

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

Felix Lopez

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea e coordenador da plataforma Atlas do Estado Brasileiro. *E-mail:* <felix.lopes@ipea.gov.br>.

Erivelton Guedes

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

Os dados em painel (1986-2017) se referem aos vínculos no funcionalismo público e incluem servidores ativos civis e militares, abrangendo integrantes das Forças Armadas, policiais e bombeiros. A inclusão dos militares no painel de dados é um aspecto a salientar.

Analisamos a evolução dos vínculos no setor público, sua densidade na população e evolução comparada com o setor privado, os totais de vínculos por níveis federativos e poderes; a evolução dos níveis de escolaridade; as remunerações médias mensais por níveis federativos e poderes; e os vínculos e remunerações por sexo.

Os dados utilizados são predominantemente 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 base registra apenas trabalhadores formalmente contratados e não inclui vínculos de trabalho informais.

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. No setor público, o total de vínculos aumentou de, aproximadamente, 5,1 milhões para 11,4 milhões no mesmo período. A expansão global no setor público foi, portanto, de 123% em relação a 1986, com crescimento médio anual de 2,5%.

Em geral, os totais apontam uma expansão em ritmo similar entre os vínculos de trabalho nos setores público e privado. Em relação à população economicamente ativa (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, foram de 9% para 11%, após o pico de 12% também notado em 2013.

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. A expansão do número de vínculos no setor público se concentrou nos municípios.

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.

O total de vínculos federais – civis e militares – se expandiu 28% e passou de 923 mil para 1,18 milhão, de 1986 a 2017. 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. Considerando apenas vínculos civis, o percentual no conjunto dos vínculos do Executivo federal do país caiu de 11,9% para 7,3%. A participação do Executivo municipal no Executivo nacional aumentou de 34% para 59%. O Executivo municipal é o grande empregador no setor público brasileiro.

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 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. Em relação aos regimes de contratação, a maior mudança ocorreu na ampliação do percentual de contratos no regime jurídico único nos municípios, onde o percentual subiu de 66% para 86% do total.

Para o conjunto dos vínculos no setor público, nota-se expressivo aumento da escolaridade média, sobretudo a partir de meados da década de 1990. A ampliação da escolaridade média dos contratados foi mais acentuada nos municípios. A expansão, em termos absolutos e relativos, se concentrou nos vínculos com nível superior completo. Esses aumentaram de pouco mais de 900 mil para 5,3 milhões, de 1986 a 2017. Percentualmente, este nível de escolaridade saltou de 19% para 47% do total de vínculos públicos. Embora o crescimento vigoroso também se observe 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.

Há diferenças significativas nas remunerações mensais médias, entre níveis federativos e poderes. 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, o que representa um aumento médio real anualizado de 1,9% e um crescimento acumulado de 84%. 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, a remuneração mensal média 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%.

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 alcançou 59,3%, em 2017. 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.

De 2004 a 2017, a despesa com pagamento de salários dos servidores ativos no país aumentou 1 ponto percentual (p.p) do produto interno bruto (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. 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.

SUMÁRIO EXECUTIVO