

Título do capítulo	CAPÍTULO 1 – O FUNCIONALISMO DA NOVA REPÚBLICA: PASSADO E PRESENTE – DE 1985 A 2019
Autores(as)	Felix G. Lopez Erivelton Guedes
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo1
Título do livro	TRAJETÓRIAS DA BUROCRACIA NA NOVA REPÚBLICA: HETEROGENEIDADES, DESIGUALDADES E PERSPECTIVAS (1985-2020)
Organizadores(as)	Felix G. Lopez José Celso Cardoso Junior
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-047-9
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <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 do Planejamento e Orçamento.

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

O FUNCIONALISMO DA NOVA REPÚBLICA: PASSADO E PRESENTE – DE 1985 A 2019¹

Felix G. Lopez²
Erivelton Guedes³

1 INTRODUÇÃO

A narrativa pública dirigida aos diferentes segmentos do funcionalismo brasileiro costumeiramente ressalta seus vícios, e não suas virtudes. Sobressaem na mídia menções ao excesso de burocracia, pessoas, ineficiência, corrupção e outras tantas atribuições que, independentemente dos vieses que norteiam os pontos de vista, têm em comum uma imprecisão importante: a marca da generalidade. Essa marca desconsidera a ampla heterogeneidade observada no setor público brasileiro, em clivagens e diferenças decorrentes de dimensões institucionais, jurisdicionais, políticas, regionais e sociais.

O arranjo republicano brasileiro da Nova República consiste na relação entre três poderes formalmente independentes e níveis federativos com atribuições constitucionais distintas, embora complementares. As implicações advindas disso são frequentemente ignoradas. Ato contínuo, o funcionalismo público passa a ser tratado de forma genérica, ou toma-se o nível federal como nacional. Isso produz uma compreensão distorcida ou parcial sobre a burocracia brasileira.

Nesse sentido, o principal objetivo e contribuição deste capítulo é descrever aspectos centrais do perfil e da trajetória quantitativa da burocracia brasileira, em uma série temporal que cobre todo o período na Nova República (1985-2019). Apresentamos o sentido geral das mudanças do aparato burocrático nacional e detalhamos as diferenças internas entre segmentos na força de trabalho do setor público, selecionando aspectos relevantes das trajetórias por nível federativo e poder.

1. Agradecemos aos pareceristas e comentaristas deste texto, em particular a José Celso Cardoso Junior, Fernando Mattos, Tiago Oliveira, Janine Mello, Flávia Schmidt, Danilo Santa Cruz Coelho, Pedro Palotti e Helder Ferreira. Este capítulo é uma versão ampliada e modificada do Texto para Discussão nº 2.579, *Três Décadas de Evolução do Funcionalismo no Brasil (1986-2017)*, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

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

Grande parte das dimensões aqui mencionadas serão objetivo de exploração mais detalhada nos demais capítulos que compõem este livro.

Pretende-se discutir, adicionalmente, como o arranjo institucional consolidado com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que foi gradualmente estruturado por meio da adoção de políticas nacionais descentralizadas, aprofundou a consolidação de níveis federativos com perfis próprios de burocracia – embora tal trajetória tenha se iniciado antes da metade do século XX (Carvalho Filho, 2011). Esperamos, assim, contribuir para análises mais detalhadas do setor público, tornando o debate sobre esse tema mais fundamentado e com parâmetros mais objetivos. Isso se mostra particularmente importante em face da concentração de análises dedicada à burocracia federal – que hoje representa menos de 10% do funcionalismo – e de narrativas sobre a evolução do funcionalismo brasileiro, que, como demonstramos, não estão ancoradas nos dados aqui discutidos. Entretanto, ao apontar alguns processos gerais, o texto não debate dimensões mais específicas da organização do setor público, por exemplo, as diferenças no processo de estruturação das carreiras públicas, suas diferenças de perfil, bem como aspectos atinentes às políticas de recrutamento nas últimas décadas.

O capítulo estrutura-se em oito seções, incluindo-se esta introdução. A seção 2 estabelece um diálogo com algumas análises disponíveis na literatura e localiza as macrotendências observadas no arranjo político e institucional da nova República brasileira, em particular na arquitetura da CF/1988. A seção 3 analisa aspectos da expansão dos vínculos em comparação com o setor privado. A seção 4 explora dados sobre a trajetória por níveis federativos e por poderes. A seção 5 sintetiza as mudanças nos níveis de escolaridade do funcionalismo. A seção 6 analisa de modo sumário perfis remuneratórios por níveis e poderes.⁴ A seção 7 trata da despesa dos servidores ativos. Na conclusão, seção 8, tecemos as considerações sobre aspectos negligenciados no debate sobre reformas no funcionalismo brasileiro. Uma seção metodológica (apêndice A) esclarece como os dados aqui utilizados foram construídos.

2 DISCUSSÃO COM A LITERATURA

Um panorama de três décadas e meia aponta uma trajetória do funcionalismo cujo sentido se alinhou, em grande parte, ao projeto político-social inaugurado por nossa atual Carta de 1988. Esse projeto se ancora na universalização de serviços essenciais à constituição de um Estado de bem-estar e na execução desse objetivo por meio da descentralização de ações e da implementação especialmente para o

4. Há três capítulos deste livro dedicados a esmiuçar diferenças nas remunerações do setor público. São estes, os capítulos 8, 9 e 10.

nível federativo municipal (Lobato, 2016; Menicucci e Gomes, 2018; Machado e Palotti, 2015; Jaccoud, 2020).

O alinhamento ao projeto político da CF/1988 torna-se ainda mais claro ao indagar-se sobre o modelo de Estado e seu papel na sociedade (Marconi, 2010). A Constituição adotou a garantia de direitos associados ao Estado de bem-estar como dimensão normativa essencial de sua arquitetura. Ao excluir o princípio da subsidiariedade, que tornaria o Estado uma dimensão complementar da iniciativa privada, o papel da autoridade pública no provimento de políticas alargou-se (Bercovici, 2009), embora de modo insuficiente para atender aos preceitos constitucionais. A estrutura normativa da Carta apoia-se em princípios como *igualdade e dignidade humanas* e estabelece um programa de ação a ser implementado no tempo, que prevê ampliação continuada das políticas e do suporte – vale dizer, o funcionalismo – que vai lhe dar corpo. No marco institucional da CF/1988, a universalização de políticas e a desmercantilização da proteção social são um norte capital.

Nesses termos, a concentração da expansão do funcionalismo nos municípios concentrou-se em ocupações associadas às políticas sociais, o que revela essa pretensão de universalizar as políticas estruturantes de bem-estar social (saúde, educação e assistência) e a gradual incorporação nas rubricas estatais de novas demandas de políticas, tais como ambientais, igualdade de gênero e raça. É sintomático que o chamado *gasto social* federal tenha se ampliado de 11,2% para 15,5% do produto interno bruto (PIB), no período crucial de expansão do setor público: 1995-2010 (Castro *et al.*, 2012).

Em nossa série temporal, o motor da expansão da burocracia ocorreu não apenas no nível local, mas também assumiu trajetória diferente daquela identificada por Marconi (2010). Em sua análise recobrando o período 1993-2007, o autor indagou se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 2001, limitaria a expansão do funcionalismo municipal. A série mais alargada demonstra que, na verdade, a intensidade das contratações nos municípios acelerou de modo significativo nos anos 2000. Comparando-se a expansão média das décadas de 1990 e 2000, nota-se que o crescimento observado na expansão anual média foi três vezes mais rápido nesta última. Nos anos 1990, a média de contratações anuais nos municípios foi de 81 mil novos vínculos. O valor passou a 280 mil novos vínculos, na década de 2000, e caiu para 86 mil novos vínculos, nos anos 2010.⁵

As variações observadas em uma série mais ampla também deixam claro que o ciclo econômico é condicionante e decisivo para a expansão da força de trabalho no setor público e que a expansão desta não destoou da expansão no setor privado formal ou do crescimento populacional. Contudo, os efeitos de expansão e recessão

5. Os anos 2010 representam um evidente ponto de inflexão, pois a partir de 2015 as taxas de desemprego aceleraram-se e estabilizam-se em patamar mais elevado, com recuo expressivo do nível ocupacional e piora da sua qualidade.

manifestam-se de modo mais lento no setor público, como se demonstra na seção 3. Em geral, a expansão do funcionalismo representou, até 2020 – com dados cuja série se inicia em 2002 –, uma expansão fiscal, no que concerne aos três níveis da administração menor que 1 ponto percentual (p.p.) do PIB, no comparativo entre os anos de ponta da série.⁶ Essa expansão moderada em termos fiscais é tanto mais significativa porque,

do ponto de vista da concepção da questão social, destacam-se os elementos de “constitucionalização” – incorporação da noção de direito (...), de “abrangência” –, de publicização e incorporação, na agenda pública, de novos temas sociais, e de “ampliação” – reconhecimento da produção social e da inter-relação dos problemas sociais (Lobato, 2016, p. 90).⁷

Por fim, alinhou-se a essa tendência e também a impulsionou o fato de a União, que reduziu significativamente sua presença relativa no funcionalismo nacional, ter ampliado seu papel *transferidor* de recursos orçamentários para os municípios implementarem políticas, o que se reflete também nas condições para recrutar mais quadros.

Na seção 3, apresentamos características da evolução dos vínculos do setor público, situando-o no conjunto do mercado de trabalho formal do país.

3 TRAJETÓRIA DO TOTAL DE VÍNCULOS NOS SETORES PÚBLICO E PRIVADO

De 1985 a 2019, o total de vínculos formais de trabalho do país (público e privado) aumentou 130%, de 29 milhões para 66 milhões. Desde o apogeu observado em 2014, a crise econômica iniciada a partir de 2015, somada a uma já existente crise política anterior até mesmo à crise econômica, retraiu o mercado formal de trabalho em aproximadamente 10 milhões de vínculos (gráfico 1), em que pese a ligeira recuperação observada no biênio 2018-2019.

Nesse período, os vínculos no setor público aumentaram de 4,8 milhões para 10,9 milhões.⁸ Desde 2014, a força de trabalho no setor público não se expandiu, também em função da continuada crise econômica que marcou o período, e gradualmente reduziu a disponibilidade orçamentária de estados e municípios.

A expansão global no setor público acumulou expansão de 131% e no setor privado formal, de 135%. O setor público manteve entre 15,1% e 19,5% do total de vínculos de trabalho formal registrados na série. Em 1985 e 2019, correspondia aos mesmos 17%.

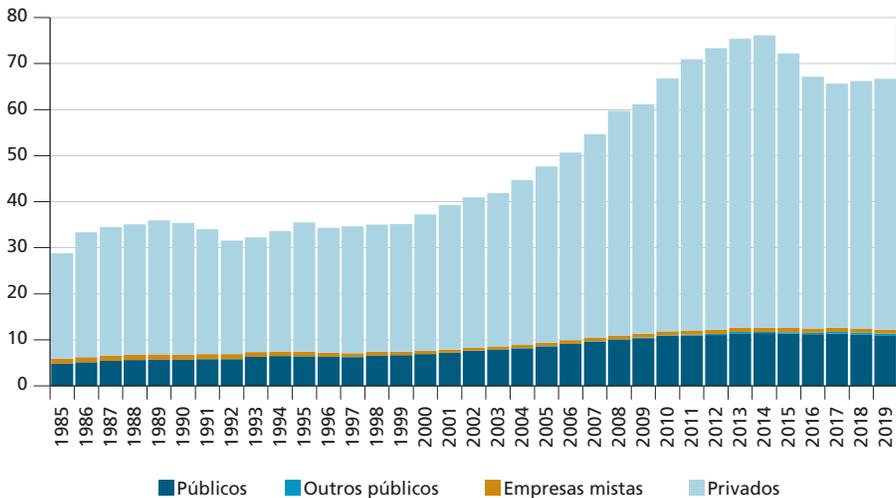
6. Ver capítulo 7 desta obra e Orair e Gobetti (2017).

7. Ver também Mattos (2011) e Cardoso Junior (2011).

8. Sem incluir as empresas públicas, cujo total declinou ao longo do tempo, de 1,08 milhão, em 1985, para 860 mil vínculos, em 2018. Daqui em diante, excluímos as empresas públicas, pois a Relação Anual de Informações Sociais do Ministério da Economia (Rais/ME) não especifica o nível federativo da organização.

GRÁFICO 1

Total de vínculos de trabalho no mercado de trabalho brasileiro (1985-2019)
(Em R\$ 1 milhão)



Fontes: Rais/ME, Receita Federal do Brasil (RFB) e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>; acesso em: 3 ago. 2022).
Elaboração dos autores.

Nota-se na trajetória comparada que o setor privado reage de forma mais imediata às intempéris da economia. A natureza dos vínculos e das atividades desempenhadas no setor público – tais como a regulação da legislação trabalhista e a natureza continuada dos serviços que devem prestar – o torna mais lento à dinâmica do mercado de trabalho. Com isso, os percentuais relativos, quando variam entre ambos os setores, revelam dinâmica inversa. Em tempos de menor dinamismo econômico, o setor público aumenta seu espaço relativo, enquanto em épocas de economia aquecida ocorre o contrário, com redução relativa do setor público.

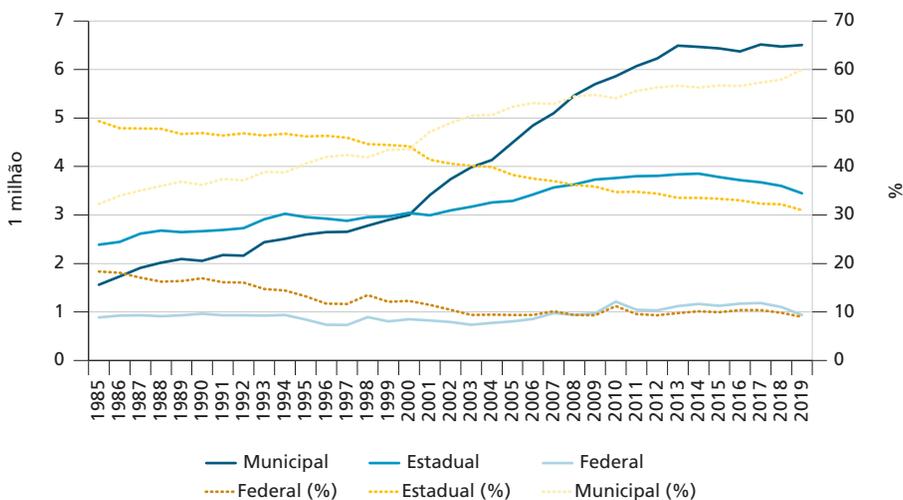
3.1 Evolução dos vínculos públicos, por nível federativo

Um traço fundamental da trajetória do funcionalismo é que sua expansão se concentrou nos municípios, nos quais os vínculos aumentaram 315%, de 1,6 milhão para 6,5 milhões. Tal expansão fez aumentar de 32% para 60% a participação dos municípios no funcionalismo nacional. A municipalização da burocracia é uma tendência que remonta aos anos 1950 – quando correspondia a 15% –, mas ganhou impulso a partir da CF/1988 (Carvalho Filho, 2002; 2011; Santos *et al.*, 2016; Nogueira e Cardoso Junior, 2011). A partir desta, os municípios ampliaram suas competências e atribuições que explicam parte expressiva dessa expansão. Colaborou também o crescimento do número de municípios do país: de 1980 a 2018, foram criados 1.579 novos municípios,

aumento de 40% (Carvalho Filho, 2011, p. 298).⁹ O funcionalismo estadual passou de 2,4 milhões para 3,4 milhões, mas sua participação retraiu-se de 49%, em 1985, para 32%, em 2019 (gráfico 2). A expansão dos vínculos federais (civis e militares) foi menor (6%), e o total passou de 887 mil para 938 mil, de 1985 a 2019 (gráfico 2). Esse crescimento mais moderado do funcionalismo federal fez com que sua participação se reduzisse de 18% para 7%, entre 1985 a 2019. No nível federal, a trajetória também foi mais errática, em particular no Poder Executivo civil federal. De 1985 a 1994, o quantitativo manteve-se estável, ao que se segue redução acentuada de 1995 a 2003, especialmente na administração indireta. De 2004 a 2014, há retomada do crescimento; a partir de 2014, já se registram os efeitos da crise econômica e das políticas, com vistas a reduzir o funcionalismo federal.

GRÁFICO 2

Participação do emprego público, por nível federativo (1985-2019)



Fontes: Rais/ME e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>; acesso em: 3 ago. 2022).
Elaboração dos autores.

A expansão no Executivo federal do último período 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 – em especial nos anos 1990 – como recrutamentos irregulares, pois se destinavam a atividades próprias do serviço público, e não a atividades complementares (Lassance, 2017).¹⁰ Dez por

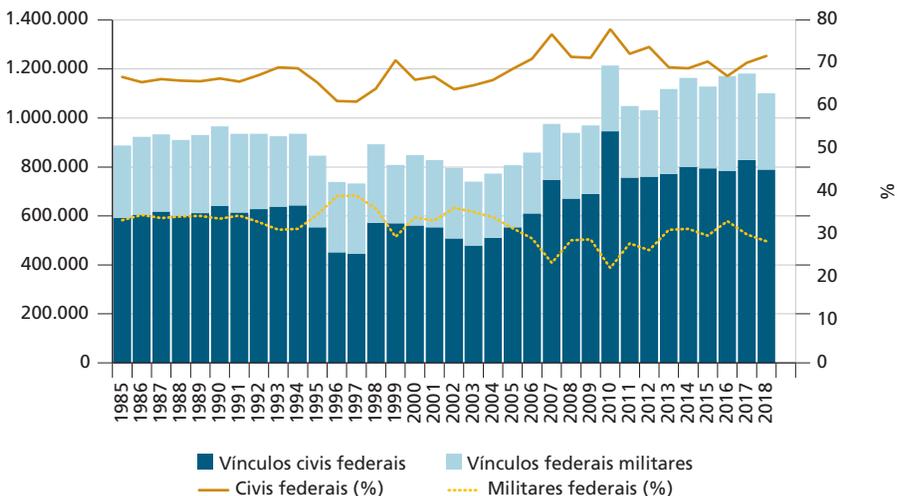
9. Disponível em: <<https://bit.ly/3P36eMC>>.

10. O detalhamento dos números consta em Lassance (2017) e TCU (2005, tabela 6).

cento 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. De 2003 a 2014, além dessas carreiras, outras 34 receberam admitidos (Cavalcante e Carvalho, 2017, p. 9). Por trás de uma aparente equivalência numérica no total de civis federais entre 1991 e 2010, ocorreu nos anos 2000 uma “recomposição legalizadora e potencialmente modernizadora”, que substituiu pessoas sob contratação irregular por servidores efetivos, processo que incluiu também a criação de novas carreiras transversais (Nogueira e Cardoso, 2017).¹¹

A trajetória do funcionalismo federal ganha um contorno mais preciso ao separar civis e militares. Computando-se somente civis, o total diminuiu de, aproximadamente, 592 mil, em 1985, para 480 mil, em 2003. A partir de 2004, inicia-se uma ampliação consistente – desconsiderando-se contratações temporárias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2007 e 2010 – até 2014. Entre os militares – objeto de análise específica em um dos capítulos deste livro –, a trajetória é semelhante. Em termos proporcionais, os militares passaram de 33% para 17% do efetivo de vínculos federais ativos. O total de militares federais passou de 295 mil, em 1985, para 312 mil, em 2018, havendo, portanto, acréscimo de aproximadamente 6% (gráfico 3).¹²

GRÁFICO 3
Total de vínculos federais civis e militares (1985-2018)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>; acesso em: 3 ago. 2022).
Elaboração dos autores.

11. Fernandes e Palotti (2019) calcularam uma expansão dos vínculos federais na educação – nesse caso, de 1995 a 2014 – quatro vezes superior à segunda maior expansão setorial observada, que foi na área de previdência social.

12. Os dados da Rais para 2019 apresentavam uma inconsistência para os militares, e, por isso, resolvemos aplicar aqui a série até 2018.

O perfil das ocupações do setor público não é o propósito deste texto. Vale notar, contudo, que a expansão do número de servidores municipais e estadual sofreu impulso associado à expansão de ocupações relacionadas às políticas de bem-estar¹³ ou segurança (nos estados), as quais respondem a cerca de 40% das ocupações do “núcleo-duro” dos serviços de educação ou saúde, até mesmo se considerando um critério restritivo de ocupação: 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).¹⁴

3.2 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 aumento de 81% para 87% nos vínculos estatutários, a partir de 1994, quando se inicia a disponibilidade desses dados. Contratações temporárias passaram de 1% para 8% do total. O crescimento de ambas implicou a redução da contratação de celetistas, em termos percentuais, que passou de 18% para 5% do total, entre 1994 e 2019. Ampliou-se o recrutamento meritocrático, via regime jurídico único, em linha com o mandamento constitucional que impõe seleção via concursos públicos.

Na administração federal, o recrutamento de servidores estatutários é amplamente majoritário, mas decresceu nos últimos anos. Os estatutários caíram de 97% para 93%, entre 1994 e 2019. A contratação temporária registrava em torno de 4% em 2019, ao passo que era virtualmente inexistente em 1994, enquanto a celetista se manteve em torno de 3% nesse período.

Nas burocracias estaduais, o percentual de estatutários variou do mínimo de 88%, em 1994, e o máximo de 93%, em 2001, mas houve certa estabilidade. Entre os celetistas e temporários, houve alterações na proporção, pois os primeiros caíram de 11% para 2%, e os temporários passaram de 2% a 9%, crescendo continuamente entre 1994 e 2019.

A maior mudança no regime de contratação ocorreu nos municípios. Os estatutários passaram de 66% para 85% do total, os celetistas decaíram de 33% para 6%, ao passo que os vínculos temporários aumentaram de 1% para 9% do total. A magnitude do crescimento dos vínculos estatutários pode indicar maior profissionalização das burocracias locais, porque implica seleção meritocrática.

13. Como discutido nos capítulos 16 e 17 neste livro.

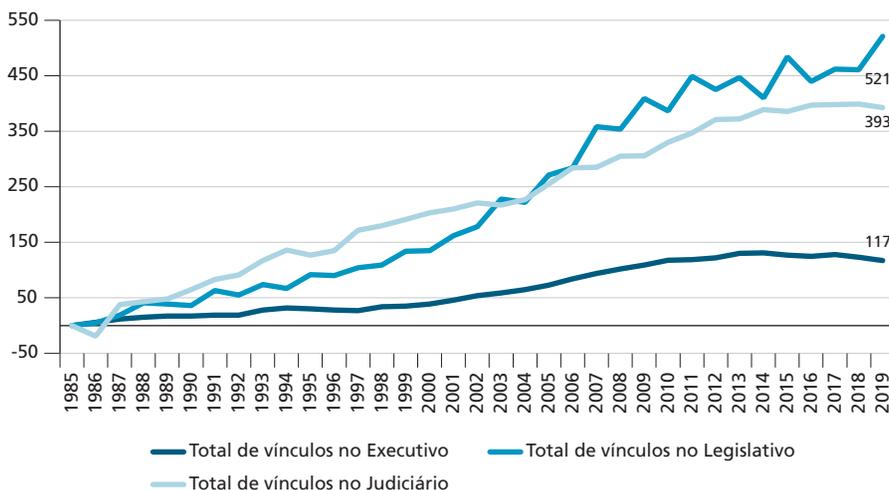
14. Cabe uma nota sobre os vínculos militares: nas Forças Armadas e no que denominamos genericamente neste trabalho de forças de segurança – ou seja, policiais civis e militares e bombeiros militares, vinculados ao nível estadual –, utilizou-se um cálculo aproximativo para estimar a mesma série ampla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

A mudança é, a nosso ver, positiva, em razão de nos municípios os sistemas de espólio que contratam e demitem por razões político-eleitorais ainda vigorarem com maior intensidade (Toral, 2020; Barbosa e Ferreira, 2019; Akhtari, Moreira e Trucco, 2017; Lopez e Almeida, 2017). A análise dos efeitos da sucessão política municipal apontou que demissões de servidores por prefeitos que saem e recontrações temporárias por prefeitos que entram aumentaram de modo significativo. O resultado prático é que o provimento de serviços públicos piora (Toral, 2020; Brollo, Forquesato e Gozzi, 2017; Colonnelli, Prem e Teso, 2020).¹⁵

4 VÍNCULOS POR PODERES E NÍVEIS FEDERATIVOS

O Executivo é o maior empregador e abrange 94% dos vínculos no setor público nacional, entre os poderes.¹⁶ De 1985 a 2019, os vínculos no Executivo aumentaram 117%, 4,7 milhões para 10,2 milhões. No Legislativo, a expansão foi a mais vigorosa, de 520%, de 49 mil para 304 mil vínculos de trabalho. No Poder Judiciário, o crescimento de 310% ampliou os vínculos de 73 mil para 360 mil (gráfico 4). É razoável supor que essa expansão vigorosa responda à ampliação dos sistemas de justiça Brasil afora, que resultaram circunstancialmente em maior acesso à Justiça por parte da população, como apontam evidências parciais de Aquino e Colares (2013).

GRÁFICO 4
Evolução acumulada do total de vínculos, por poder (1985-2019)
(Em %)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>; acesso em: 3 ago. 2022).
Elaboração dos autores.

15. O capítulo 14, neste livro, apresenta dados e discute a rotatividade das burocracias dirigentes.

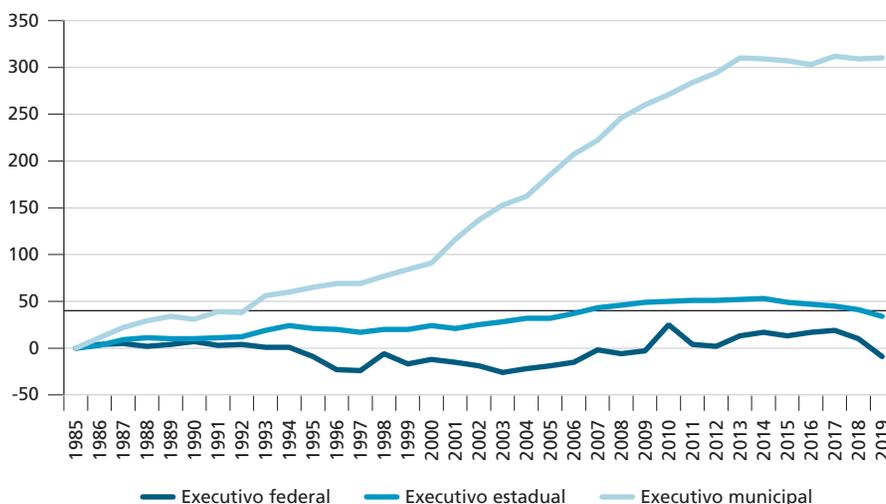
16. O Legislativo possui 2,5% e o Judiciário, 3,3% dos vínculos públicos.

4.1 Vínculos no Executivo, por nível federativo

O Executivo municipal é o grande empregador no setor público e no qual houve a mais expressiva expansão. A participação do Executivo municipal aumentou de 34% para 62% do total no Executivo, e os vínculos foram de 1,5 milhão para 6,3 milhões. O Executivo estadual reduziu sua participação de 49% para 30%, mas os vínculos estaduais aumentaram de 2,3 milhões para 3,1 milhões. A participação do Executivo federal, considerando-se apenas os civis, caiu de 11,8% para 5,9%, embora os vínculos tenham aumentado de 554 mil para 621 mil. A taxa de expansão média anual do Executivo municipal foi de 4,3%, a do Executivo estadual, de 0,9% e a do Executivo federal, de 0,2% (gráfico 5).

GRÁFICO 5

Evolução dos vínculos no Poder Executivo, por nível federativo (1985-2019)
(Em %)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>; acesso em: 3 ago. 2022).
Elaboração dos autores.

4.2 Vínculos no Legislativo, por nível federativo¹⁷

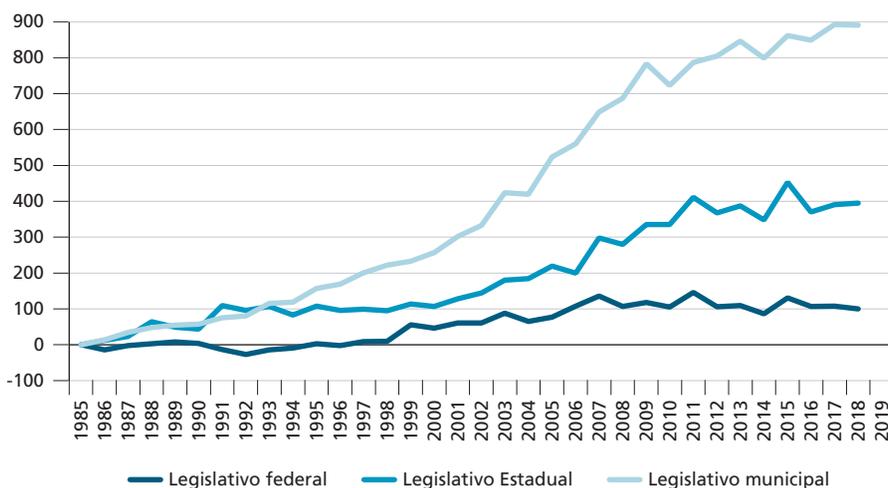
Entre os Legislativos, os vínculos municipais aumentaram de 31% para 52% do total, de 15 mil para 159 mil, a uma taxa anual de expansão média de 7,4% e um crescimento acumulado de 962%. Esse crescimento não tem relação direta com a expansão do número de municípios. Esta se concentrou nos anos 1990 (IBGE, 2019), mas na década de 2010 houve o maior crescimento no Legislativo municipal: quase quatro vezes superior à década anterior.

17. Remete-se o leitor para o capítulo 3, para uma análise centrada na trajetória dos vínculos públicos no Poder Legislativo.

A participação do Legislativo estadual reduziu-se de 40% para 36%, até mesmo com o aumento dos vínculos de 20 mil para 110 mil – ou seja, 460% – e a expansão média anual de 6% (gráfico 6).

GRÁFICO 6

Evolução dos vínculos no Legislativo, por nível federativo (1985-2019)
(Em %)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>; acesso em: 3 ago. 2022).
Elaboração dos autores.

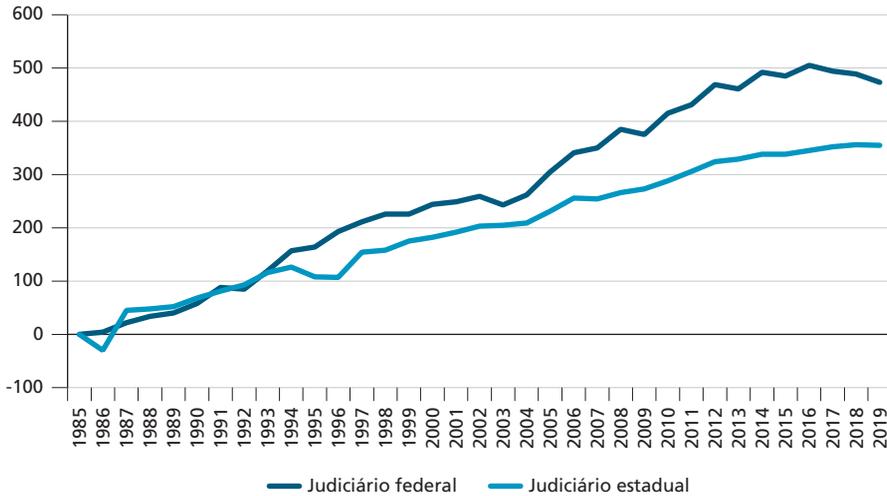
O Legislativo federal, diferentemente das oscilações notadas nos demais níveis federativos, apresentou a mais constante – e intensa – tendência de redução dos vínculos relativos ao total de vínculos nesse poder: a participação relativa retraiu-se de 29% para 11%. O total de vínculos aumentou 142%, de 14 mil para 35 mil, o que representa taxa anual de expansão equivalente a 3,5%.

4.3 Vínculos no Judiciário, por nível federativo

O Judiciário apresenta a maior estabilidade na proporção dos vínculos entre seus dois níveis federativos. No Judiciário federal, o percentual de vínculos relativos ao total passou de 33% para 38%, entre os anos de ponta da série. O número de vínculos aumentou de 24 mil para 136 mil, a uma taxa de expansão anual média equivalente a 5,5% e um crescimento acumulado de 473%. No Judiciário estadual, o percentual de vínculos naturalmente caiu na mesma proporção, de 67% para 62%. Os vínculos aumentaram de 49 mil para 223 mil, a uma taxa de expansão anual média de 5,8% e um crescimento acumulado de 355% (gráfico 7).

GRÁFICO 7

Evolução dos vínculos no Judiciário, por nível federativo (1985-2019)
(Em %)



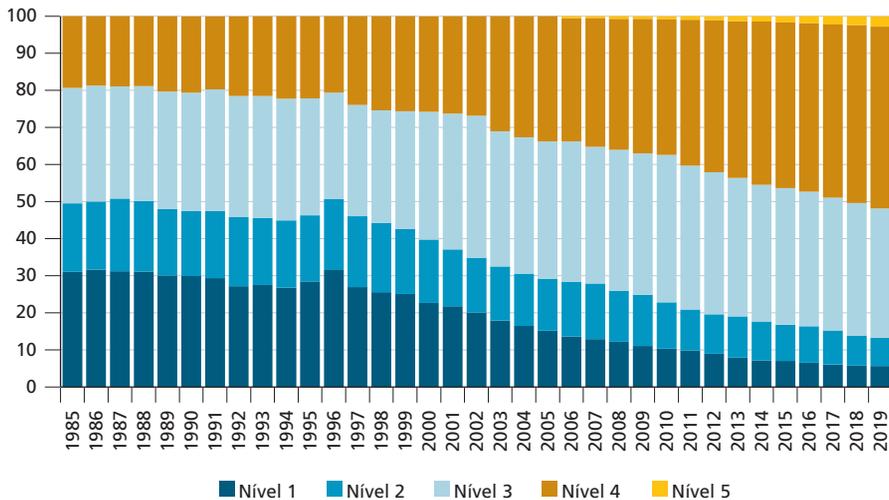
Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>; acesso em: 3 ago. 2022).
Elaboração dos autores.

O fato de não haver Judiciário municipal torna a expansão desse poder mais notável, pois nos demais poderes a expansão foi nos municípios. Entretanto, ressalta-se também a orientação por expansão no acesso a direitos e políticas que, aqui, se manifesta na ampliação do acesso à Justiça pela população. Em outros termos, o movimento de expansão dos quadros do Judiciário também se efetivou, mas dividido entre a Justiça federal e as justiças estaduais. Essa expansão não apenas ampliou o acesso aos serviços de justiça, mas também aumentou a capacidade de pressão do Judiciário em termos orçamentários – e esse movimento se revela, adiante, nas pressões por elevar também as remunerações nesse poder. Discutimos, antes, uma dimensão central para aferir a qualidade da burocracia: os níveis de escolaridade.

5 ESCOLARIDADE DOS SERVIDORES

Observa-se expressivo aumento da escolaridade média a partir de meados da década de 1990, em particular no nível superior completo, em que o contingente saltou de pouco mais de 900 mil para 5,3 milhões entre os anos de ponta da série. Percentualmente, a escolaridade superior passou a representar quase metade dos vínculos (gráfico 8). Houve crescimento vigoroso também entre servidores com ensino médio completo e superior incompleto, de 1,5 milhão (32%) para 3,8 milhões (35%), mas esse contingente começou a diminuir a partir de 2011.

GRÁFICO 8
Vínculos públicos, por nível de escolaridade (1985-2019)
 (Em %)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>; acesso em: 3 ago. 2022).
 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.

As mudanças na distribuição dos níveis de escolaridade devem-se ao ingresso de quadros mais escolarizados, considerando-se que os contingentes com menores níveis diminuíram em termos relativos ou até mesmo em termos absolutos. O nível 2, que representava 18,5% do total, em 1985, passou a 7,6%, em 2019. O nível 1 (ensino fundamental incompleto), que constituía 32% (1,5 milhão) do total em 1985, caiu para 5,7% (618 mil), em 2019. Nota-se, ainda, crescimento visível dos vínculos com pós-graduação, a partir de 2006, embora esse nível represente apenas 2,7% do total. A CF/1988 tornou os concursos públicos obrigatórios para ingresso no serviço público, e a escolaridade é um critério necessário nos recrutamentos. A combinação de incentivos pecuniários, aumento médio da escolaridade média e exigências de recrutamento entre os mais escolarizados, em particular no nível federal e estadual, combinam-se para explicar o movimento geral de expansão dessa escolaridade. Vale registrar que, em geral – e tanto na Rais quanto no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siapre)¹⁸ – o nível de escolaridade é subestimado, porque não é regularmente atualizado. Na administração federal,

18. Trata-se do sistema de gestão de recursos humanos do Poder Executivo federal e que, portanto, possui as informações administrativas desse segmento do serviço público.

por exemplo, quando *surveys* são aplicados a servidores, a escolaridade reportada atualizada permite aferir essa diferença (Koga *et al.*, 2020).¹⁹

5.1 Escolaridade de servidores, por nível federativo

No nível federal, o percentual relativo de pessoas nos níveis de escolaridade mais baixos reduziu-se sensivelmente. A escolaridade fundamental incompleta quase se extinguiu, passando de 18% para 1%. O ensino médio incompleto caiu de 25% para 8%. O número de vínculos com nível superior incompleto diminuiu de 31% para 23%. Houve um processo geral de qualificação, derivado principalmente de: i) novos recrutamentos; ii) políticas de capacitação das pessoas já contratadas; iii) mudanças no perfil das carreiras existentes; e iv) a terceirização em funções e atividades que demandam menor escolaridade. Resulta desse processo que o percentual com nível superior completo aumentou de 27% para 58%. A partir de 2006, nota-se o incremento de pós-graduados, de 1% para 9%, em 2019.

No funcionalismo estadual, também se reduziu o espaço relativo daqueles com até nível superior incompleto e se ampliou significativamente o percentual dos vínculos com nível superior completo. Enquanto o nível 1 caiu de 22% para 2%, o 2, de 19% para 4% e o 3, de 37% para 31%, os níveis 4 e 5 passaram de 22% para 63%, em 2019.

O aumento da escolaridade dos contratados foi mais acentuado nos municípios. A escolaridade superior completa aumentou de 11% para 42%, e as pessoas com ensino médio completo ou superior incompleto quase dobraram, de 22% para 39%. Esse crescimento implicou redução dos servidores com nível médio incompleto ou fundamental, que passaram para 10% e 9% do total, respectivamente.

5.2 Escolaridade de servidores, por poder

No Poder Executivo, a escolaridade superior passou de 19% para 48%. Nos níveis 1 e 2, os percentuais caíram de 31% para 6% e de 18% para 8%, 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 nessa faixa subiu de 31%, em 1985, para 40%, em 2010, posteriormente se retraindo a 35%, em 2019.

A escolaridade no Legislativo é menor que a observada no Executivo, e a expansão do ensino superior, mais modesta, de 32% para 38% do total. Aumentou a proporção das pessoas com escolaridade média completa ou superior incompleta:

19. A subestimação é, contudo, condicionada ao encorajamento para os servidores, voluntariamente, solicitarem atualizações dos bancos de dados por incentivos que podem ter, em alguns órgãos, para acréscimo salarial.

de 32% para 50%. Os dois níveis de escolaridade mais baixos reduziram-se de 36%, em 1985, para 11%, em 2019.

A ampliação mais significativa da escolaridade, entre os poderes ocorreu no Judiciário. O nível superior passou de 25% a 80% do total, de 1985 a 2019, e o percentual das pessoas com ensino superior incompleto ou médio completo diminuiu de 37% para 15%. Os níveis inferiores de escolaridade (1 e 2) foram praticamente extintos (1%), em 2019.

Mas como as diferenças entre níveis e poderes até aqui observadas se manifestam em termos salariais? Esse é o tema da seção 6.

6 REMUNERAÇÕES POR NÍVEIS E PODERES²⁰

A remuneração é essencial para ampliar o entendimento das diferenças entre setores do funcionalismo, por revelar uma estrutura de incentivos que influencia a oferta nos processos de recrutamento. Também pode evidenciar diferenças na capacidade de mobilização política para reivindicar salários, em particular em cada poder. Indica também como a estrutura da repartição das receitas tributárias da federação se manifesta na estrutura de salários.

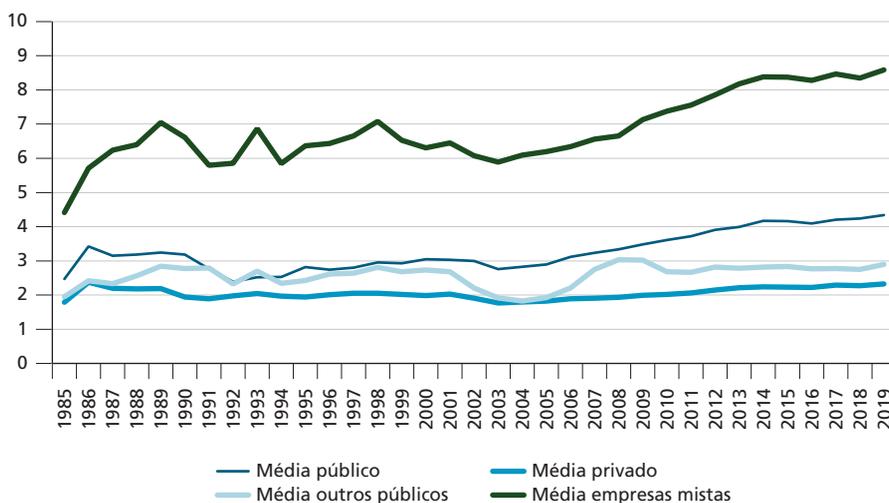
A fotografia mais ampla do perfil remuneratório revela um padrão que se mostra ainda mais visível nas últimas décadas. A remuneração municipal é significativamente menor que a observada nos estados, que é, por sua vez, menor que as remunerações federais. Os servidores do Executivo têm remuneração menor que os servidores do Legislativo, cujas remunerações médias são menores que as do Judiciário.

A remuneração média mensal – em moeda constante – no setor público variou positivamente (75%) ao longo da série, de R\$ 2,5 mil, em 1985, para R\$ 4,3 mil, em 2019. A remuneração média dos vínculos do setor privado manteve-se praticamente estável, passando de R\$ 1,8 mil para R\$ 2,3 mil, nesse período.²¹

20. O capítulo 9 deste livro analisa de modo mais detalhado os decis das remunerações dos servidores por níveis federativos, poderes, sexo e níveis de escolaridade.

21. 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, essas firmas, 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 destas o respectivo nível federativo.

GRÁFICO 9
Remuneração média no setor público e privado (1985-2019)
(Em R\$ 1 mil)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>; acesso em: 3 ago. 2022).
Elaboração dos autores.

Obs.: Os valores estão atualizados para janeiro de 2019, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE.

Em geral, as remunerações no setor público estagnaram ou decresceram de 1986 a 2003 e, sobretudo, até meados dos anos 1990, na conjuntura inflacionária. De 2003 a 2014, ou pouco antes, para o funcionalismo federal, houve tendência generalizada de aumento. Desde então, há estabilidade ou decréscimo. Desagregados os níveis federativos, a trajetória de aumento no setor público estadual e federal inicia-se antes, por volta de 1994.

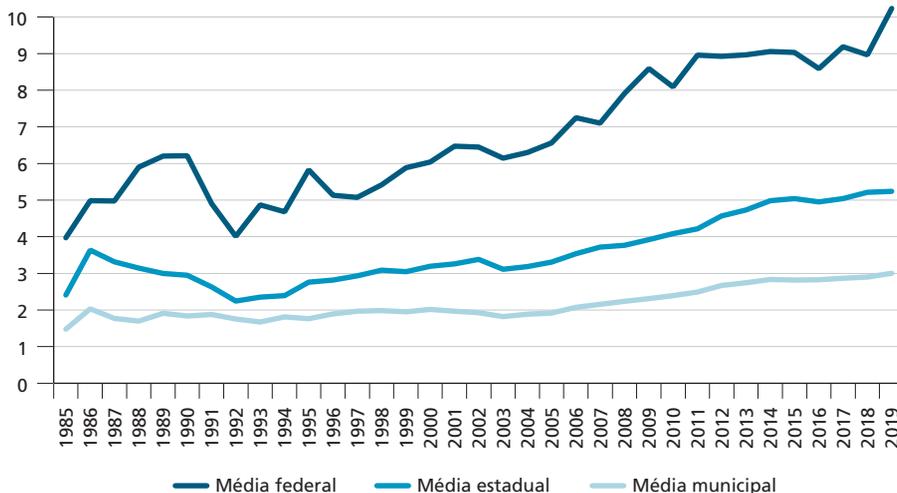
6.1 Remunerações por poder e nível federativo

A remuneração média mensal no nível federal aumentou ao ritmo anualizado de 2,8% e passou de R\$ 4 mil, em 1985, para R\$ 10 mil, em 2019, equivalente a um aumento real acumulado de 157%. No nível estadual, o valor médio passou de R\$ 2,4 mil para R\$ 5,2 mil, o que significa um crescimento médio anual de 2,3% e aumento real acumulado de 117%. Nos municípios, essa remuneração passou de R\$ 1,5 mil para R\$ 3 mil, o que representa um crescimento anual médio de 2,1% e aumento acumulado de 50% (gráfico 10).

GRÁFICO 10

Remuneração média mensal, por nível federativo (1985-2019)

(Em R\$ 1 mil)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>; acesso em: 3 ago. 2022).
Elaboração dos autores.

Obs.: Os valores estão atualizados para janeiro de 2019, com base no INPC/IBGE.

Para além da evidência de que a remuneração do Executivo federal é superior à do Executivo estadual, e esta superior ao Executivo municipal, os salários no Executivo caíram, de 1986 a 1992, possivelmente na esteira das sucessivas crises econômicas, da inflação²² e das políticas do governo do então presidente Fernando Collor de Mello. 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 inicia-se de modo mais consistente a partir de 1997 e estabiliza-se a partir de 2011.

No Executivo federal, a remuneração média foi de R\$ 3,8 mil, em 1985, para R\$ 9,4 mil, em 2019, aumento de 147%. No Executivo estadual, essa remuneração passou de R\$ 2,4 mil para R\$ 4,8 mil, o que corresponde a um aumento de 104%. Por sua vez, no Executivo municipal, a remuneração média mensal elevou-se em 103%, de aproximadamente R\$ 1,4 mil para cerca de R\$ 3 mil.

A remuneração mensal média do Legislativo federal é superior à do Legislativo estadual em toda a série, bem como é superior à remuneração mensal deste último em relação ao Legislativo municipal. Ao contrário do Executivo, contudo, as remunerações nos Legislativos dos três níveis têm valores mais instáveis.

22. Em 1989, por exemplo, a inflação anual foi de quase 2 mil%; em 1993, foi de 2,5 mil%.

No Legislativo federal, a remuneração diminuiu quase 10%, de R\$ 10,2 mil para R\$ 9,3 mil, entre 1985 e 2019. No Legislativo estadual, o valor aumentou 87%, de R\$ 4,1 mil, em 1985, para R\$ 7,7 mil, em 2019. No Legislativo municipal, a remuneração mensal subiu em 36%, de R\$ 3,1 mil para R\$ 4,2 mil, nesse intervalo.

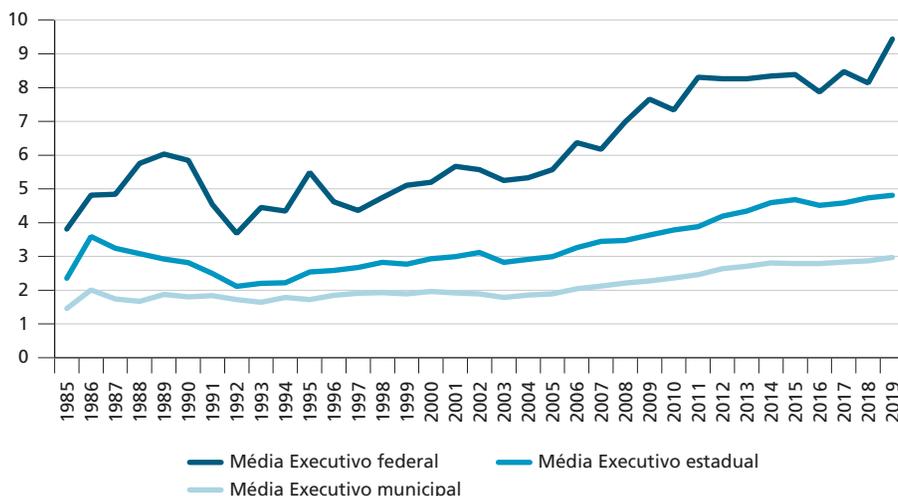
Em toda a série, a remuneração do Judiciário federal foi superior à do estadual. De 1996 a 2009, o Judiciário federal registrou forte aumento da remuneração, e, desde então, os valores reduziram-se e, depois, estabilizaram-se. A remuneração do Judiciário federal passou de R\$ 5,9 mil para R\$ 15,2 mil, em 2019, crescimento real de 157%. No Judiciário estadual, o crescimento quase contínuo estendeu-se de 1997 a 2014. Nesse nível, a remuneração média mensal, em termos reais, aumentou 131% e passou de R\$ 4,4 mil para R\$ 10,2 mil (gráfico 11). Um capítulo deste livro propõe-se a explorar em maior detalhe as diferenças entre os decís de remuneração, por níveis, poderes, sexo e cor. Há, ainda, um capítulo dedicado a analisar e comparar a evolução das diferenças de remuneração de níveis e poderes, no tempo, com o setor privado.

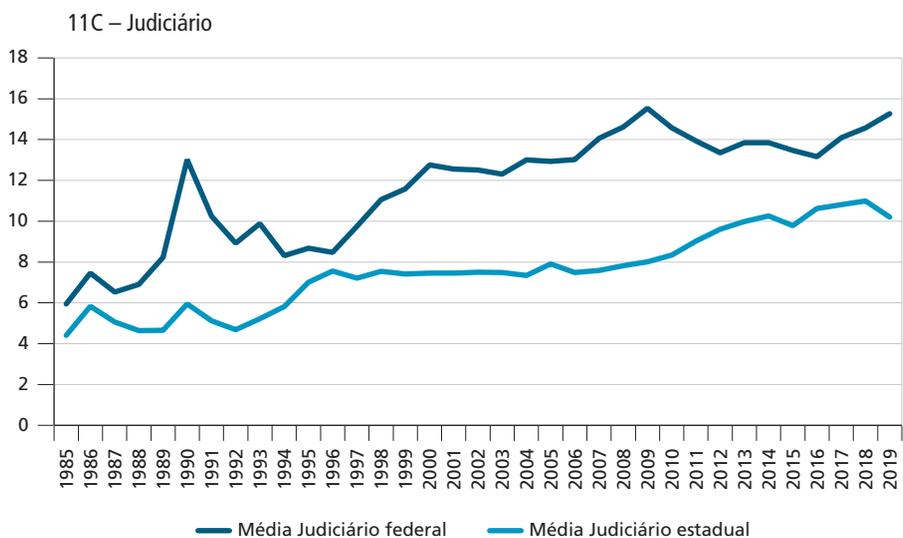
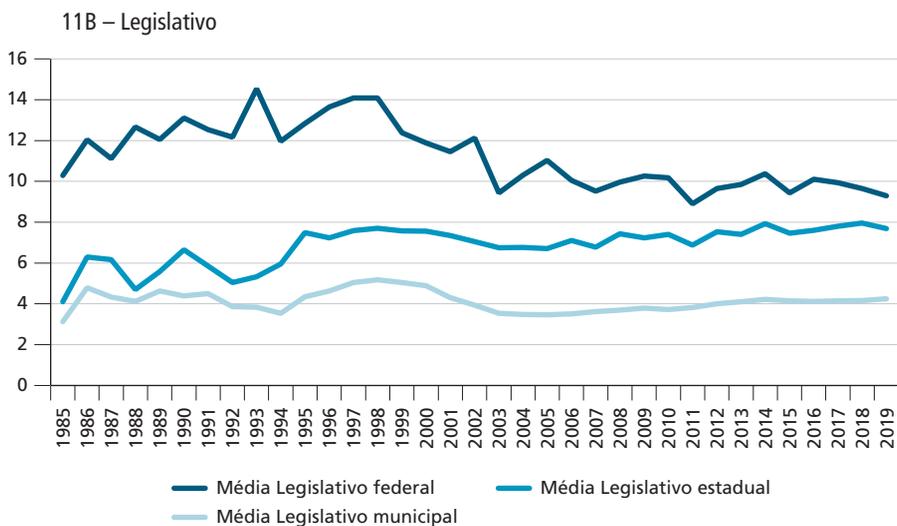
GRÁFICO 11

Remuneração média no Executivo, no Legislativo e no Judiciário, por nível federativo (1985-2019)

(Em R\$ 1 mil)

11A – Executivo





Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>; acesso em: 3 ago. 2022).
Elaboração dos autores.

Obs.: Os valores estão atualizados para janeiro de 2019, com base no INPC/IBGE.

6.2 Remunerações de homens e mulheres

No setor público, a proporção de mulheres foi superior ao observado no setor privado e expandiu-se com o tempo. Em 1985, o percentual de vínculos no setor público era próximo à paridade entre os sexos, mas a participação feminina alcançou 60,4% em 2019. Esse crescimento se deve sobretudo à expansão do emprego público municipal, em que a participação das mulheres é francamente majoritária.

A tabela 1 é um retrato das desigualdades estruturais do mercado de trabalho brasileiro e, com algumas particularidades, do mercado de trabalho no setor público nacional. Entre servidores civis, nos três níveis e poderes e praticamente em todos os anos da série, a remuneração dos homens é superior, e nem sempre a diferença se reduziu ao longo do tempo. Em grande medida, a diferença é explicada pelo padrão ocupacional distinto e, neste, pelas mulheres sendo maioria nas ocupações com menor remuneração.

Nota-se, por exemplo, que no Poder Executivo, em que se concentra mais de 90% do funcionalismo, as diferenças na remuneração média entre os sexos se mantiveram com alto grau de estabilidade ao longo das décadas. Na comparação entre os níveis federativos do Executivo, o Executivo federal civil e o estadual apresentam remuneração média em toda a série favorável aos homens de 16% e 35%, sendo essa remuneração menor no Executivo municipal, no qual curiosamente a presença das mulheres é proporcionalmente maior.²³ Ainda, vê-se que há uma trajetória de redução da desigualdade na remuneração média entre os sexos no Executivo municipal, que se inicia em 2004 e é constante até 2019.²⁴

23. A remuneração maior de mulheres militares que se observa a partir de 1997 deve-se à concentração de homens como recrutas e soldados, no Exército, e o ingresso de mulheres em patentes mais altas, em função de normas específicas das Forças Armadas. O capítulo 13 discute aspectos da trajetória dos servidores militares no país.

24. Uma análise e uma explicação mais detalhada das remunerações podem ser encontradas no capítulo 3, com relação ao Legislativo, e, para o Judiciário, no capítulo 4 deste livro.

TABELA 1
Proporção de diferença entre a remuneração média mensal de homens e mulheres, por níveis federativos e poderes (1985-2019)
 (Em %)

Ano	Poder e nível federativo																
	Poder			Nível federativo						Executivo			Legislativo			Judiciário	
	Executivo	Legislativo	Judiciário	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Civil	Militar	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Federal
1985	30,27	22,34	48,35	13,82	35,11	0,88	20,57	61,58	32,53	0,21	9,94	21,01	29,79	11,66	84,76		
1986	20,63	13,08	16,56	3,15	26,71	4,25	15,39	41,11	26,27	3,81	5,32	8,06	19,98	7,79	27,27		
1987	24,26	11,42	23,3	1,12	28,1	9,14	12,59	43,55	27,54	8,72	4,69	9,71	16,58	11,22	29,53		
1988	24,4	12,19	26,55	-3,81	21,41	7,48	7,11	45,85	20,3	6,94	4,09	9,68	16,27	10,72	37,59		
1989	34,5	11,48	18,8	-4,23	33,97	8,94	6,08	39,21	34,05	8,11	1,27	7,61	22,72	8,18	26,53		
1990	31,14	9,33	15,29	-13,67	32,46	9,19	6,03	14,1	31,32	8,42	-0,01	3,97	18,67	-2,22	31,16		
1991	29,55	9,19	20,71	-13,14	37,93	8,28	7,88	16,02	37,73	7,25	-0,48	4,48	19,08	2,72	36,1		
1992	31,23	14,45	26,63	-4,65	38,76	8,58	18,14	16,45	37,37	7,69	1,3	9,83	18,26	4,94	43,29		
1993	34,43	10,46	22,8	-4,96	35,87	10,83	13,98	19,07	35,34	9,94	1,22	2,72	17,12	3,01	36,63		
1994	23,99	10,37	16,34	-9,31	30,42	-5,17	10,02	3,93	30,44	-6,24	0,96	0,92	17,22	4,02	23,65		
1995	39,58	10,36	12,78	-11,4	37,1	15,77	7,59	4,97	37,92	14,57	0,09	3,21	19,55	3,99	18,13		
1996	34,67	11,26	13,02	-9,18	33,81	17,08	15,53	6,4	33,7	15,78	0,76	5,5	18,9	4,71	18,84		
1997	33,41	11,78	10,38	-17,58	34,29	20,06	19,09	-6,84	35,4	18,49	-1,84	5,53	20,23	1,61	14,25		
1998	32,76	9,8	9,49	-14,87	31,75	17,69	18,58	-12,68	32,38	16,03	-2,28	5,24	16,22	-0,59	14,69		
1999	36,84	12,71	10,76	-9,82	34,57	19,5	19,94	-9,58	35,42	17,8	4,1	7,07	18,71	0,49	14,9		
2000	36,44	11,83	9,56	-13,66	34,02	18,08	20,32	-13,81	35,22	16,42	7,01	3,61	17,93	-0,76	13,88		
2001	43,02	10,91	7,27	-5,33	37,14	17,27	22,21	-3,09	39,8	15,66	7,44	8,71	15,99	-0,18	10,47		

(Continua)

Ano	Poder e nível federativo															
	Poder			Nível federativo				Executivo				Legislativo			Judiciário	
	Executivo	Legislativo	Judiciário	Federal	Estadual	Municipal	Federal		Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Judiciário
							Civil	Militar								
2002	39,87	11,74	6,37	-12,63	35,63	16,33	18,92	-13,37	38,74	14,95	7,77	7,04	16,66	-0,45	9,42	
2003	38,3	10,48	7,58	-10,48	33,04	16,82	26,53	-45,97	35,76	15,46	9,52	4,04	17,62	-0,18	10,31	
2004	37,00	13,87	7,48	-11,92	31,35	15,4	26,47	-39,56	33,91	14,31	14,84	5,03	16,09	0,26	10,04	
2005	37,38	12,5	5,76	-10,07	32,06	15,16	23,66	-36,14	35,38	13,76	13,06	6,8	17,67	-1,71	8,02	
2006	38,32	10,95	2,8	-6,61	32,76	13,38	23,92	-35,38	37,00	12,16	14,51	3,56	16,25	-3,27	2,19	
2007	37,28	10,59	3,01	-1,47	32,7	12,96	26,37	-34,95	37,03	11,65	13,18	4,64	14,89	-2,3	1,28	
2008	37,2	10,85	3,09	-8,78	32,31	12,34	21,17	-32,92	36,64	11,13	15,44	4,86	14,48	-1,83	0,82	
2009	37,35	10,89	4,16	-9,71	32,09	12,46	19,24	-32,75	36,07	11,14	16,06	5,29	14,77	-2,81	3,24	
2010	37,44	11,35	4,22	-0,21	32,47	11,4	22,83	-31,57	36,73	10,37	16,81	4,64	14,66	-2,15	3,75	
2011	35,74	11,75	4,67	-11,49	30,88	10,54	13,94	-30,99	34,94	9,41	13,14	5,22	16,79	-2,51	6,14	
2012	33,7	12,53	5,33	-9,28	30,64	9,64	13,71	-25,3	34,41	8,5	15,02	7,47	16,42	-1,15	7,14	
2013	34,02	12,8	5,2	-11,58	32,86	9,25	13,3	-28,55	37,19	8,08	16,39	8,49	16,35	-1,33	7,15	
2014	34,21	13,37	5,27	-11,58	32,59	8,84	12,76	-29,05	37,06	7,72	16,87	8,47	15,99	-0,46	6,59	
2015	34,9	12,88	3,92	-10,18	33,29	7,77	13,01	-28,42	38,53	6,58	16,2	7,88	14,95	-1,34	4,51	
2016	33,01	14,49	5,78	-11,93	34,77	6,38	13,1	-30,55	39,88	5,18	17,33	10,33	14,65	0,23	8,12	
2017	32,78	13,7	6,66	-9,93	33,3	5,15	13,6	-29,43	38,11	3,88	18,04	15,08	13,57	0,38	9,16	
2018	31,85	14,43	7,38	-10,25	33,37	5,03	14,06	-30,43	38,32	3,78	20,0	12,33	14,69	1,17	9,59	
2019	31,39	14,04	6,32	-1,27	32,67	4,8	15,72	-32,4	37,83	3,53	18,35	10,78	14,51	0,89	6,12	

Fontes: RaisIME e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>; acesso em: 3 ago. 2022).

Elaboração dos autores.

A diferença favorável aos homens nas remunerações médias mantém-se até mesmo quando os níveis de escolaridade entre sexos são equivalentes, como confirma o capítulo 9 deste livro. Por sua vez, a análise detida das remunerações médias por ocupações confirma a predominância de mulheres em ocupações com remunerações médias inferiores.²⁵ A distribuição de poder entre os sexos aferida, por exemplo, no percentual de mulheres e homens que ocupam cargos dirigentes de alto escalão no nível federal também persiste.²⁶

7 DESPESA COM SERVIDORES ATIVOS

A despesa com servidores ativos é um dos aspectos mais discutidos e na qual reside uma das grandes confusões sobre a trajetória observada do funcionalismo brasileiro. A narrativa dominante nos anos 2000 e 2010 foi a de que a expansão do gasto com esse setor apresentou crescimento explosivo e insustentável. Não abordaremos em mais detalhes a discussão, e remetemos o leitor ao capítulo 7, neste livro, que reuniu dados novos sobre a questão. Os dados utilizados nesta seção foram extraídos, de resto, deste capítulo.

Em uma série de quase duas décadas (2002-2020), a despesa do governo geral – ou seja, incluindo-se os três níveis federativos – aumentou 0,9% do PIB e apenas 1,6% da receita disponível. Cabe aqui lembrar o expressivo aumento no número de servidores públicos de 2002 a 2019, que foi acima de 40%. Esse aumento decorre essencialmente da ampliação do funcionalismo no nível municipal, que passou de 3,7 para 6,5 milhões de vínculos. À luz dessa expansão, o notável é o crescimento modesto da despesa com servidores ativos.

A ampliação da despesa com salário do funcionalismo como proporção da receita disponível resulta de dois fatores principais. Primeiro, em meio a uma crise econômica e de arrecadação que se iniciou em 2015, torna-se quase um curso natural que a expansão do gasto como proporção das receitas iniciasse trajetória de expansão.

Se tais resultados divergem da narrativa dominante no período, e que sustentaram propostas de contenção de salários e novas contratações no setor público, parte da explicação deve-se ao fato de o debate confundir trajetórias das despesas com aposentadorias e servidores na ativa. Como as trajetórias são muito diferentes nesse período, pois há forte expansão da despesa com aposentadorias, a separação é essencial. Primeiro, porque, em termos práticos, são servidores ativos que formulam e executam políticas públicas, e, portanto, qualquer planejamento orientado para a qualidade das entregas de serviços e políticas públicas deve olhar para quem está ativo. Segundo, porque a trajetória das despesas com inativos e ativos é diferente e pede soluções distintas, parte destas já equacionadas em reformas previdenciárias cujos efeitos somente serão observados em prazo mais dilatado.

25. Ver capítulo 12 desta obra e Vaz (2010).

26. Ver capítulo 12 desta obra, Amorim (2018) e Vaz (2010).

TABELA 2
Proporções anuais das despesas de salários dos servidores ativos em relação ao PIB e à receita disponível (2002-2020)
(Em %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		
Governo geral																					
Salários/PIB	8,9	8,6	8,4	8,7	9,1	8,9	8,9	9,4	9,1	9,0	9,1	9,2	9,3	9,9	9,9	10,0	9,8	9,6	9,8	9,8	
Salários/receita disponível	27,0	26,7	25,3	25,3	26,3	25,9	25,6	27,8	26,1	25,5	25,5	26,1	27,4	28,6	28,7	28,8	27,7	26,5	28,6	28,6	
Governo central																					
Salários	2,6	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,6	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,5	2,4	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	
Salários/receita disponível	16,3	14,6	14,1	13,5	14,2	14,1	14,3	15,9	15,7	14,7	13,8	13,9	15,1	16,4	16,3	16,6	15,6	14,8	18,9	18,9	
Governos estaduais																					
Salários	3,8	3,7	3,5	3,7	3,8	3,7	3,7	3,8	3,7	3,6	3,7	3,8	3,8	4,0	4,0	4,0	3,8	3,7	3,6	3,6	
Benefícios do empregador	2,1	2,0	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	2,0	2,2	2,3	2,4	2,4	2,6	2,8	2,8	
Salários/receita disponível	38,8	38,9	36,1	36,6	37,6	37,8	37,0	39,2	38,7	38,8	40,1	40,9	41,8	43,0	42,4	42,4	40,8	39,3	34,5	34,5	
Governos municipais																					
Salários	2,5	2,6	2,6	2,7	2,8	2,8	2,9	3,0	2,9	3,0	3,1	3,2	3,2	3,4	3,5	3,5	3,5	3,5	3,8	3,8	
Salários/receita disponível	34,7	38,2	36,6	37,0	36,8	36,8	36,3	38,5	38,2	37,9	39,2	41,0	41,2	42,2	42,7	43,1	41,5	40,6	40,0	40,0	

Fonte: Capítulo 7 desta obra.

Reunimos, aqui, de modo sintético, a despesa em valores reais, combinando dados de Orair e Gobetti (2017) e do capítulo 7 desta obra, com série entre 2004 e 2020. Em valores reais, a despesa com servidores ativos federais passou de R\$ 111 bilhões, em 2004, para R\$ 177 bilhões, em 2020. Como proporção do PIB, a despesa caiu de 2,6% para 2,4% do PIB; como percentual da receita disponível, passou de 14,1% para 18,9%.

Nos estados, a despesa com salários de servidores passou de R\$ 192 bilhões, em 2004, para R\$ 270 bilhões, em 2020. Como proporção do PIB, os valores ficaram praticamente estáveis, aumentando de 3,5% para 3,6%, de 2004 a 2020. Como percentual da receita disponível, os valores caíram de 36,1% para 34,5%. No caso dos estados, cabe ainda notar que o aumento real da despesa, na maior parte da série, “é explicado por elevações nos salários dos servidores, por oposição à contratação de novos servidores públicos” (Santos *et al.*, 2016, p. 18).

A despesa com servidores ativos municipais, cujos dados estão em série iniciada em 2006, passou de R\$ 149 bilhões para R\$ 281 bilhões, em 2020. Como percentual do PIB, a despesa aumentou de 2,8%, em 2006, para 3,8%, em 2020. Como percentual da receita disponível, os valores passaram de 36,8% para 40%. Nos municípios, registra-se o maior crescimento entre os três níveis federativos, o que se explica pela combinação do aumento da remuneração média com o já reportado crescimento no total de servidores públicos.

Os dados já referidos confirmam que, como se sugere em outros capítulos desta publicação, a expansão do funcionalismo e do leque de políticas públicas nas duas primeiras décadas do século XXI não refletiu aumento descontrolado de gastos públicos. Esse entendimento é importante para ensejar uma interpretação apropriada sobre a expansão da burocracia pública brasileira, principalmente ao apontar a viabilidade de continuar o projeto de ampliação da qualidade e da abrangência das políticas públicas centrais ao Estado de bem-estar social, que tem sido um projeto interrompido por sucessivas crises iniciadas em 2015 e amparadas em narrativas privatizantes e anti-Estado e que não encontram eco nos números desta seção.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentamos neste capítulo algumas trajetórias e tendências nos vínculos de trabalho do setor público brasileiro, em cada um de seus níveis federativos e poderes, nas últimas três décadas e meia. Argumentamos que, em especial, a consolidação do projeto político-social formulado na CF/1988, que tem como um de seus nortes ampliar políticas do Estado de bem-estar e descentralizar sua implementação para os níveis subnacionais, dá suporte às trajetórias dos movimentos descritos neste texto.

Ao mesmo tempo, sugerimos a necessidade de abandonar a ideia de uma burocracia nacional homogênea, desconsiderando-se as diferenças setoriais, regionais e federativas. Diferentes capítulos neste livro detalham como tais diferenças se manifestam. Incorporar como ponto de partida que há *funcionalismos* muito diversos em suas características, trajetórias e competências pode parecer um truísmo, mas continua ausente da imagética que frequentemente motiva propostas reformistas dos decisores e que faz tábula rasa das diferenças, o que ficou patente na exposição de motivos e no teor da proposta de reforma administrativa apresentada pelo governo federal em 2019. Não tomar a parte pelo todo – como é caso frequente de tomar o federal como nível típico do funcionalismo – e compreender os segmentos do funcionalismo em suas especificidades, suas clivagens e seus contextos próprios é condição necessária para debater e propor políticas destinadas a qualificá-lo – reformas administrativas, por exemplo – em bases mais realistas, evitando-se soluções lineares inapropriadas para contextos de atuação, incentivos e *ethos* organizacionais que são muito diferentes entre si. Sequer abordamos, embora seja uma agenda necessária, quão distintos são os grupos ocupacionais e os arranjos institucionais nos quais os setores da burocracia intraníveis federativos e intrapoderes se organizam. Tal aspecto é explorado em capítulos específicos dedicados a burocracias setoriais, como assistência social, educação e saúde.²⁷

Tais diferenças, em grande medida, espelham a forma como o arranjo federativo, a capacidade de pressão política – em cada poder – e a distribuição dos tributos têm ocorrido: a concentração destes na União dá a esta muito maior capacidade de manter e reproduzir burocracias com perfil mais qualificado, em todas as métricas aqui exploradas. Ao contrário, os municípios têm mais dificuldade em recrutar servidores com melhor formação, dadas as dificuldades de oferecer melhores salários, por exemplo. Por sua vez, diferenças nas competências requeridas dos trabalhadores em cada jurisdição federativa ou dos poderes da República ou áreas de política pública também cristalizam distinções que dão aos inúmeros segmentos do setor público uma identidade e perfil próprios, que vão além, de resto, das diferenças sumarizadas neste capítulo.

Ancorado nos argumentos expostos anteriormente, os principais aspectos que destacamos na trajetória do funcionalismo são os seguintes: a expansão quantitativa no setor público concentrou-se 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. O setor público municipal (60%) e estadual (30%) representam 90% do setor público e pedem um conhecimento maior de suas características e seu funcionamento, com o objetivo de apoiar reformas mais realistas orientadas ao desenvolvimento de um setor que atue de modo republicano e eficiente.

27. Ver os capítulos 15, 16 e 17.

De 2004 a 2017, a despesa com pagamento de salários dos servidores ativos no país aumentou 1 p.p. do PIB e passou de 9,6% para 10,5%. Em seu conjunto, os dados apresentados estão longe de revelar um setor público em expansão descontrolada, em tamanho e despesa.

A escolaridade dos servidores públicos aumentou em todos os poderes e níveis da Federação. É 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, por níveis e poderes. Os servidores federais e os servidores do Judiciário têm remuneração média significativamente superior aos demais níveis.

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, em regra, recebem menos que os homens em todos os níveis, todos os poderes, em quase todos os 34 anos aqui analisados. Essa desigualdade decorre principalmente do fato de as ocupações e as carreiras com menor remuneração terem maioria feminina, o que, por si, tem raízes em outros aspectos das desigualdades persistentes da sociedade brasileira.

A rigor, ainda carecemos de compreensão profunda do perfil das ocupações no Executivo brasileiro e suas transformações no tempo, para propor rearranjos com vistas a uma maior adequação setorial da força de trabalho e mais racionalidade nas políticas de recrutamento. Exemplo dessa dificuldade é o fato de não haver um sistema racional de reposição da força de trabalho no Executivo federal. 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 necessários. Porém, estão longe de restringir a discussão ao tamanho da força de trabalho e apontá-la como um esbanjador obstáculo ao desenvolvimento. Tão ausentes e necessárias são também as discussões sobre os meios de democratizar e ampliar a representação dos grupos de interesse nas decisões no setor público. A métrica da eficiência não requer “tecnocratização” das deliberações, o que tem sido um movimento dos últimos anos.

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 (PBF), fiscais ambientais e outros tantos profissionais que prestam serviços essenciais. 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 dissipar-se quando se entender melhor a natureza das atividades públicas mais volumosas.

Concomitantemente, transformações rápidas no mundo do trabalho produzem efeitos significativos sobre as demandas por trabalho no setor público. Processos de automação e digitalização, mudanças no perfil etário da população e outras transformações em larga escala impõem uma combinação entre planejamento das mudanças em curso e flexibilidade para realocar cargos em ocupações, de modo a atender a tais demandas cambiantes. Como responder ao fortalecimento das capacidades do Estado em prover serviços por meio de uma burocracia competente e sólida, ao mesmo tempo flexível para adaptar-se a tais transformações, é um desafio de monta.

REFERÊNCIAS

AKHTARI, M.; MOREIRA, D.; TRUCCO, L. **Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services**. Cambridge, MA: Harvard University, 2017. (Working Paper). Disponível em: <<https://bit.ly/3Atnlmz>>.

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.

AQUINO, L.; COLARES, E. Acesso à justiça nos juizados especiais federais. **Boletim de Análise Político Institucional**, Brasília, n. 3, p. 78-84, 2013.

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

BERCOVICI, G. Princípios estruturantes e o papel do Estado. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília: Ipea, 2009. v. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3riiJZr>>.

BROLLO, F.; FORQUESATO, P.; GOZZI, J. **To the Victor belongs the spoils? Party membership and public sector employment in Brazil**. Rochester: SSRN, 2017. (Working paper). Disponível em: <<https://bit.ly/3ApjSVZ>>.

CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação do setor público brasileiro**. Brasília: Ipea, 2011.

CARVALHO FILHO, E. **Evolução do emprego público no Brasil nos anos 90**. 2002. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/3uraw8v>>.

_____. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. *In*: NOGUEIRA, R.; CARDOSO JUNIOR, J. (Org.).

Burocracia e ocupação no setor público brasileiro. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2KKA6l5>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

CASTRO, J. A. *et al.* **Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010.** Brasília: Ipea, set. 2012. (Nota Técnica, n. 11). Disponível em: <<https://bit.ly/3Iac0tz>>.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017.

COLONNELLI, E.; PREM, M.; TESO, E. Patronage and selection in public sector organizations. **American Economic Review**, v. 110, n. 10, p. 3071-3099, 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, 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.** Disponível em: <<https://bit.ly/3Pmn7lF>>.

———. **Atlas Nacional do Brasil.** Disponível em: <<https://bit.ly/3P36eMC>>.

JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras.** Brasília: Ipea, 2020.

KOGA, N. *et al.* **O que informa as políticas públicas: survey** sobre o uso e o não uso de evidências pela burocracia federal brasileira. Brasília: Ipea, dez. 2020. (Texto para Discussão, n. 2619). Disponível em: <<https://is.gd/GE6TJf>>.

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

LOBATO, L. Políticas sociais e modelos de bem-estar social: fragilidades do caso brasileiro. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 40, número especial, p. 87-97, dez. 2016.

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

MACHADO, J.; PALOTTI, P. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3yfhW4L>>.

MARCONI, N. Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Org.). **Burocracia e política no Brasil**. São Paulo: FGV Editora, 2010. p. 219-276.

MATTOS, F. Emprego público no Brasil: aspectos históricos e evolução recente. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação do setor público brasileiro**. Brasília: Ipea, 2011.

MENICUCCI, T.; GOMES, S. **Políticas sociais**: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018.

NOGUEIRA, R.; CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **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, 2017.

ORAIR, R.; GOBETTI, S. **Resultado primário e contabilidade criativa**: reconstruindo as estatísticas “acima da linha” do governo geral. Brasília: Ipea, 2017. p. 1-50. (Texto para Discussão, n. 2288). Disponível em: <<https://bit.ly/3nD6VAo>>.

SANTOS, C. H. *et al.* Evolução do emprego público nos governos subnacionais brasileiros no período 2004-2014. **Carta de Conjuntura**, 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.

TORAL, G. **Turnover**: How electoral accountability disrupts the bureaucracy and service delivery. 2020. No prelo.

VAZ, D. **Diferenças salariais entre gêneros no setor público**: evolução e principais determinantes. 2010. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3yFx2x3>>.

SITE

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Painel Estatístico de Pessoal (PEP)**. Disponível em: <<https://bit.ly/3nHDQ6M>>.

APÊNDICE A

METODOLOGIA EMPREGADA PARA CONSTRUÇÃO DOS DADOS

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 (RFB).

A Rais 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 é um aspecto decisivo, pois este contingente trabalha no setor privado. Entretanto, está igualmente ausente a força de trabalho terceirizada no setor público, para a qual desconhecemos informações ou estimativas sistemáticas disponíveis.

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. Em seguida, separamos os ocupados em cada um dos níveis da administração – federal, estadual e municipal – e, nestes, os vinculados à administração direta ou indireta.

Os totais foram agrupados por poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) excluindo-se 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.

O segundo passo foi verificar a consistência das naturezas jurídicas auto-declaradas na Rais com a tabela de entes federativos (TEF) e a tabela de entes públicos (TEP), ambas construídas a partir das listas de CNPJs e das razões sociais disponibilizadas pela RFB.

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. 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. 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.

Em seguida, analisamos as demais razões sociais da tabela TEP, inclusive os entes classificados como privados, e as comparamos com os registros da Rais e com informações 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.

Obtivemos 66.451 CNPJs *públicos* (federal, estadual, municipal), 42.682 como *empresas públicas ou de economia mista* e 1.499 como *outros públicos*. Esses CNPJs, nessas três categorias balizaram a extração de dados da Rais que é, portanto, uma versão reconstruída.

A análise executada na Rais considerou cada vínculo de trabalho e não números únicos de Cadastro de Pessoa Física (CPF). Mas algumas presumíveis inconsistências foram corrigidas. 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. Em geral, há 15% mais vínculos de trabalho que pessoas.

As médias mensais de remuneração foram calculadas a partir da variável *remuneração média mensal em salários mínimos (SMs)*, que consta dos registros da Rais. A variável utilizada apresenta evolução mais consistente que outras variáveis sobre remuneração disponível nessa relação anual e tem a vantagem de estar disponível em toda a série da Rais. 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, excluímos remunerações com valores inferiores a 1 SM 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, para evitar inconsistências e *outliers*. Trata-se, contudo, de número residual.