atribuições e demandas por serviços públicos assumidas nesse nível.

Da mesma forma, é necessário analisar a composição de ocupação e carreiras no interior de cada um dos poderes para deslindar, de modo mais seguro, como se estruturou o setor público ao longo das décadas, bem como suas conexões à natureza dos serviços oferecidos. A rigor, ainda carecemos de uma compreensão profunda do perfil das ocupações no Executivo brasileiro, para uma análise mais propositiva de rearranjos visando a uma maior adequação setorial da força de trabalho. Exemplo dessa dificuldade é o fato de não haver um sistema racional de reposição da força de trabalho no Executivo federal.

A expansão dos vínculos no setor público foi acompanhada por vícios, mas também por virtudes. Rearranjos e realocações decorrentes da necessidade de mais flexibilidade no exercício das funções públicas, assim como transformações no perfil de recrutamento exigidas por mudanças sociais e tecnológicas – para evocar apenas dois exemplos –, são necessárias. Porém, estão longe de restringir a discussão ao tamanho da força de trabalho e apontá-la como um obstáculo perdulário ao desenvolvimento. Tão promissoras e necessárias são também as discussões, hoje menos presentes, sobre democratização e maior representação da diversidade dos interesses societários, nas decisões no setor público. A métrica da eficiência não requer “tecnocratização” das deliberações no setor público.

Quando se fala em reduzir a máquina ou seu custo, deve estar claro que é da redução da prestação de serviços palpáveis pelo cidadão que se trata. Em outros termos, menos máquina pode significar reduzir quadros de professores, profissionais da saúde, fiscais do trabalho, cadastradores do Programa Bolsa Família, fiscais ambientais e outros tantos profissionais que prestam serviços essenciais. Mesmo no nível federal, a existência de carreiras profissionalizadas para coordenar programas federais de atendimento ao cidadão e para repasses de recursos a estados e municípios é uma necessidade. Paradoxos discursivos que reclamam serviços melhores e mais profissionais na burocracia de balcão – médicos, professores, fiscais do trabalho etc. –, ao mesmo tempo que creditam ao setor público um tal inchaço, podem se dissipar quando se entender melhor a natureza das atividades públicas mais volumosas.

Por isso, consideramos de valor tomar em conta os dados aqui apresentados ainda mais nas conjunturas de crise e austeridade. Não é infrequente que tais conjunturas se traduzam em ações que se anunciam como mudanças por maior eficiência do setor público, sem as cautelas dos efeitos contraproducentes que decisões lineares produzem sobre um aparato tão diverso, que é o caso do aparato público brasileiro.

Ajustes justos e reformas que fortaleçam as capacidades do Estado para avançar no projeto republicano de reduzir desigualdades, proteger cidadãos das incertezas do mercado de trabalho e apoiar as políticas de mobilidade social ascendente requerem uma compreensão mais precisa e um debate mais transparente, ao mesmo tempo com informações detalhadas e abrangentes sobre as transformações no setor público nas últimas décadas. As noções de máquina, que se diz inchada, ultrapassada, ineficiente, lenta e emperrada, carecem de sentido sem indicadores claros relativos à eficiência do setor público brasileiro.

Esperamos que os dados aqui apresentados – e o Atlas do Estado Brasileiro, do Ipea – sejam úteis aos especialistas, interessados, pesquisadores e gestores públicos no propósito de encontrar informações que forneçam evidências para avaliações seguras e planejamentos que olhem para horizontes mais largos. Desse modo, que se possa revigorar o propósito maior, promulgado em nossa Constituição, de conceber a força de trabalho no setor público como um aparato que: preserve os direitos de cidadania e a dignidade das pessoas; garanta o desenvolvimento nacional; erradique a pobreza e a marginalização; e reduza as desigualdades regionais. Em suma, atue para “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (Brasil, 2016, p. 11).

REFERÊNCIAS

AKHTARI, M.; MOREIRA, D.; TRUCCO, L. Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services. **The American Economic Review**, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/Sb3BvB>>.

AMORIM, S. **Representação feminina no setor público brasileiro**: uma análise sob a ótica da burocracia representativa. 2018. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2018.

BARBOSA, K.; FERREIRA, F. V. Occupy government: democracy and the dynamics of personnel decisions and public finances. **NBER Working Paper**, n. 25501, jan. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3e3pZ4y>>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas emendas constitucionais de revisão nºs 1 a 6/1994, pelas emendas constitucionais nºs 1/1992 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília: Coordenação de Edições Técnicas/Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: <<http://bit.do/fjsZc>>.

CARVALHO, E. **Evolução do emprego público no Brasil nos anos 90**. 2002. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

_____. Emprego público e ocupações no serviço público municipal nos anos 2000. *In*: CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 1-26, jan./fev. 2017.

COSTA, J. *et al.* Heterogeneidade do diferencial salarial público-privado. **Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 68, p. 49-63, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2YMDCi1>>. Acesso em: 17 jun. 2020.

FERNANDES, C.; PALOTTI, P. Profissionalizando a burocracia e construindo capacidades: avanços desiguais na administração pública brasileira? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 687-710, jul./ago. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3ddgJtn>>. Acesso em: 17 jun. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. IBGE: Rio de Janeiro, ago./nov. 2019.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Análise do mercado de trabalho. **Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 59, p. 9-23, out. 2015.

_____. Análise do mercado de trabalho. **Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 65, p. 11-36, out. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2ULddhC>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

LASSANCE, A. **O serviço público federal brasileiro e a fábula do ataque das formigas gigantes**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2287).

LOPEZ, F.; ALMEIDA, A. Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 25, n. 62, p. 157-181, jun. 2017.

NOGUEIRA, R.; CARDOSO JUNIOR, J. C. (Orgs.). **Burocracia e ocupação do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

_____. Transformações da ocupação do setor público federal brasileiro: tendências recentes e questões a futuro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 12, p. 21-28, jul./dez. 2017.

ORAIR, R.; GOBETTI, S. **Resultado primário e contabilidade criativa: reconstruindo as estatísticas “acima da linha” do governo geral**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2288).

SANTOS, C. H. *et al.* Evolução do emprego público nos governos subnacionais brasileiros no período 2004-2014. **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 32, p. 1-20, jul./set. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2LLooUm>>.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TC-020.784/2005-7**. Brasília: TCU, 2005.

VAZ, D. **Diferenças salariais entre gêneros no setor público**: evolução e principais determinantes. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas. São Paulo, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/36sPtp2>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BM – BANCO MUNDIAL. Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. **Portal Banco Mundial**, nov. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/mZuhbe>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Painel Estatístico de Pessoal (PEP)**. Brasília: MPDG, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2N7opmn>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

EMILIO, D.; PONCZEK, V.; BOTELHO, F. Evaluating the wage differential between public and private sectors in Brazil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 72-86, jan./mar. 2012.

LASSANCE, A. Serviço público: a pior imagem é a que fica. *In*: FONACATE – FÓRUM NACIONAL PERMANENTE DE CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO; AFIPEA – ASSOCIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS DO IPEA. **Que serviço público queremos?** Rio de Janeiro: Fonacate; Afipea, p. 7-17, 2018.

NOGUEIRA, R. **Avaliação do crescimento do estoque de servidores civis ativos do Poder Executivo Federal no período 1992-2014**. Brasília: Ipea, 2015.

ORAIR, R.; GOBETTI, S. **Resultado primário e contabilidade criativa**: reconstruindo as estatísticas “acima da linha” do governo geral. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2288).

SANTOS, C. H. *et al.* Crescimento dos gastos com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros entre 2006-2016. **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 37, nov. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2QUhmaO>>. Acesso em: 5 dez. 2018.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 276/2002 – Plenário**. Brasília: TCU, 2002.

VAZ, D. Notas sobre o diferencial salarial entre os setores público e privado no Brasil. *In*: FONACATE – FÓRUM NACIONAL PERMANENTE DE CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO; AFIPEA – ASSOCIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS DO IPEA (Eds.). **Que serviço público queremos?** Brasília: Fonacate; Afipea, p. 37-45, 2017.

VAZ, D. V.; HOFFMANN, R. Remuneração nos serviços no Brasil: o contraste entre funcionários públicos e privados. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 199-232, ago. 2007.

APÊNDICE A

METODOLOGIA¹

Os dados utilizados nesta análise provêm predominantemente das informações da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério da Economia (Rais/ME) e da tabela do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da Receita Federal do Brasil.

A Rais/ME é um registro administrativo oficial cujo objetivo é manter informações atualizadas e sistemáticas sobre empregados e empregadores do país. Anualmente, todas as pessoas jurídicas do setor público ou privado devem declarar os dados referentes aos seus empregados. A base registra apenas trabalhadores formalmente contratados e não inclui vínculos de trabalho informais, cujo contingente é superior a 40% (IBGE, 2019). Para o caso dos dados aqui explorados, esse não chega a ser um aspecto relevante, pois tal contingente trabalha no setor privado.² Entretanto, está igualmente ausente a força de trabalho terceirizada no setor público, para a qual desconhecemos informações ou estimativas sistemáticas disponíveis em relação aos três níveis federativos.

A Rais/ME é o principal repositório por fornecer microdados abrangentes para os três níveis da administração, que ensejam análises mais detalhadas sobre o perfil dos trabalhadores, além de disponibilizar uma série histórica mais extensa. Para captar o universo dos vínculos no setor público brasileiro, adotou-se como primeiro filtro o total de vínculos relacionados aos órgãos que constam na natureza jurídica “administração pública” na Rais/ME. Em seguida, separaram-se os ocupados em cada um dos níveis da administração – federal, estadual³ e municipal – e, nestes, os vinculados à administração direta ou indireta.

Os totais foram agrupados por poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – excluindo da análise os vínculos dos trabalhadores das empresas públicas e das empresas de economia mista que, embora reportados na Rais/ME, não identificam o ente controlador – se municipal, estadual ou federal. A lista a seguir detalha as naturezas jurídicas incluídas nesta análise.

1. Esta seção foi adaptada da metodologia disponível na seção correspondente do Atlas do Estado Brasileiro.

2. Como já reportado, entretanto, esse contingente informal deve ser considerado para estimativas da evolução do percentual de vínculos públicos no conjunto da força de trabalho nacional.

3. Salvo nos casos de menção explícita, o Distrito Federal foi considerado uma Unidade Federativa equiparada aos estados, embora, constitucionalmente, seja um ente federado próprio.

- 1) Servidores da administração federal direta:⁴
 - a) 101-5 – órgão público do Poder Executivo federal;
 - b) 104-0 – órgão público do Poder Legislativo federal; e
 - c) 107-4 – órgão público do Poder Judiciário federal.
- 2) Servidores da administração federal indireta:
 - a) 110-4 – autarquia federal;
 - b) 113-9 – fundação pública de direito público federal;
 - c) 116-3 – órgão público autônomo federal; e
 - d) 125-2 – fundação pública de direito privado federal.
- 3) Servidores da administração municipal direta:
 - a) 103-1 – órgão do Poder Executivo municipal; e
 - b) 106-6 – órgão do Poder Legislativo municipal.
- 4) Servidores da administração municipal indireta:
 - a) 112-0 – autarquia municipal;
 - b) 115-5 – fundação pública de direito público municipal;
 - c) 118-0 – órgão público autônomo municipal;
 - d) 124-4 – município; e
 - e) 127-9 – fundação pública de direito privado municipal.
- 5) Servidores da administração estadual direta:
 - a) 102-3 – órgão público do Poder Executivo estadual ou do Distrito Federal;
 - b) 105-8 – órgão público do Poder Legislativo estadual ou do Distrito Federal; e
 - c) 108-2 – órgão público do Poder Judiciário estadual.
- 6) Servidores da administração estadual indireta:
 - a) 111-2 – autarquia estadual ou do Distrito Federal;
 - b) 114-7 – fundação pública de direito público estadual ou do Distrito Federal;
 - c) 117-1 – órgão público autônomo estadual ou do Distrito Federal;

4. Inclui civis e militares.

- d) 123-6 – estado ou Distrito Federal; e
- e) 126-0 – fundação pública de direito privado estadual ou do Distrito Federal.

O segundo passo foi verificar a consistência das naturezas jurídicas autodeclaradas na Rais/ME com a tabela de entes federativos (TEF) e a tabela de entes públicos (TEP), ambas disponibilizadas pela Receita Federal do Brasil.

De acordo com as naturezas jurídicas, a TEF possui 82.735 CNPJs ativos classificados como públicos e 35.674 CNPJs ativos classificados como empresas públicas ou de economia mista. A TEP possui 91.645 CNPJs ativos classificados como públicos, 43.469 CNPJs ativos classificados como empresas públicas ou de economia mista, e 39.103.813 CNPJs ativos classificados como privados.

Com bases nas informações contidas nas duas tabelas, foram admitidos como estabelecimentos públicos, inicialmente, os CNPJs classificados como públicos em ambos os conjuntos (PAC). Entretanto, os estabelecimentos pertencentes ao subconjunto PAC tiveram suas razões sociais analisadas por um processo automatizado, por meio de expressões regulares, para encontrar e excluir razões sociais incompatíveis com o universo de interesse, os estabelecimentos públicos. O foco nesse filtro foram termos característicos de empresas privadas, tais como: *MEI, EI, ME, EPP, EIRELI, LTDA, S.A.* e outros.

- $PAC = \text{Filtro}(A_{\text{publico}} \cap B_{\text{publico}})$ \$\$

Os demais CNPJs classificados como públicos, que não são comuns em ambas as tabelas, foram denominados como públicos unilaterais (PU). As razões sociais desses CNPJs foram verificadas automaticamente por meio de expressões regulares e, em alguns casos, manualmente, o que contribuiu para refinar a lista de CNPJs públicos.

- $PU_{\{A\}} = \text{Filtro}(A_{\text{publico}} - (A_{\text{publico}} \cap B_{\text{publico}}))$ \$\$\$ $PU_{\{B\}} = \text{Filtro}(B_{\text{publico}} - (A_{\text{publico}} \cap B_{\text{publico}}))$.

Em seguida, analisamos as demais razões sociais da tabela TEP (conjunto B), inclusive os entes classificados como privados, e as comparamos com os registros da Rais/ME e com informações da página de consulta pública de CNPJ da Receita Federal. Nessa etapa, procuramos termos característicos de estabelecimentos públicos, a exemplo de *prefeitura, câmara, federal, estadual, municipal* etc. Esse processo resultou no subconjunto denominado complemento público (CP). O total final de entes públicos é a soma dos públicos em ambos os conjuntos, com os públicos unilaterais refinados por expressões regulares, e com o complemento público.

- $\text{Público} = PAC + PU_{\{A\}} + PU_{\{B\}} + CP$.

Obtivemos 66.451 CNPJs *públicos*⁵ (federal, estadual, municipal), 42.682 como *empresas públicas ou de economia mista*⁶ e 1.499 como *outros públicos*.⁷ Esses CNPJs, nessas três categorias, e que consideramos grupos mais confiáveis, foram utilizados para balizar a extração de dados da Rais/ME.

A análise executada na Rais/ME considerou, exceto em casos específicos, já mencionados no texto, cada vínculo de trabalho e não números únicos de Cadastro de Pessoa Física (CPF). Mas algumas presumíveis inconsistências foram corrigidas. Por exemplo, apesar da possibilidade de um CPF ser reportado mais de uma vez em um mesmo ano, simultaneamente, sempre que o mesmo registro apareceu mais de uma vez, em uma mesma organização, optou-se por manter apenas o registro do mês mais recente, excluindo-se o registro alternativo. O total de vínculos é maior que o total de trabalhadores, pois estes podem manter mais de um vínculo no setor público, caso comum em áreas como educação e saúde.

As análises reportadas neste estudo utilizam o termo *militares* como todos os vínculos que possuem alguma das ocupações pertencentes ao grande grupo 0 (Forças Armadas, policiais e bombeiros militares) da Classificação Brasileira de Ocupação (CBO). Essa generalização para o termo não ocorre quando as análises os segregam por níveis federativos, em que as Forças Armadas estão presentes no nível federal e os policiais e bombeiros militares, no nível estadual.

Para registrar os ocupados⁸ militares, um procedimento especial foi adotado, em face do seguinte cenário: até 2010, a Rais/ME não reportava a ocupação de militares. A ausência no registro de ocupação para este grupo foi sanada por meio da comparação

5. Na tabela de naturezas jurídicas da Comissão Nacional de Classificação (Concla), referem-se às naturezas 1015, 1023, 1031, 1040, 1058, 1066, 1074, 1082, 1104, 1112, 1120, 1139, 1147, 1155, 1163, 1171, 1180, 1236, 1244, 1252, 1260, 1279.

6. Na tabela de naturezas jurídicas da Concla, referem-se às naturezas 2011, 2020, 2038.

7. Na tabela de naturezas jurídicas da Concla, referem-se às naturezas 1090, 1198, 1201, 1210, 1228, 1996. Vale notar que, adicionalmente, comparamos totais da Rais/ME com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD). Embora existam discrepâncias, pela natureza amostral da segunda, ao longo do tempo houve uma crescente convergência entre os totais reportados por ambas, como já haviam indicado Nogueira e Cardoso Junior (2011, p. 418).

8. Utilizamos a denominação *ocupação do setor público* para o conjunto dos indivíduos que possuem vínculos formais com o setor público, e não *emprego público*, porque a natureza jurídico-administrativa associada a este termo corresponde, usualmente, apenas ao vínculo celetista (Nogueira e Cardoso Junior, 2011, p. 417). Na acepção jurídica, o servidor com vínculo estatutário, que constitui a imensa maioria dos vínculos do setor público, "não é um empregado, no sentido estrito da palavra, porque ele se caracteriza por submeter-se a um estatuto que descreve seus deveres e direitos, portanto, juridicamente não mantém relação contratual de emprego com a administração pública" (*idem, ibidem*). O termo *servidores públicos*, quando utilizado, tem a mesma acepção de vínculos ocupados no setor público.

entre os CPFs de vínculos com ocupações de militares registrados após 2010 e os CPFs de vínculos em estabelecimentos militares, mas sem ocupações registradas, nos anos anteriores. Presumiu-se que os vínculos pertencentes aos estabelecimentos militares anteriores a 2011 e sem a ocupação reportada referem-se aos vínculos militares não explicitados na Rais/ME. Desse modo, foi possível gerar séries de dados de militares para o período 1986-2017.

As médias mensais de remuneração discutidas nesta nota foram calculadas a partir da variável remuneração média mensal em salários mínimos que consta nos registros da Rais/ME. A variável utilizada apresenta evolução mais consistente do que outras variáveis sobre remuneração disponíveis nessa relação anual, e tem a vantagem de estar disponível em toda a série da Rais/ME. Os valores foram devidamente ajustados conforme a correção do salário mínimo ao longo do tempo, incluído o controle das variações mensais, nos anos de inflação alta mensal. Para o cálculo da média de cada vínculo, excluimos remunerações com valores inferiores a um salário mínimo e valores nulos. Para o setor público – mas não para o setor privado –, utilizou-se o valor de corte referente ao teto constitucional previsto para o setor público, pois a maior parte do pequeno universo de valores acima do teto apresenta inconsistências de preenchimento na Rais/ME. Os valores de remunerações foram atualizados para preços de 2019 utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

REFERÊNCIAS

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. IBGE: Rio de Janeiro, ago./nov. 2019.

NOGUEIRA, R.; CARDOSO JUNIOR, J. C. (Orgs.). **Burocracia e ocupação do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



**PÁTRIA AMADA
BRASIL**
GOVERNO FEDERAL

ISSN 1415-4765



9 771415 476001