

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

ATLAS DO ESTADO BRASILEIRO¹

**Felix Lopez²
Erivelton Guedes²**

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO

2 EVOLUÇÃO NO TOTAL DE VÍNCULOS DO SETOR PÚBLICO E PRIVADO

2.1 Evolução dos vínculos públicos, por nível federativo

2.2 Totais de vínculos de estatutários, celetistas e temporários

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

3 VÍNCULOS POR PODERES E NÍVEIS FEDERATIVOS

3.1 Vínculos públicos no Poder Executivo, por nível federativo

3.2 Vínculos públicos no Poder Legislativo, por nível federativo

3.3 Vínculos públicos no Poder Judiciário, por nível federativo

4 ESCOLARIDADE DOS OCUPADOS NO SETOR PÚBLICO

4.1 Escolaridade de servidores, por nível federativo

4.2 Escolaridade de servidores, por Poder

5 REMUNERAÇÕES, EM GERAL, NO SETOR PÚBLICO

5.1 Remunerações por Poder e nível federativo

5.2 Poder Executivo: federal, estadual e municipal

5.3 Poder Legislativo: federal, estadual e municipal

5.4 Poder Judiciário: federal e estadual

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

6 VÍNCULOS E REMUNERAÇÃO, POR SEXO

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

6.2 Vínculos, por sexo, em cada um dos Poderes

6.3 Remunerações médias de homens e mulheres

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

7 DESPESA COM SERVIDORES ATIVOS

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

9 REFERÊNCIAS

APÊNDICE

Metodologia

1. INTRODUÇÃO



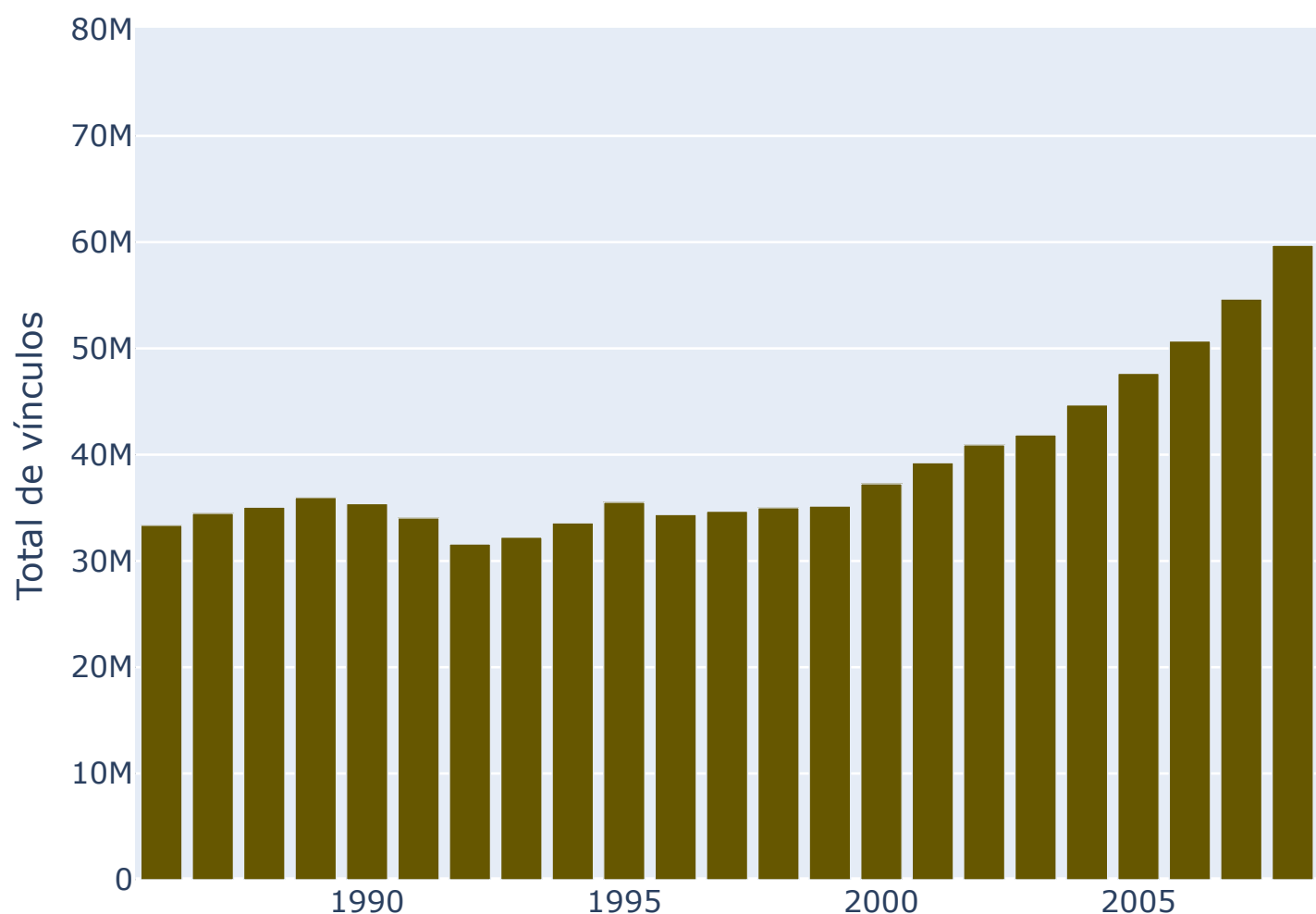
Este texto sintetiza os principais resultados das análises sobre os **vínculos ativos e formais de trabalho no setor público brasileiro**, de 1986 a 2017. O principal objetivo é contribuir para uma compreensão mais refinada das características, diferenças e trajetórias de evolução dos diferentes níveis federativos e Poderes da administração pública brasileira e como se desenvolveram as capacidades do Estado Brasileiro nas últimas três décadas.³

Embora nosso arranjo republicano se assente em três níveis federativos e Poderes 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. Hoje, contudo, **o funcionalismo público federal representa apenas 10% dos vínculos de trabalho no funcionalismo nacional**. Ao tomar esta parte pelo todo, o resultado é uma compreensão distorcida – na melhor das hipóteses, parcial – sobre o setor público. Tais distorções influenciam o debate sobre como aprimorar as capacidades do Estado e aumentar a qualidade das políticas e dos serviços aos cidadãos.⁴

Exceto quando houver menção explícita, os dados se referem aos vínculos no funcionalismo público e incluem servidores ativos civis e militares, abrangendo integrantes das Forças Armadas, policiais e bombeiros⁵. A inclusão dos militares nesse painel de dados é um aspecto a salientar, por ser raro incluí-los em análises sobre a força de trabalho do setor público.

As seções subsequentes descrevem e discutem os principais padrões e tendências na ocupação do setor público, considerando os níveis federativos – municipal, estadual e federal – e os Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. A seção conclusiva resume os argumentos e elenca alguns aspectos das narrativas correntes sobre o setor público que, à luz dos dados aqui apresentados, podem ser revistas ou reconsideradas. No apêndice, resumimos a metodologia empregada para construir informações seguras da série anual.

GRÁFICO 1 Brasil: total de vínculos de trabalho (1986-2017)



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais/Ministério da Economia (RAIS/ME).
Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.

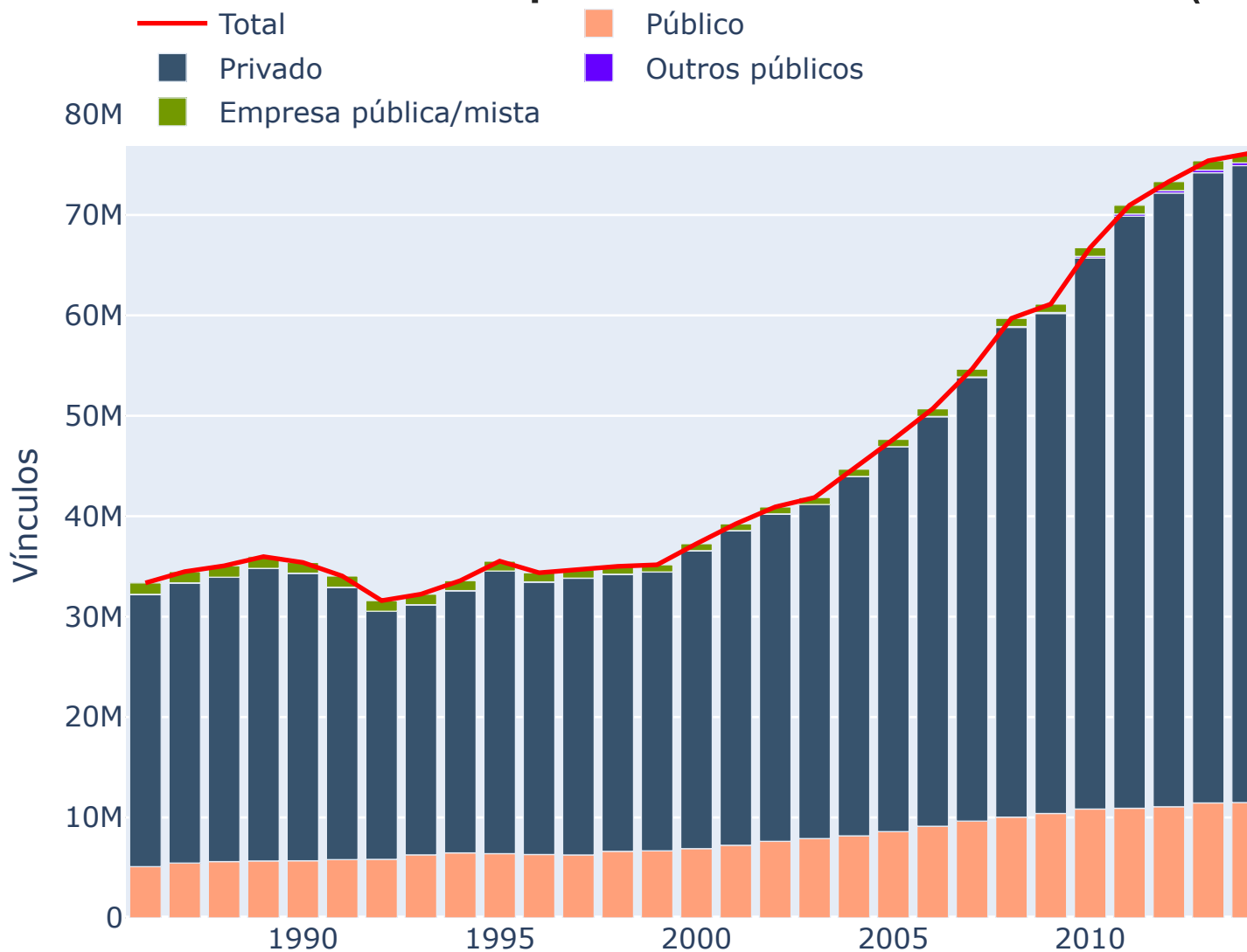
2. EVOLUÇÃO NO TOTAL DE VÍNCULOS DO SETOR PÚBLICO E PRIVADO

Uma das mais importantes tendências observadas nos dados sobre a evolução do total de servidores públicos do país é a **ampliação do número absoluto de servidores, de 1986 até 2014, mas uma 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%, em relação a 1986). 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, de 1986 a 2017 (gráfico 2)** - sem incluir as empresas públicas, cujo total declinou ao longo do tempo ⁶. A expansão global no setor público foi, portanto, de 123% em relação à 1986, com crescimento médio anual de 2,5%.

GRÁFICO 2

Total de vínculos ocupados no mercado de trabalho (19



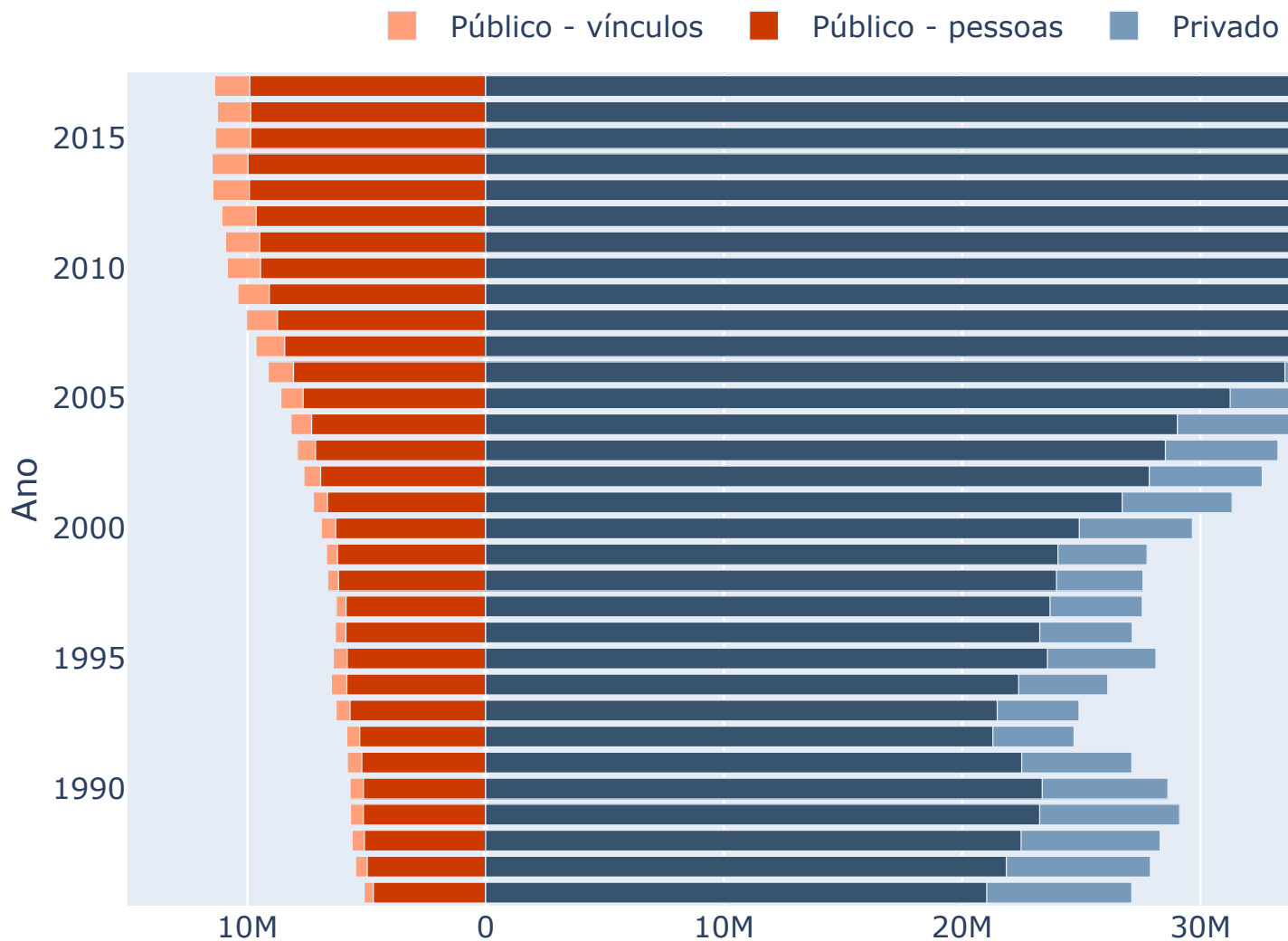
Fonte: RAIS/ME.

Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.

No setor privado — formal — houve expansão de 95% no total de vínculos (gráfico 3). Dois aspectos precisam ser considerados. Primeiro, no setor privado parte da expansão do mercado pode ocorrer no trabalho informal, que não é captado na base da RAIS utilizada nesta análise. De fato, desde 2015, as contratações informais têm se expandido (Ipea, 2015, p. 15; 2018, p. 24-25).⁷ O segundo aspecto é que o setor privado reage de forma mais direta às intempéries da economia e, com a crise econômica em que o país se encontra desde 2015, a redução neste setor foi de aproximadamente 10 milhões de vínculos: de 63 milhões, em 2014, para 53 milhões, em 2017. Se a discrepância ocorrida em função da crise econômica nos últimos 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.

GRÁFICO 3

Total de vínculos de trabalho e pessoas no setor



Fonte: RAIS/ME.

Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.

Em geral, esses números globais apontam uma **expansão em ritmo similar entre os vínculos de trabalho no setores público e privado**. O público manteve-se entre 15,1% e 19,5% do total de vínculos registrados na série. Em 1986, correspondiam a 15,3% do total; em 2017, correspondiam 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 -- serviços que, em geral, não devem ser interrompidos ou reduzidos, tais como educação e saúde -- o torna mais lento à dinâmica do mercado de trabalho e os percentuais relativos, quando variam entre ambos os setores, revelam uma dinâmica inversa. Em períodos 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

Ano	Total de vínculos	Vínculos privados	Vínculos públicos	V
1986	33.4M	27.1M	5.1M	
1987	34.5M	27.9M	5.5M	
1988	35.1M	28.3M	5.6M	
1989	36.0M	29.1M	5.7M	
1990	35.4M	28.6M	5.7M	
1991	34.0M	27.1M	5.8M	
1992	31.6M	24.7M	5.8M	
1993	32.2M	24.9M	6.3M	
1994	33.6M	26.1M	6.5M	
1995	35.5M	28.1M	6.4M	
1996	34.4M	27.1M	6.3M	
1997	34.7M	27.6M	6.3M	
1998	35.0M	27.6M	6.6M	
1999	35.2M	27.8M	6.7M	
2000	37.3M	29.7M	6.9M	
2001	39.2M	31.3M	7.2M	
2002	40.9M	32.6M	7.6M	
2003	41.9M	33.3M	7.9M	
2004	44.7M	35.8M	8.2M	
2005	47.7M	38.3M	8.6M	
2006	50.7M	40.8M	9.1M	
2007	54.6M	44.2M	9.6M	
2008	59.7M	48.8M	10.0M	
2009	61.1M	49.8M	10.4M	
2010	66.7M	54.9M	10.8M	
2011	71.0M	59.0M	10.9M	
2012	73.3M	61.1M	11.1M	
2013	75.4M	62.8M	11.4M	
2014	76.1M	63.4M	11.5M	
2015	72.2M	59.6M	11.3M	
2016	67.1M	54.7M	11.3M	
2017	65.7M	53.0M	11.4M	

Fonte: RAIS/ME.

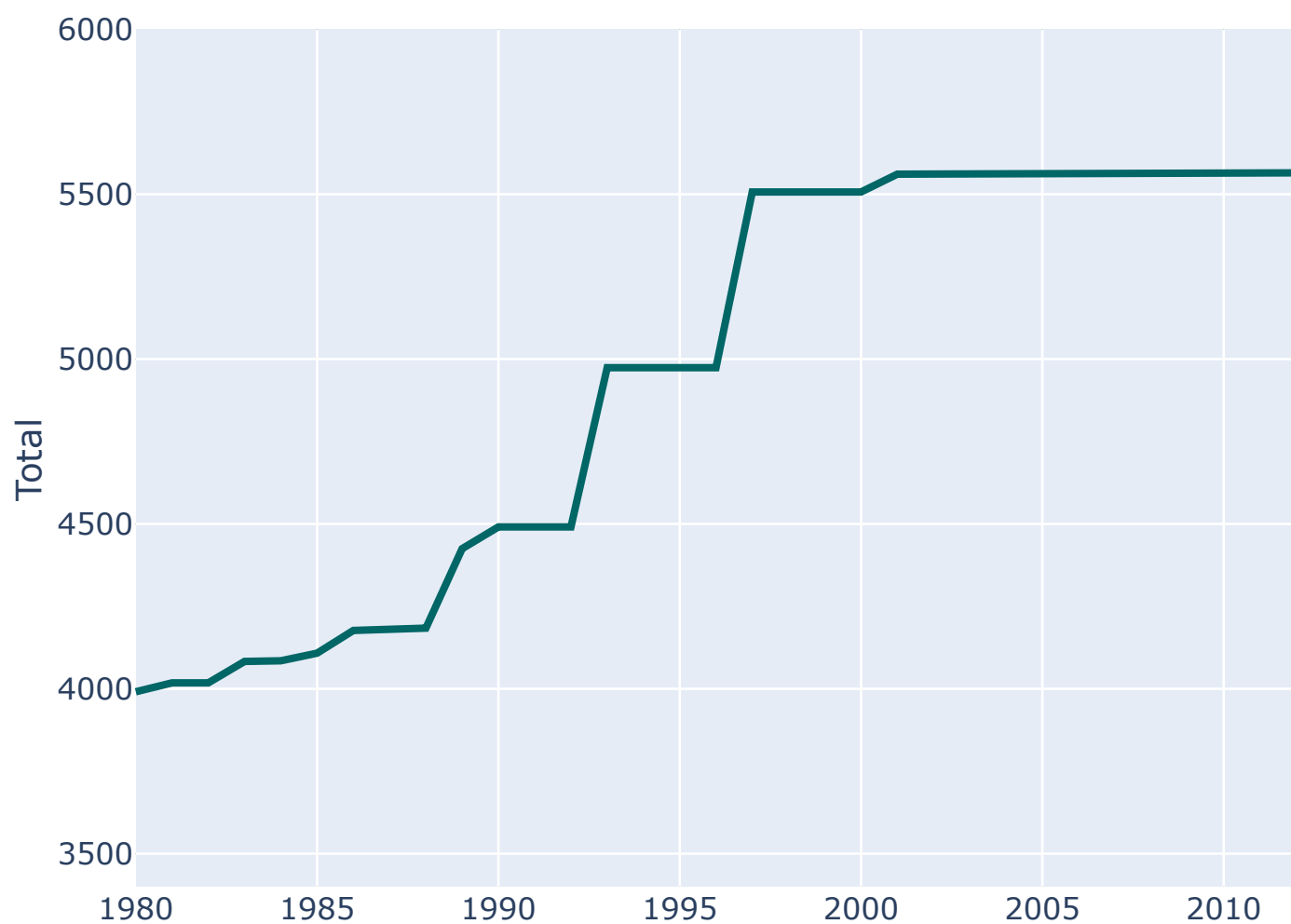
Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.

2.1 Evolução dos vínculos públicos, por nível federativo



A **expansão do número de vínculos no setor público se concentrou nos municípios**. O total de vínculos municipais aumentou 276%, de 1,7 milhão para 6,5 milhões, entre 1986 e 2017. Essa expansão, ao ritmo anualizado de 4,4%, explica porque o nível municipal ampliou a participação de 34% para 57% do total de vínculos no setor público brasileiro. O movimento de **municipalização da burocracia pública brasileira é uma tendência que ocorre desde os anos 1950, acentuou-se nos anos 1970 e, sobretudo, após a promulgação da Constituição Federal de 1988** (Carvalho, 2011; 2002; Santos et al., 2016; Nogueira e Cardoso Jr., 2011). 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 –, que respondem por parte expressiva dessa expansão. Ademais, colaborou para isso o crescimento do número de municípios do país; de 1980 a 2017 foram criados 1.579 novos municípios, um aumento de 40% ([gráfico 4](#)). Cf. Carvalho, 2011, p. 298; IBGE, 2019.

GRÁFICO 4
Brasil: total de municípios (1980-2017)



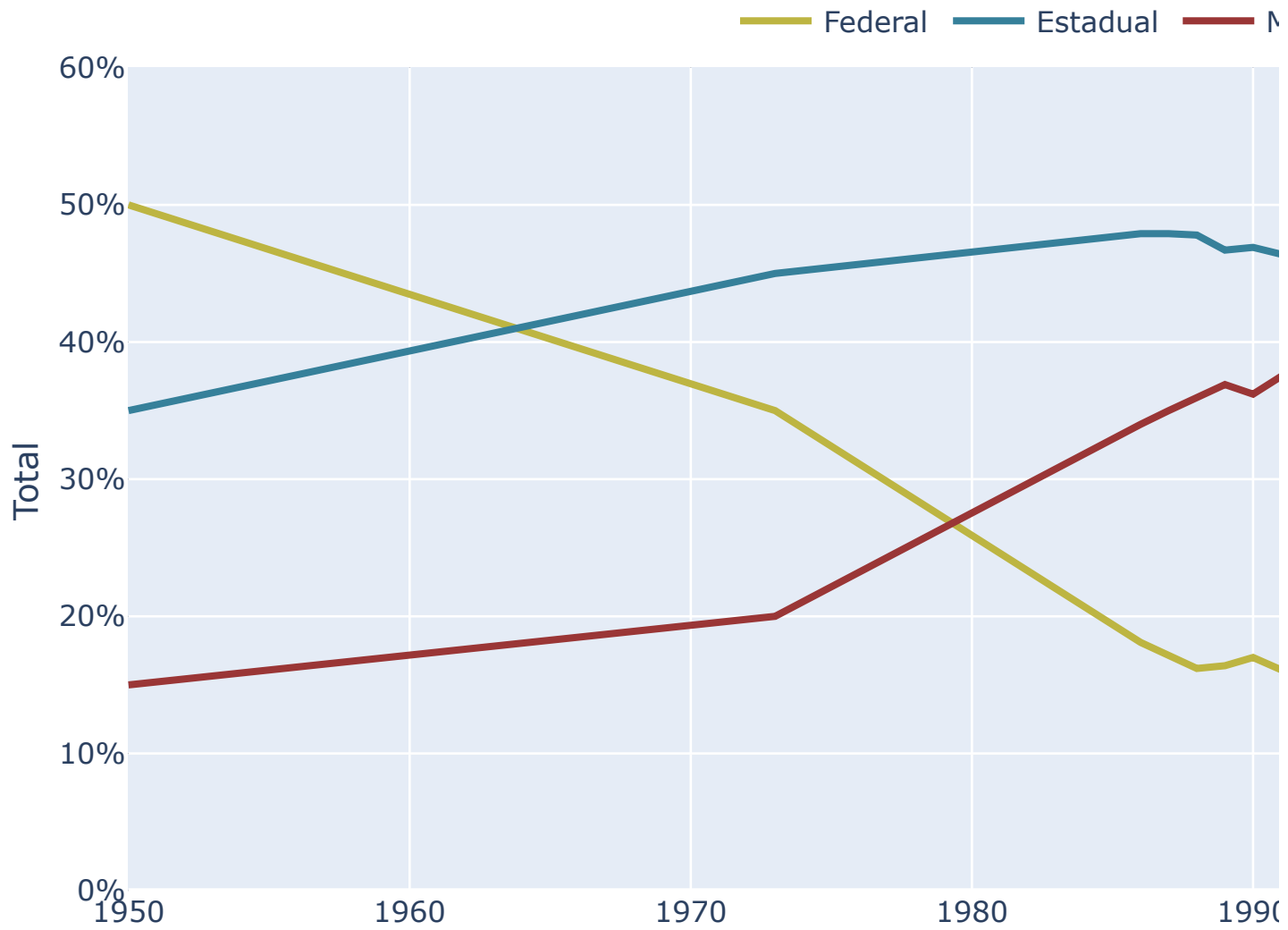
Fonte: RAIS/ME.

Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.

O número de vínculos estaduais aumentou de 2,4 milhões para 3,7 milhões – crescimento de 50% –, mas o percentual de vínculos estaduais no conjunto do setor público se retraiu de 47,9%, em 1986, para 32,3%, em 2017, devido à expansão mais vigorosa dos vínculos municipais ([gráfico 5](#)).

GRÁFICO 5

Participação do emprego público, por nível



Fonte: RAIS/ME.

Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.



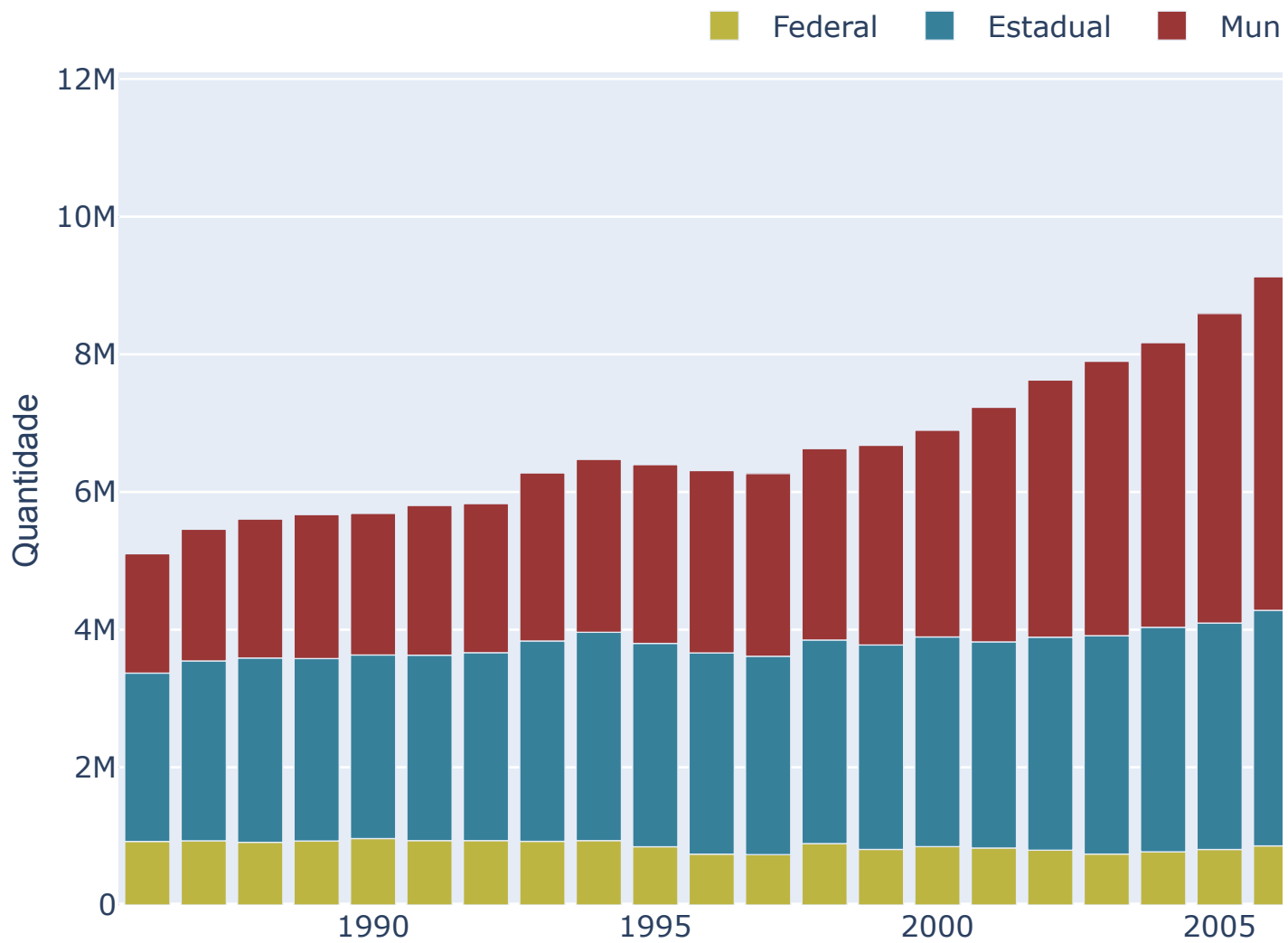
O total de vínculos federais -- civis e militares -- se expandiu 28% e passou de 923 mil para 1,18 milhão, de 1986 a 2017 ([gráfico 6A](#)). Nesta expansão, dois aspectos sobressaem. Primeiro, **a participação dos vínculos federais no total de vínculos públicos caiu de 18,1%, em 1986, para 10,4%, em 2017**, também por conta da forte expansão dos vínculos no nível municipal. Segundo, a ampliação observada entre esses dois pontos tem uma trajetória não linear. 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, houve a retomada do crescimento do quantitativo de vínculos.⁸ Qualifica a compreensão dessa trajetória de expansão do último período saber que ela conjugou políticas deliberadas de recomposição dos quadros de servidores e imposições do Tribunal de Contas da União (TCU). Em 2002, o TCU "considerou irregulares os expedientes precários de recrutamento utilizados nos anos 1990, como terceirizações e contratações avulsas por meio de organismos internacionais, entidades sem fins lucrativos e similares, para atividades que eram próprias do serviço público, e não de natureza complementar." (Lassance, 2017, p. 10). Lassance (2017) detalhou um pouco esses dados:

“(...)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” ⁹

As estimativas de Cavalcante e Carvalho (2017) são de que 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. De 2003 a 2014, além das carreiras do núcleo do Estado outras 34 receberam admitidos (Cavalcante e Carvalho, 2017, p. 9). Cardoso e Nogueira (2018), com base nos dados quantitativos e do perfil dos novos recrutados, interpretam que este movimento de equivalência numérica no total de civis entre 1991 e 2017 omite uma diferença relevante: que o crescimento dos anos 2000, conforme retratado nos dados acima, sugerem uma “recomposição legalizadora e modernizadora” que substituiu pessoas irregularmente contratadas por servidores efetivos e criou novas carreiras transversais para atuar em diversos órgãos do Executivo. Palotti e Nogueira (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.

GRÁFICO 6A

Total de vínculos públicos, por nível de fec



Fonte: RAIS/ME.

Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.



A trajetória do setor público federal, contudo, ganha contornos mais precisos, quando se separam os vínculos na administração direta e indireta, e especificam o total de civis e militares. Considerando apenas os vínculos civis, o total de vínculos diminuiu de aproximadamente 605 mil, em 1986, para 480 mil, em 2003. A partir de 2004, há uma ampliação consistente - desconsiderando picos decorrentes das contratações temporárias para realizar os censos agropecuários e populacional, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) —, até 2017. Entre os militares, a trajetória é mais errática, porém semelhante. Em termos proporcionais, contudo, os militares passaram de 34% para 30% do efetivo de vínculos federais ativos. Em números absolutos, o total de militares federal passou de 319 mil para 354 mil, nos anos de ponta da série. Em porcentagem, este é um crescimento de 11,1% ([Gráfico 7](#)).

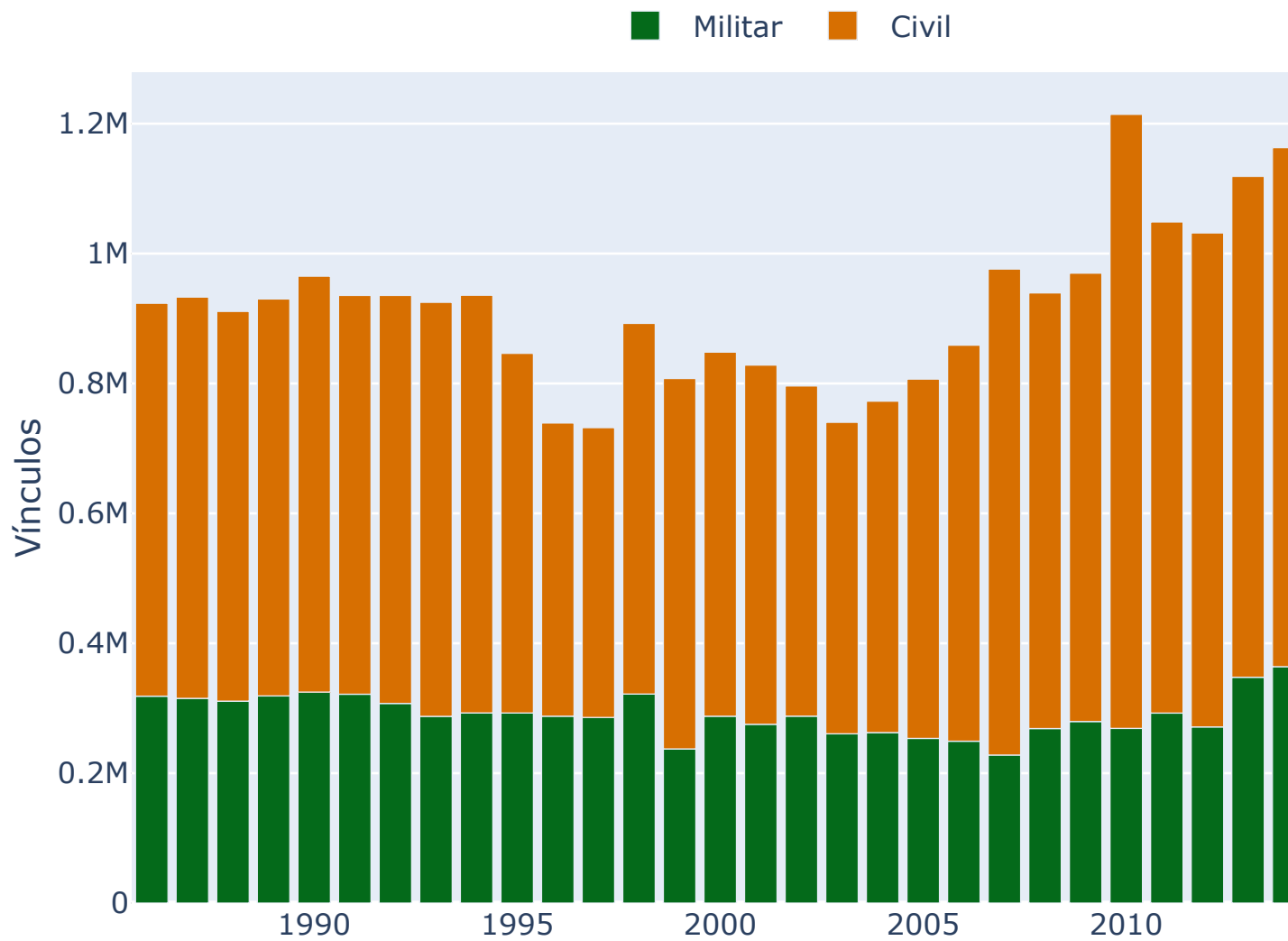
Será relevante explorar e detalhar em análises futuras as transformações no perfil ocupacional dos servidores -- nos três níveis -- para entender melhor como a racionalidade advinda da moldura institucional e da distribuição das competências federativas estabelecida pela Constituição de 1988 foi afetando o quantitativo de ocupações.

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, considerando ainda os profissionais de segurança pública, o percentual das três áreas pode alcançar 60% 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.

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.

GRÁFICO 7

Total de vínculos militares e civis - federal (1986-2013)



Fonte: RAIS/ME.

Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.



2.2 Totais de vínculos de estatutários, celetistas e temporários



Em relação ao regime de contratação - estatutário vinculado ao regime jurídico único, contratado sob a égide da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou contratado temporariamente – houve um aumento de 80,2% para 87,8% no total de vínculos estatutários, a partir de 1994, quando esses dados passaram a estar disponíveis. As 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 8](#)).

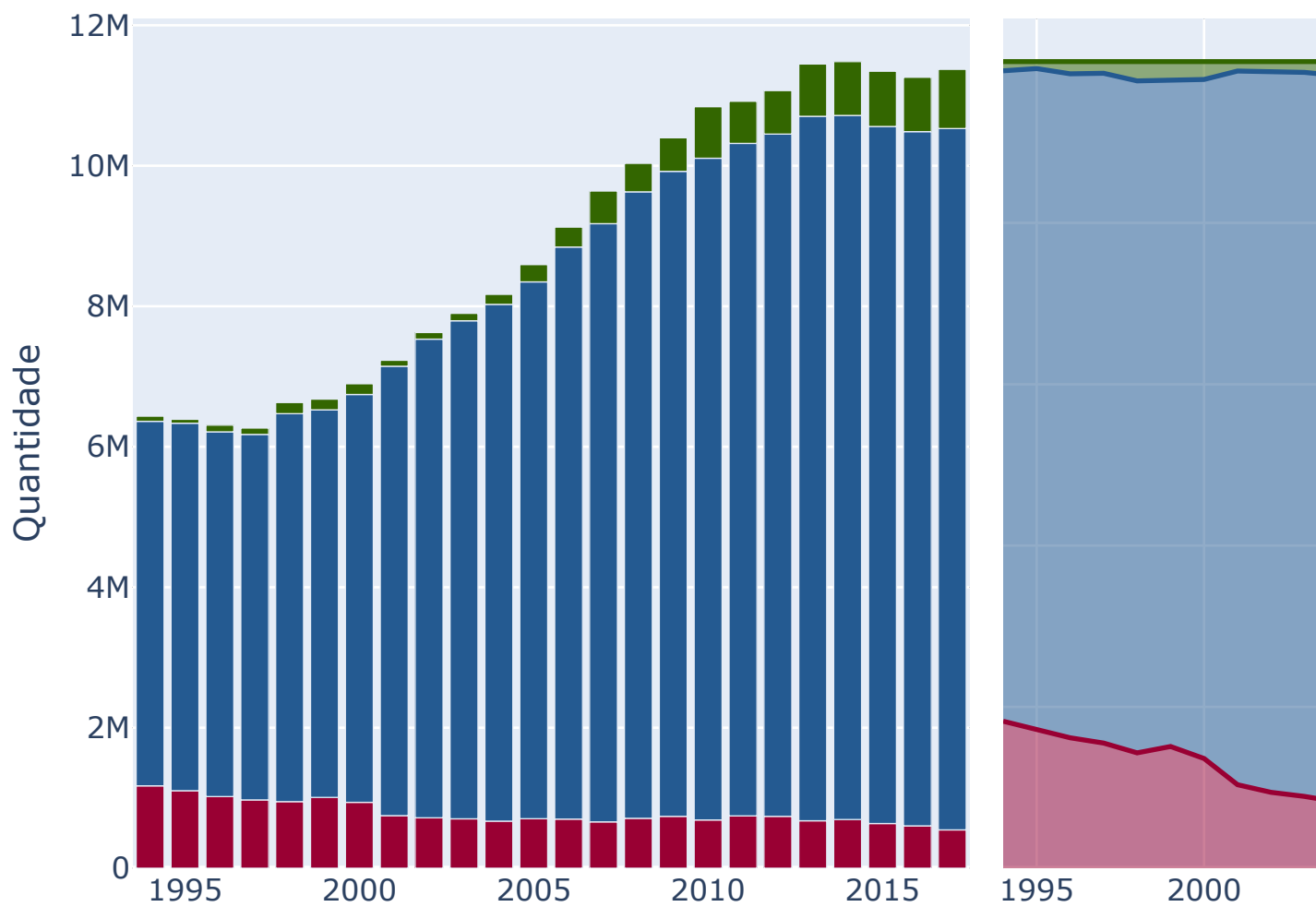
Na administração federal, o recrutamento de servidores estatutários é amplamente majoritário, mas decresceu nos últimos anos. Os vínculos estatutários eram 97% em 1994 e a partir de 2011 se observa uma redução que chegou ao mínimo de 92%, em 2017. É a contratação temporária que cresceu, tanto de 1998 a 2000, quanto em 2017,¹⁰ quando representa aproximadamente 5% dos vínculos totais na administração pública federal.

Nas administrações estaduais, o percentual de estatutários variou entre o mínimo de 88%, em 1994, e ao máximo de 93,3%, 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.

A maior mudança no regime de contratação ocorreu nos municípios. Os estatutários aumentaram a participação de 66% para 86% do total. Os celetistas caíram de 30% para 7,6% e os vínculos temporários aumentaram de 1% para 8% do total. Considerando a magnitude do crescimento dos vínculos estatutários, pode-se interpretá-la como um indício de maior profissionalização das burocracias locais. Essa mudança é positiva porque nos municípios os sistemas de espólio, que incluem demissões e contratações motivadas por razões político-eleitorais, são mais vigorosos (Barbosa e Ferreira, 2019; Akhtari, Moreira e Trucco, 2017; Lopez e Almeida, 2017); haver uma parcela maior recrutada por regime jurídico único, por sua vez, sugere que esse sistema se enfraqueceu. É importante lembrar que a estabilidade com o intuito de evitar demissões em razão de interesses políticos, partidários e eleitorais constitui um dos fundamentos da racionalidade administrativa dos Estados modernos e alterá-la requer uma compreensão mais detida de como esses sistemas de espólio funcionam atualmente no nível local.

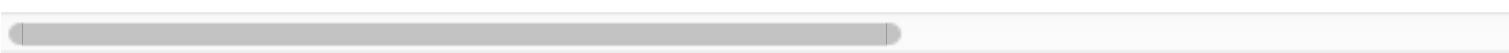
GRÁFICO 8A

Vínculos públicos, por regime de contratação



Fonte: RAIS/ME.

Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.



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



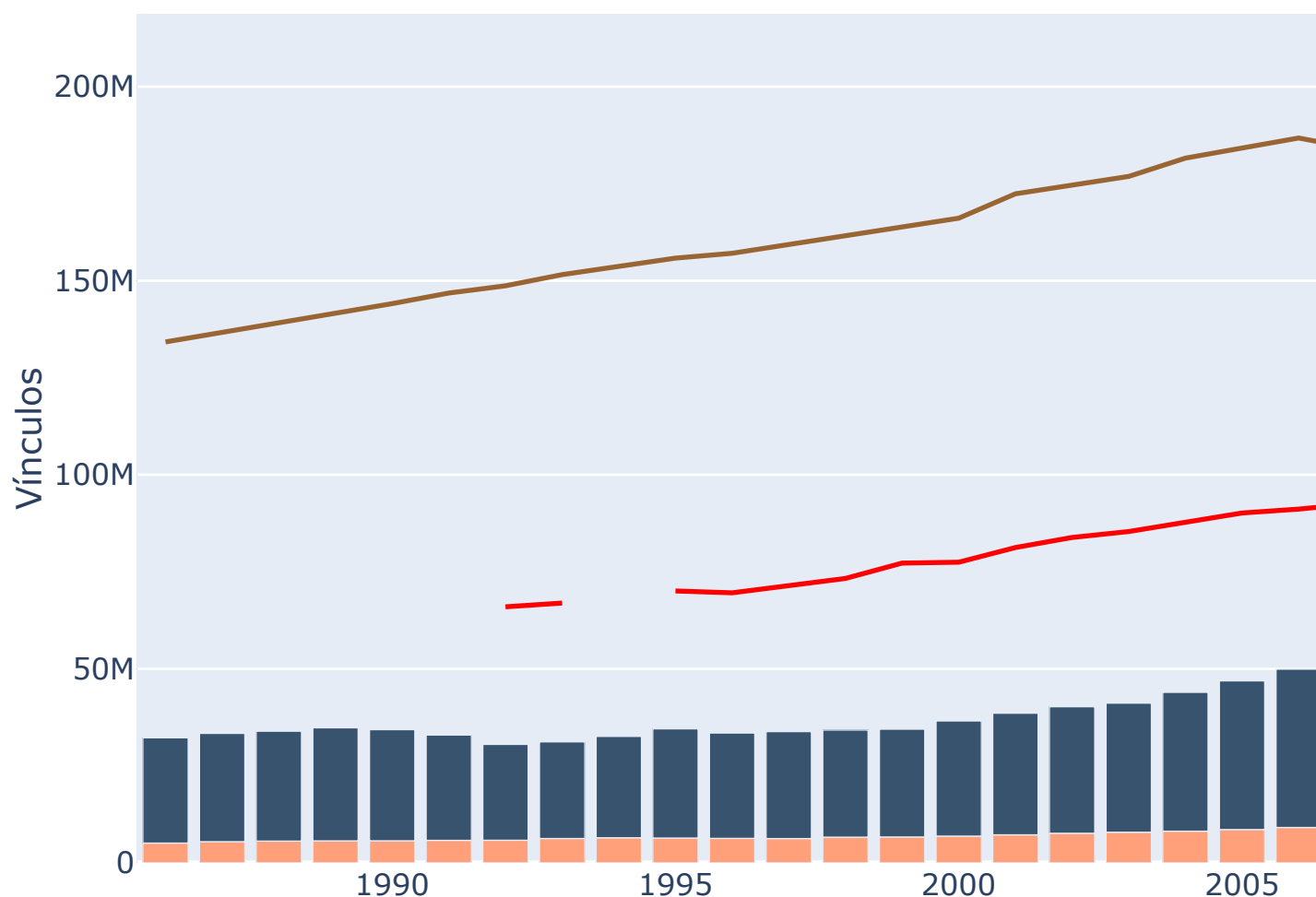
O número de pessoas contratadas para o setor público em relação ao conjunto da população é um meio de compreender a evolução da demanda e da oferta de serviços do Estado, bem como de identificar crescimentos ou contrações contraproducentes para efetivar um serviço público de qualidade. Afinal, a burocracia pública é, em medida relevante, a principal responsável por entregar serviços essenciais a segmentos diversos da população. A variação entre o número de habitantes no território e o tamanho do funcionalismo está relacionada, portanto.

Nesta análise, contudo, não consideramos aspectos como a produtividade do trabalho no setor público, medida que ainda é 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 exponencialmente 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, o que faremos futuramente.

Na série de 1986 a 2017, observam-se três diferentes movimentos. **De 1986 a 1999, houve uma certa estabilidade na proporção de vínculos públicos, em torno de 4% do total da população.** De 2000 até 2012, o percentual de vínculos públicos sobe gradualmente até 5,7% e desde então, há 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 9](#) e [gráfico 10](#)), de 1986 a 2017. Considerando apenas o setor privado, o percentual subiu de 20% para 26%, embora o auge tenha ocorrido durante os 32% registrados em 2012.

GRÁFICO 9

Evolução do total da população brasileira, população e vínculos formais (1986-2017)



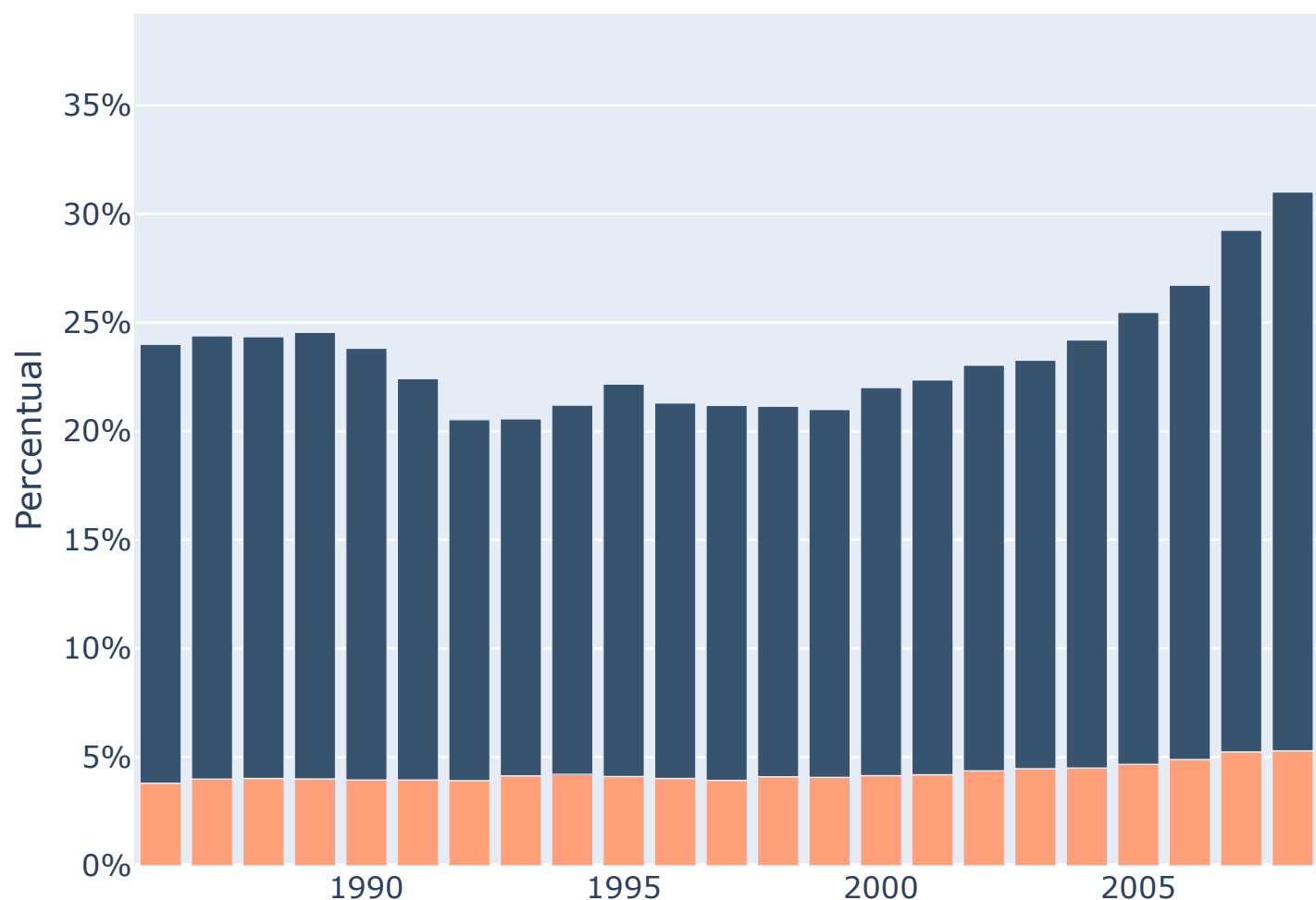
Fonte: RAIS/ME.

Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.

A evolução da densidade de vínculos públicos e privados do Brasil ([gráfico 10](#)) aponta um crescimento comparativamente maior no setor privado. Em 1986, o percentual é de 3,8% da população ocupando vínculos públicos e 20,2% ocupando vínculos privados. Apesar 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 10

Brasil: densidade de vínculos de trabalho público em relação à população(1986-2017)



Fonte: RAIS/ME.

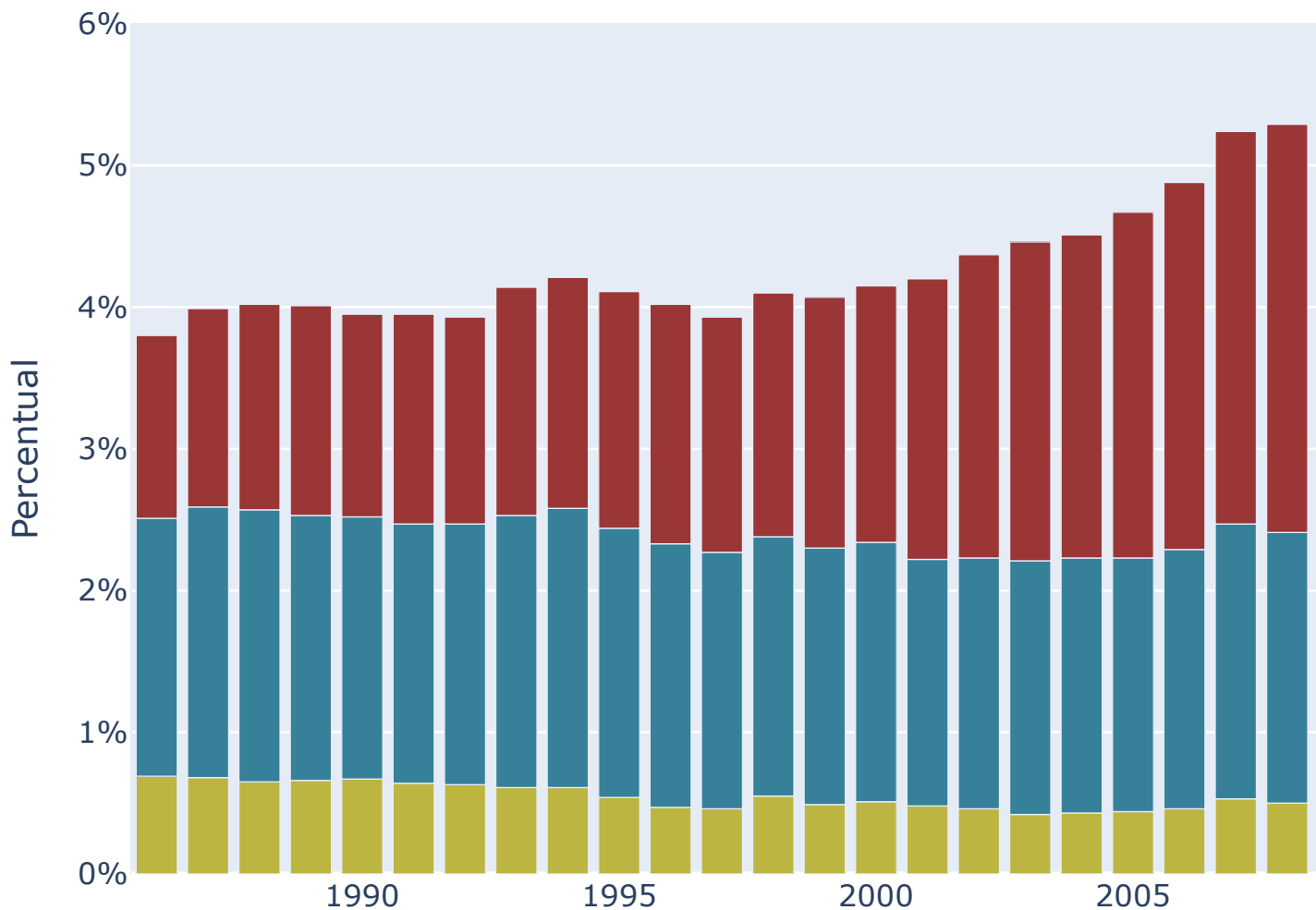
Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.

Em relação à PEA, a série de 1992 a 2017 aponta que os vínculos no setor privado passaram de 37% para 51%, após o pico de 64% observado em 2013. Os vínculos no setor público passaram de 9% para 11% da PEA, após o pico de 12% também observado 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**, conforme apresentado no [gráfico 11](#). No nível municipal, o percentual de vínculos no total da população aumentou quase constantemente, mas 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 se mantiveram 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. O valor, entretanto, é menor que o observado em 1986.

GRÁFICO 11

Brasil: densidade de vínculos de trabalho por nível federativo (1986-2017)



Fonte: RAIS/ME.

Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.

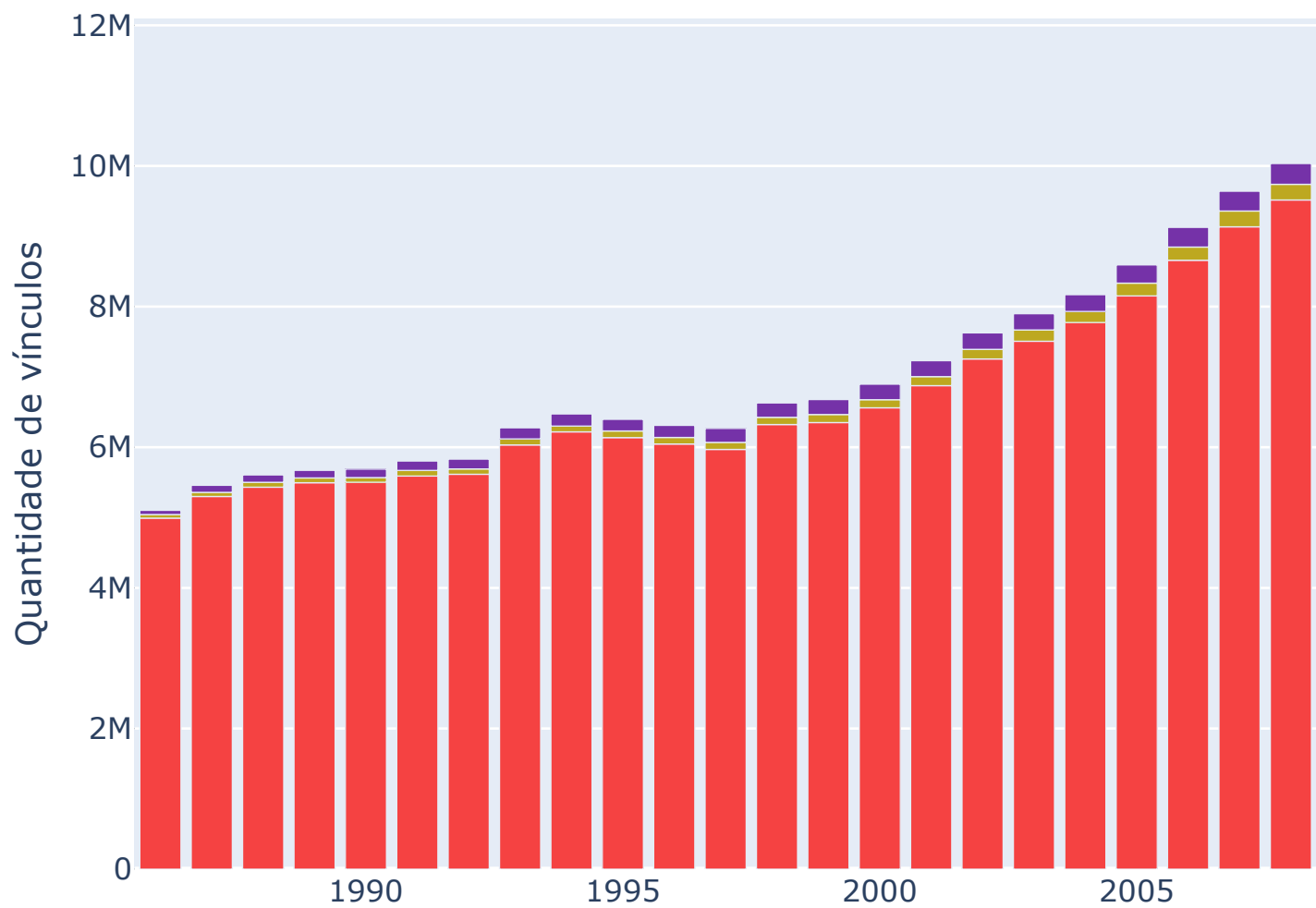
3 VÍNCULOS POR PODERES E NÍVEIS FEDERATIVOS



De 1986 a 2017, o total de vínculos no Poder Executivo -- somando todos os níveis federativos -- passou de 5 milhões para 11,1 milhões ([gráfico 12](#)), um aumento de 115%. No Poder Legislativo, o crescimento foi de 436% ([gráfico 13](#)), de 51 mil para 275 mil vínculos de trabalho. No Poder Judiciário, houve a maior expansão relativa: 512%. O total de vínculos passou de 59 mil para 363 mil.¹¹

GRÁFICO 12

Brasil: vínculos de trabalho no setor público (1986-2017)

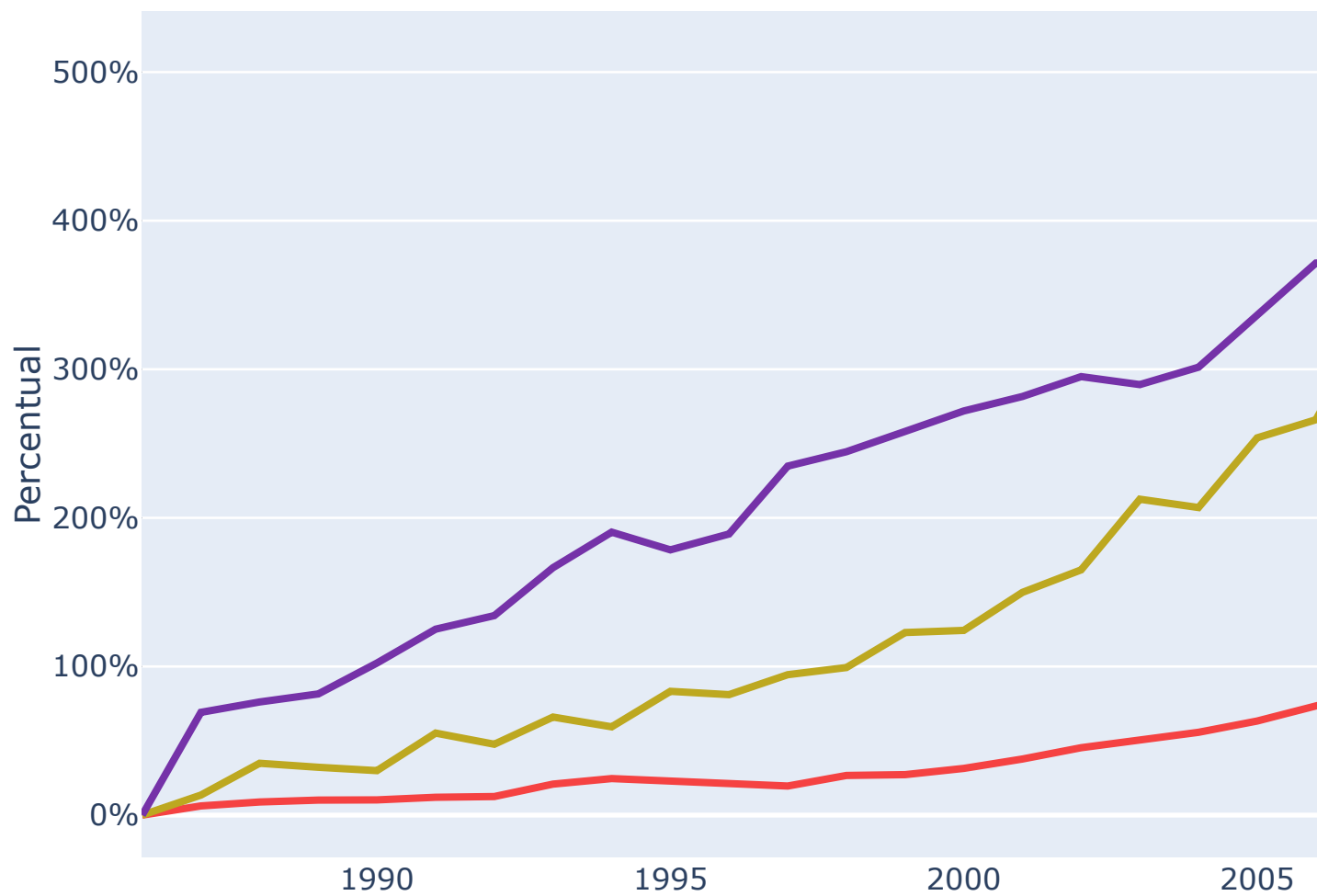


Fonte: RAIS/ME.

Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.

GRÁFICO 13A

Evolução acumulada do total de vínculo por Poder (1986-2017)



Fonte: RAIS/ME.

Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.



3.1 Vínculos públicos no Poder Executivo, por nível federativo



A participação do Executivo municipal no Executivo nacional aumentou de 34% para 59% ([gráfico 15](#)). O total de vínculos aumentou de 1,7 milhão para 6,3 milhões ([gráfico 14](#)). Essa é a mais expressiva expansão dos vínculos observada em um nível federativo e Poder. Em outros termos, **o Executivo municipal é o grande empregador no setor público brasileiro.**

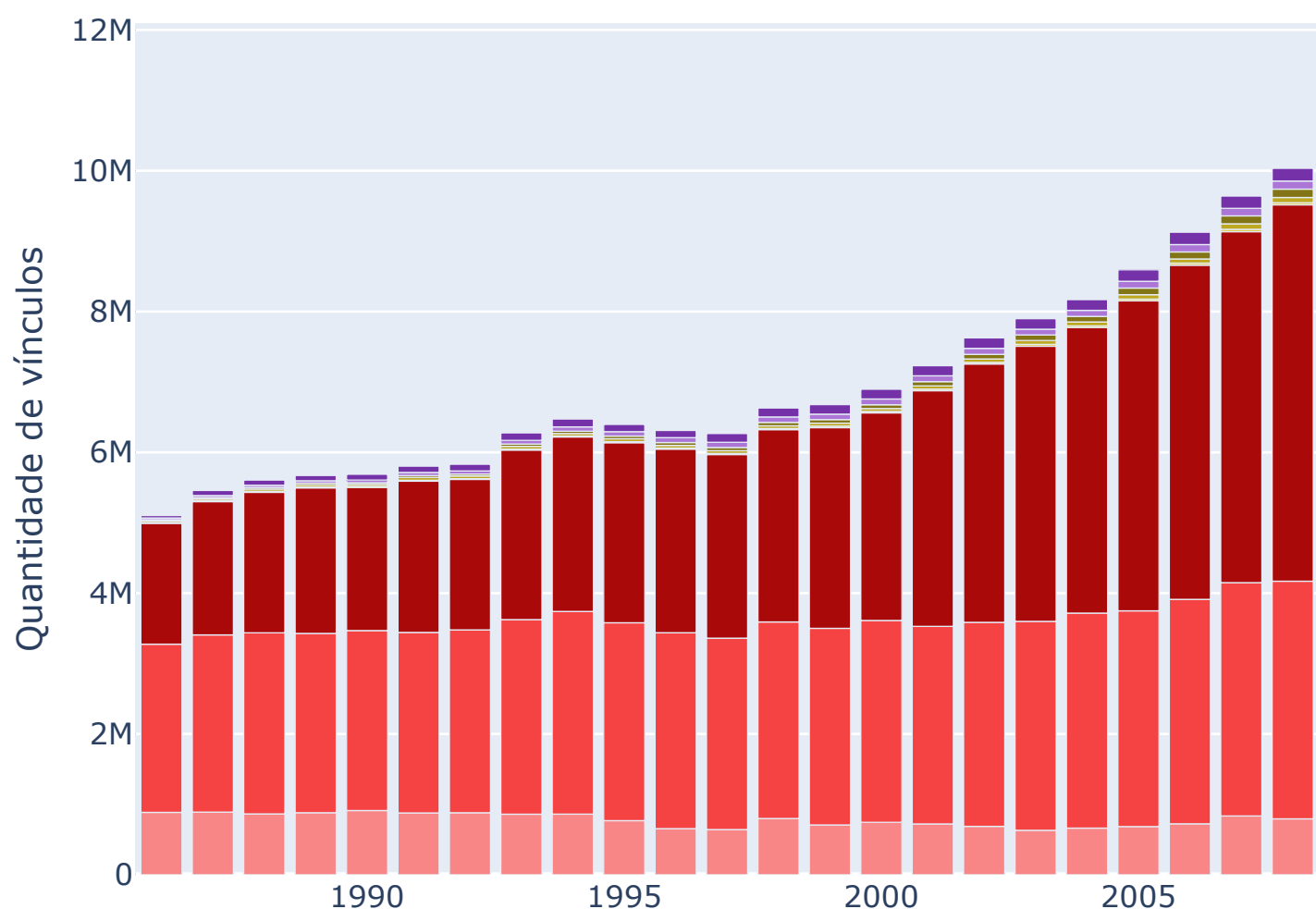
A participação do Executivo estadual no conjunto dos vínculos públicos do país se reduziu de 48% para 31% do total, embora com o aumento do número de vínculos de 2,4 milhões para 3,3 milhões.

A participação do Executivo federal no total de vínculos do Poder Executivo do país 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 no conjunto dos vínculos do Executivo do país caiu de 11,9% para 7,3%.** Os vínculos passaram 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 — se desconsiderarmos 2010, por conta das contratações para o censo populacional.

Em suma, a ampliação do setor público municipal reduziu o espaço relativo do Executivo federal e estadual, ao longo das últimas três décadas. A taxa de expansão anual dos vínculos no Executivo municipal foi de 4,3%, no Executivo Estadual foi de 1,1%; e no Executivo federal, de 0,9%.

GRÁFICO 14

Brasil: total de vínculos públicos, por Poder e nível fe



Fonte: RAIS/ME.

Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.

3.2 Vínculos públicos no Poder Legislativo, por nível federativo

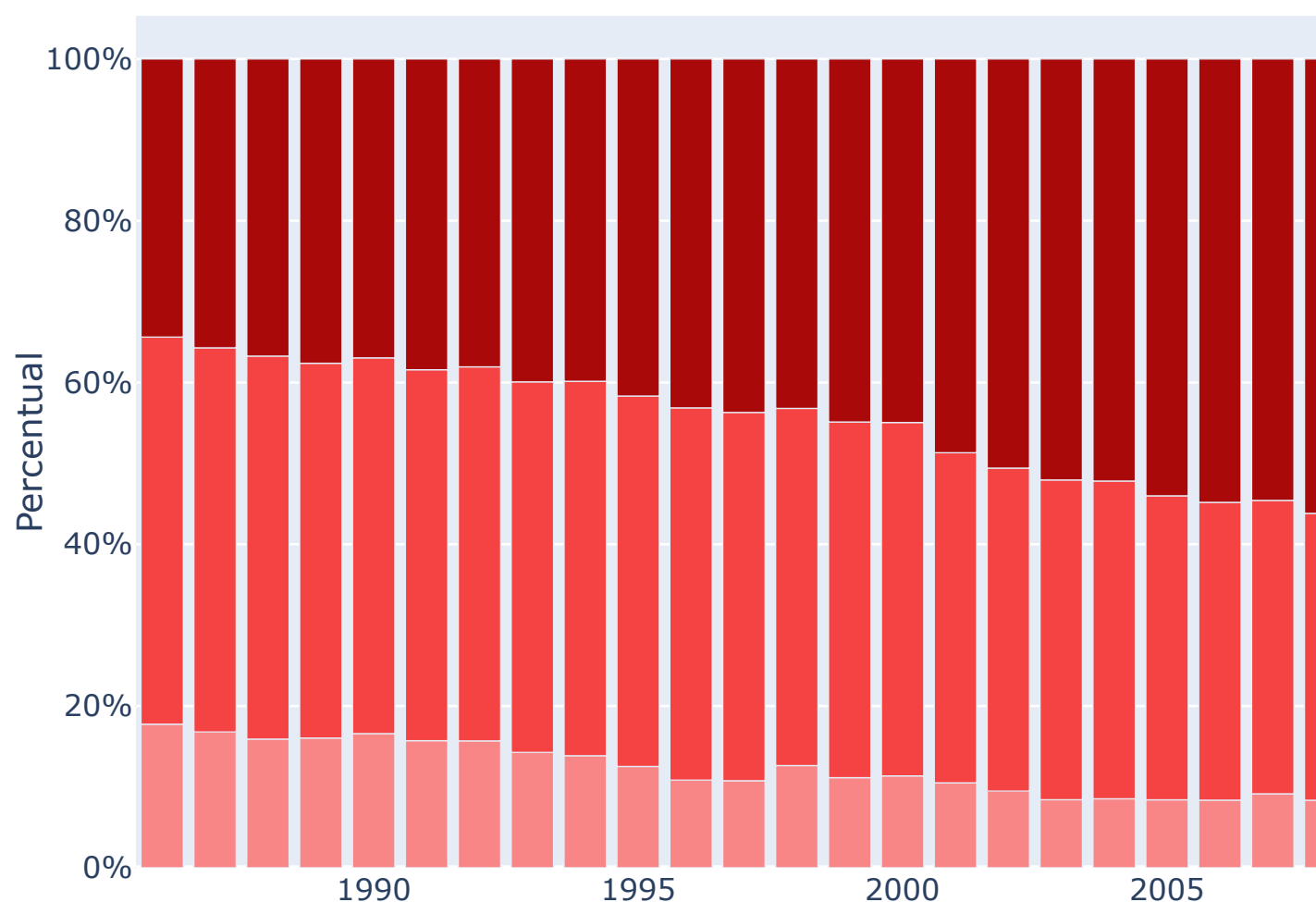
Entre os legislativos dos diferentes níveis federativos, o municipal aumentou seu espaço de 33% para 54% do total de vínculos ([gráfico 15B](#)). Em números, os vínculos aumentaram de 17 mil para 149 mil ([gráfico 14](#)), a uma taxa anual de expansão média de 7,5% e um crescimento acumulado de 774% ([gráfico 16B](#)).

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%.

O Legislativo federal, ao contrário das oscilações observadas nos demais níveis federativos, apresentou a mais constante -- e mais 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%.

GRÁFICO 15A

Total de vínculos públicos no Executivo, por nível fe



Fonte: RAIS/ME.

Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.

3.3 Vínculos públicos no Poder Judiciário, por nível federativo

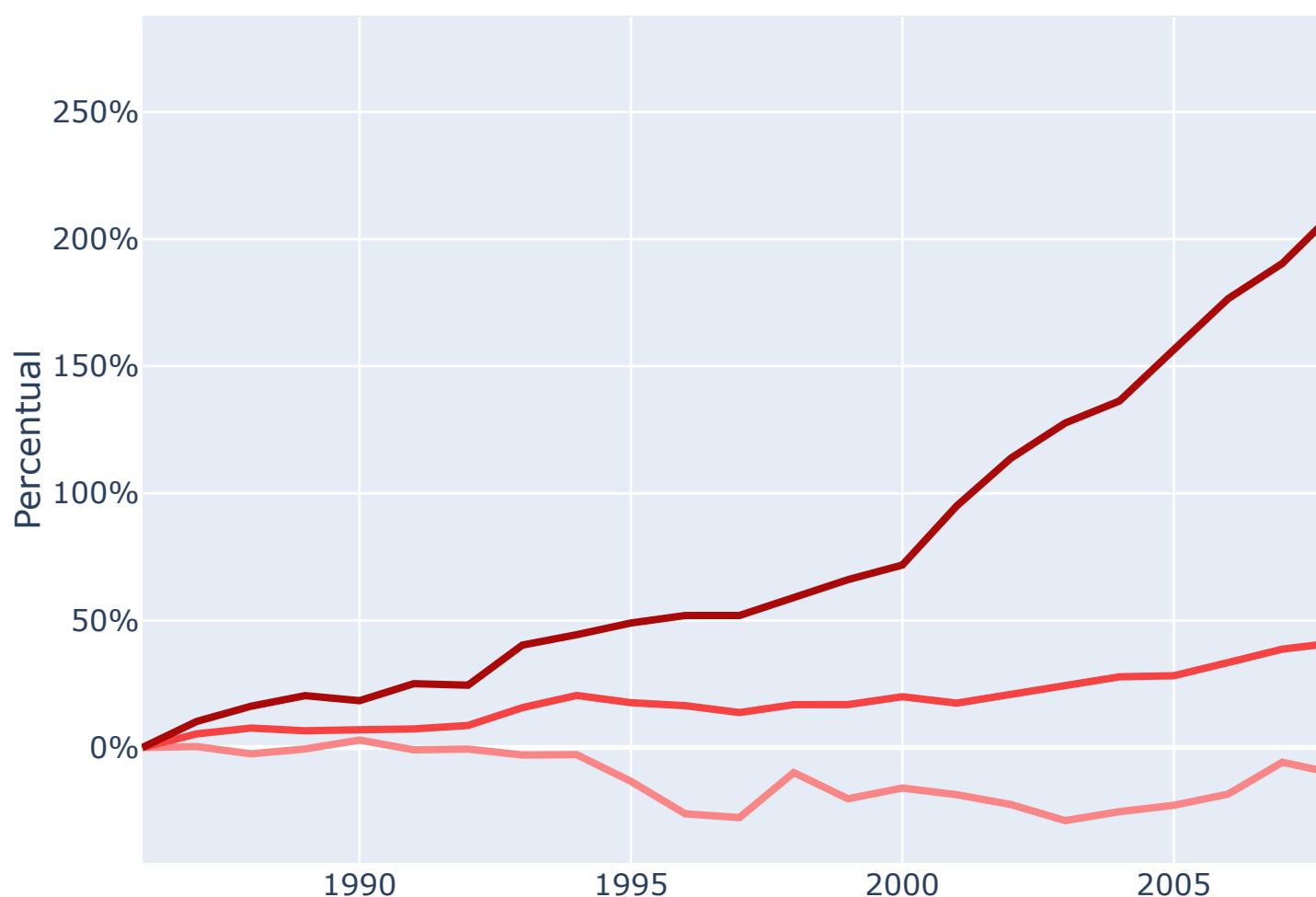
Comparativamente, no Judiciário houve maior estabilidade na proporção dos vínculos entre os níveis federativos, o que provavelmente decorre de inexistir "Judiciário municipal", nível federativo que mais intensamente mudou.

No Judiciário federal, o percentual de vínculos relativos ao total passou de 42% para 39%, na série considerada ([gráfico 15C](#)). O número de vínculos aumentou de 25 mil para 141 mil ([gráfico 14](#)), a uma taxa de expansão anual média equivalente a 6% e um crescimento acumulado de 469% ([gráfico 16C](#)).

No Judiciário estadual, o percentual de vínculos naturalmente aumentou na mesma proporção: subiu de 58% para 61% e o total de vínculos tenha se ampliado de 35 mil para 222 mil, a uma taxa de expansão anual média de 6% e um crescimento acumulado de 543% ([gráfico 15C](#)).

GRÁFICO 16A

Evolução de vínculos no Poder Executivo, por nível 1



Fonte: RAIS/ME.

Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.

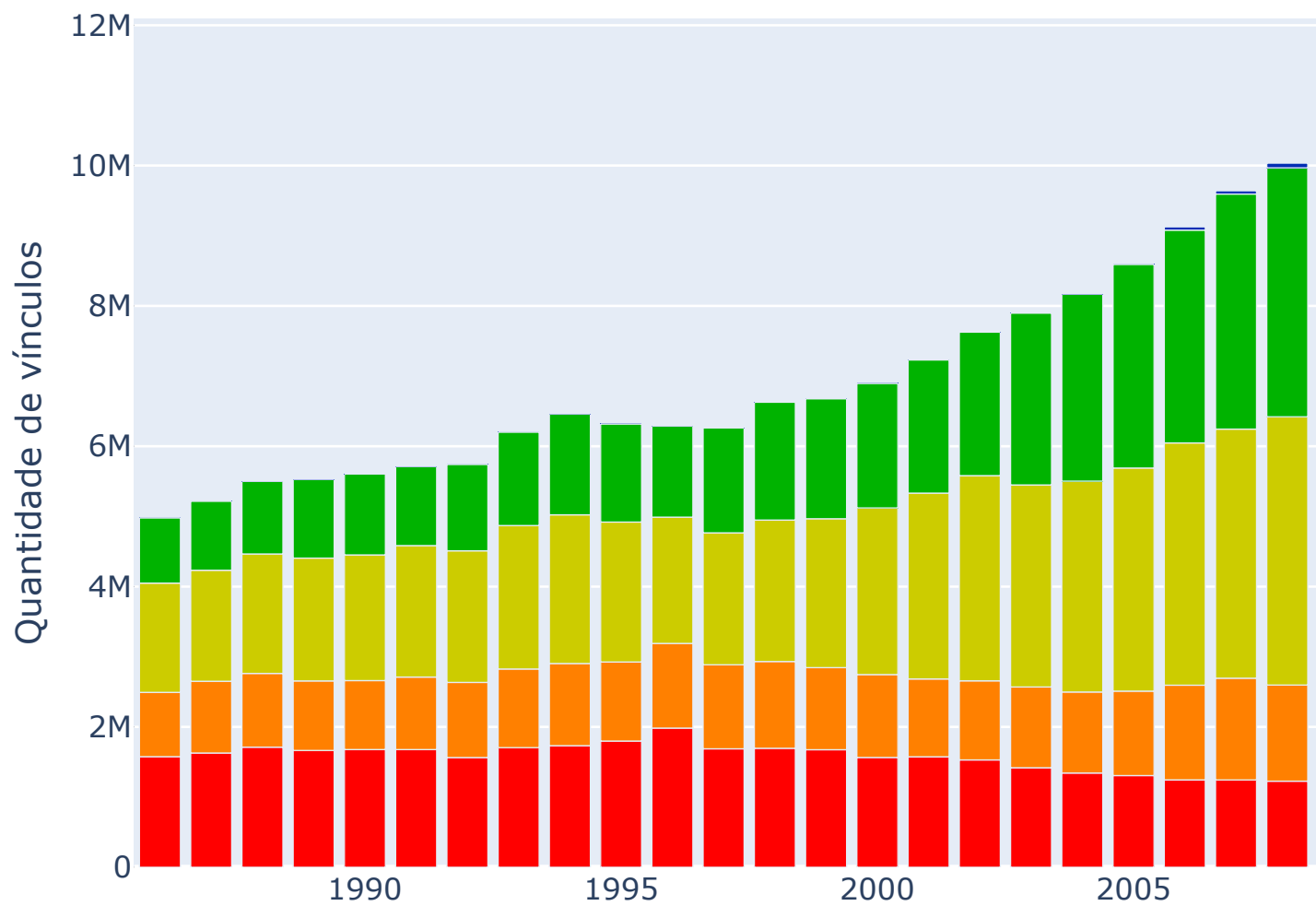
4. ESCOLARIDADE DOS OCUPADOS NO SETOR PÚBLICO



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, ocorreu com vínculos que possuem nível superior completo, que passaram de pouco mais de 900 mil para 5,3 milhões, de 1986 a 2017 ([gráfico 17A](#)). Percentualmente, este nível de escolaridade saltou de 19% para 47% do total de vínculos públicos ([gráfico 18A](#)). 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 2011.¹²

GRÁFICO 17A

Brasil: total de vínculos públicos, por nível de escolaridade

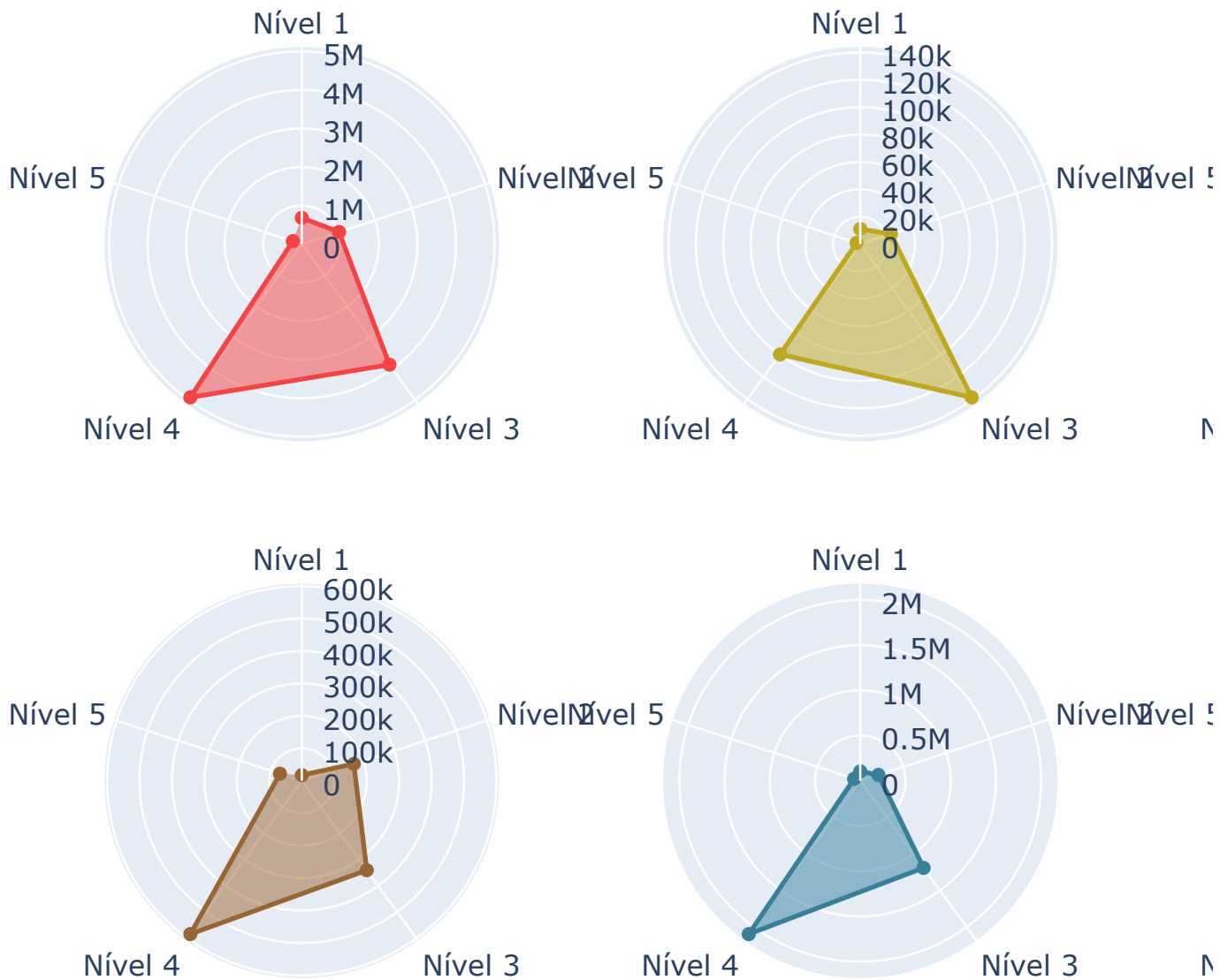


Fonte: RAIS/ME.

Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.

GRÁFICO 17B

Total de vínculos dos níveis federativos e Poderes, por nível



Ano: 2017

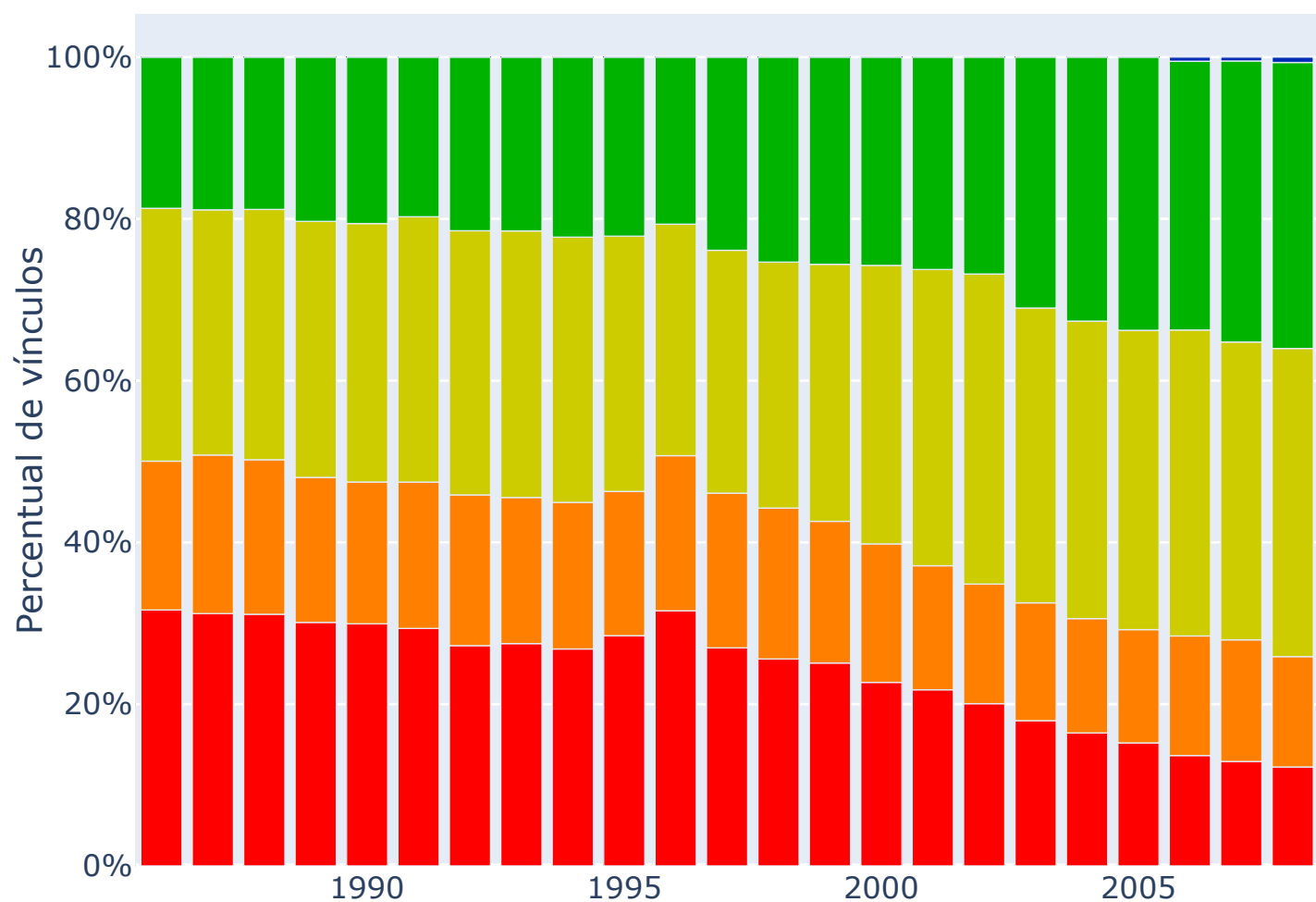
Fonte: RAIS/MTE. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro

1986 1988 1990 1992 1994 1996 1998 2000 2002 2004 2006 2008

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. Observa-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.

GRÁFICO 18A

Brasil: vínculos públicos, por escolaridade



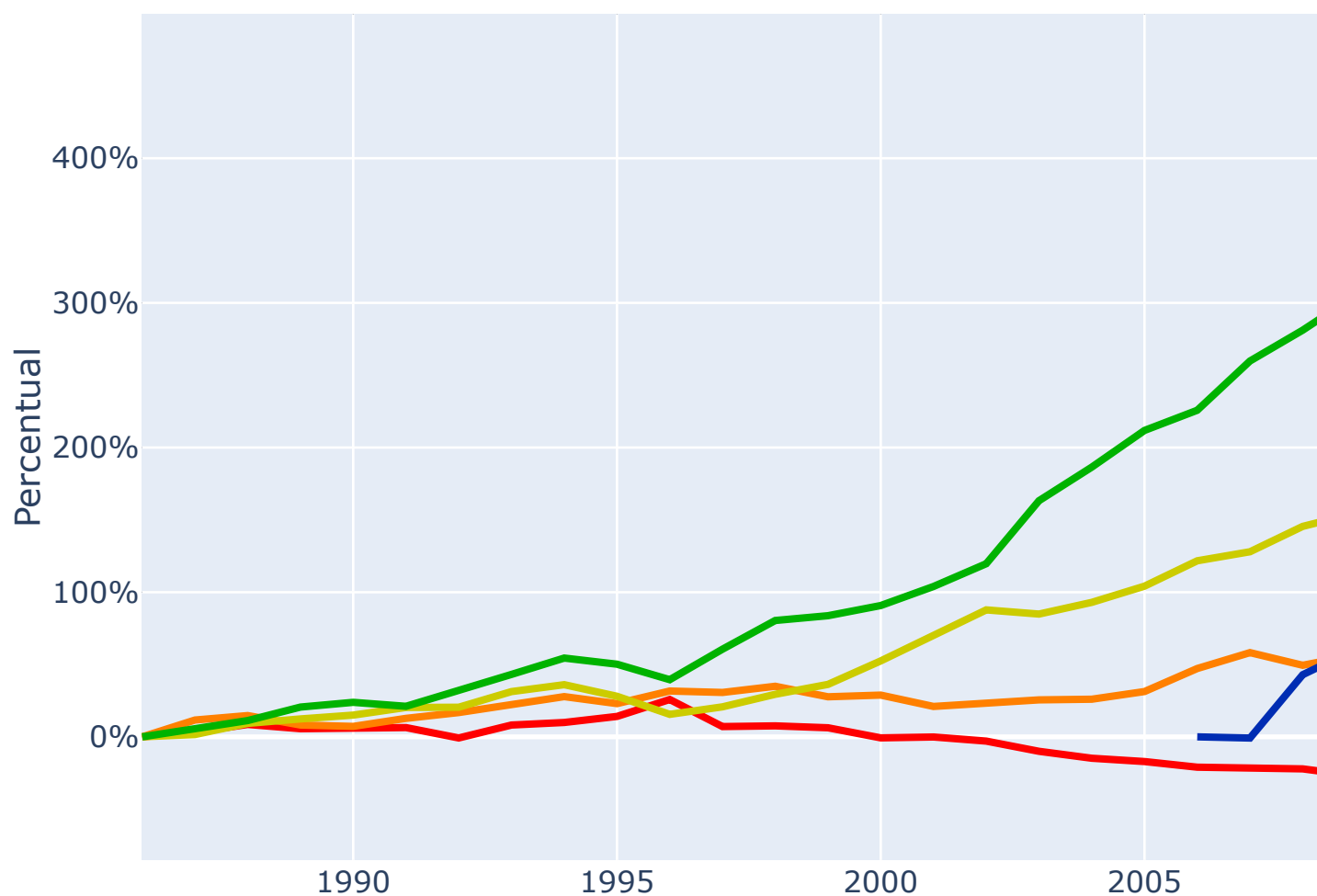
Fonte: RAIS/ME.

Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.



GRÁFICO 19A

Brasil: evolução dos níveis de escolaridade de vínculos



Fonte: RAIS/ME.

Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.



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 passou de 17% para 1% do total, de 1986 a 2017. O ensino médio incompleto passou de 25% para 14%. Por sua vez, aqueles com nível superior incompleto diminuíram de 32% para 29%, após registrar alta significativa no início dos anos 2000. Este último movimento possivelmente retrata um processo de qualificação no setor público federal decorrente de a) novos recrutamentos, b) políticas de capacitação das pessoas já contratadas, c) mudanças no perfil das carreiras existentes e d) a 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, passando de apenas 0,2% para 6%, em 2017.

No funcionalismo estadual, tal como observado no nível federal, houve redução do espaço relativo daqueles com até nível superior incompleto e ampliação significativa dos vínculos com nível superior completo. Enquanto o nível 1 caiu de 22% para 3%, o nível 2, de 19% para 6% e o nível 3, de 37% para 32%, no nível superior houve crescimento relativo de 22% para 57% e a pós-graduação chegou a 2% em 2017.

A ampliação da escolaridade média dos contratados foi mais acentuada nos municípios. Os vínculos com escolaridade superior completa aumentaram 10% para 40%. Os com ensino médio completo ou superior incompleto passaram de 22% para 39%. Este crescimento implicou na 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.

No Poder Legislativo a expansão relativa daqueles com ensino superior foi mais modesta, de 30% para 36%, nos anos de ponta da série. 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%, em 1986, para 13%, em 2017. A escolaridade média no Legislativo é menor que a observada no Executivo.

No Judiciário houve a maior ampliação da escolaridade entre os Poderes. Em larga medida, esta intensidade se deve ao fato de não haver Judiciário no nível municipal, em que a escolaridade média é inferior aos demais níveis. Os vínculos com nível superior aumentaram 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 praticamente foram extintos. Os níveis 1 e 2, que representavam 37% em 1986, caíram a 1%, em 2017. O [gráfico 17B](#) retrata a evolução anual das mudanças do número de vínculos em cada um dos níveis de escolaridade, por nível federativo e Poder.

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 como secretárias, motoristas e outras, que passaram a ser terceirizadas. O peso relativo deste e de outros fatores requer um estudo mais detalhado.

5 REMUNERAÇÕES, EM GERAL, NO SETOR PÚBLICO

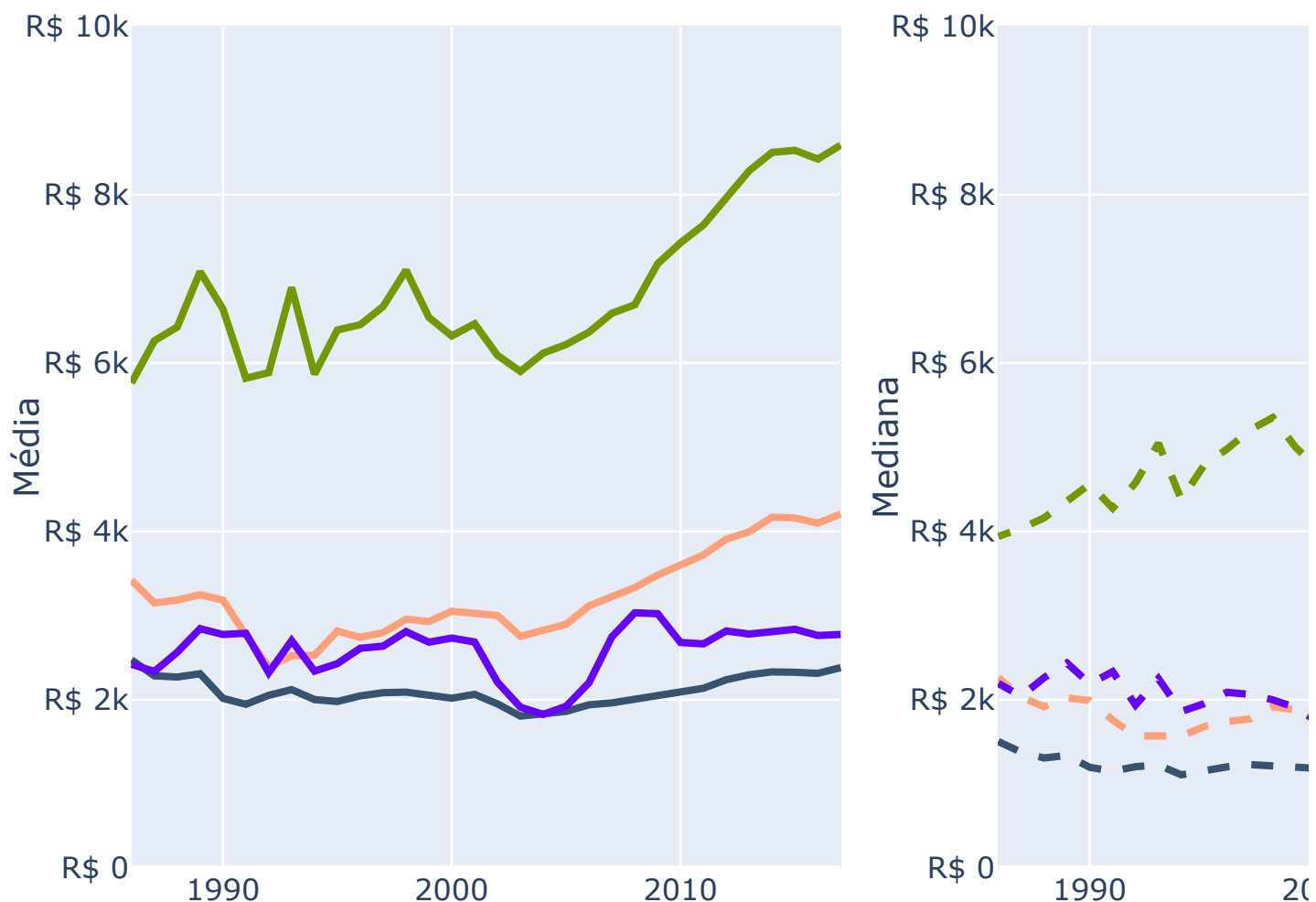


Há diferenças significativas nas remunerações mensais médias, entre níveis federativos e Poderes.

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 se manteve praticamente estável, passando de R\$ 2,5 mil para R\$ 2,4 mil, no mesmo período.¹³

GRÁFICO 20

Remuneração média e mediana, no setor público



Em geral, as remunerações no setor público estiveram estagnadas ou decrescentes de 1986 a 2003 e houve tendência de aumento de 2003 a 2014, quando os valores se estabilizam. Contudo, a estabilidade observada até 2003 resulta em grande medida da estagnação das remunerações médias no nível federativo municipal. Quando estes níveis são desagregados, a trajetória de aumento no setor público estadual e federal se inicia antes, por volta de 1994.

As medianas das remunerações mensais médias apontam os valores do setor público, sem diferenciar níveis e Poderes, são superiores ao setor privado. Entretanto, como apresentado adiante, nas remunerações médias e medianas do Executivo municipal, em que estão 60% dos vínculos do setor público, são mais próximas ao setor privado em toda a série. Contudo, mesmo as medianas do Executivo municipal aumentaram em ritmo superior ao setor privado a partir de 2003. Deve-se enfatizar, entretanto, que esta comparação genérica não é suficiente para identificar as diferenças entre setor público e privado, pois a comparação requer um rigoroso controle que considere a experiência, os níveis de escolaridade, a natureza das ocupações, a natureza do exercício da função pública e das atividades no setor privado, e outros.¹⁴

5.1 Remunerações por Poder e nível federativo



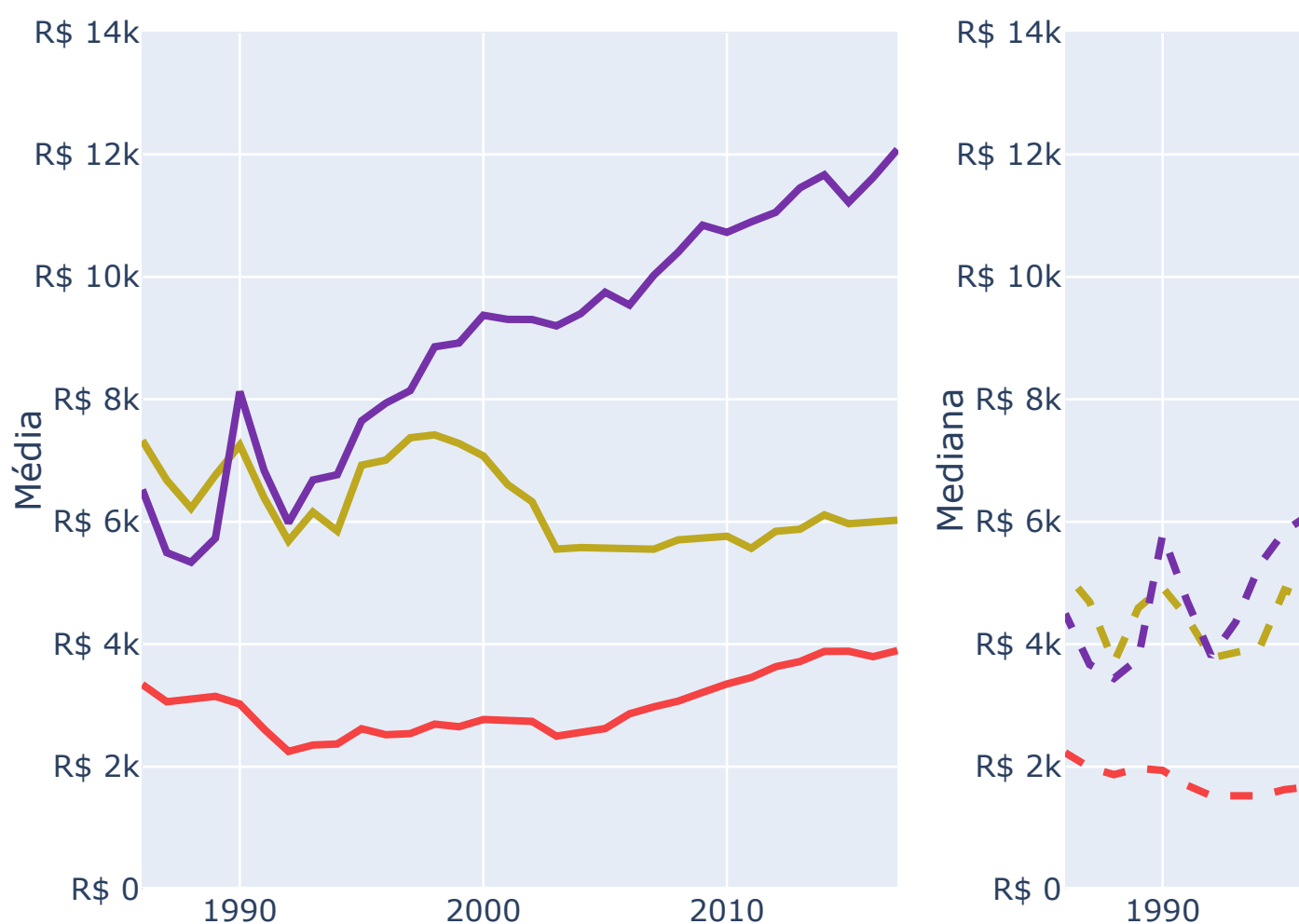
As remunerações mensais médias variam de modo significativo entre os três níveis federativos. No nível federal, elas são maiores e, no nível municipal, menores. A remuneração média mensal no nível federal aumentou de R\$ 5 mil, em 1986, para R\$ 9,2 mil, em 2017 (gráfico 21). Esta variação representa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

No nível estadual, a remuneração mensal média passou de R\$ 3,6 mil para R\$ 5 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 mil para R\$ 2,9 mil, o que representa um crescimento anual médio de 1,1% e aumento acumulado de 41%.

As medianas das remunerações médias mensais apresentam trajetórias similares mas, naturalmente, os valores são inferiores ao observado nas médias (Gráfico 21).

GRÁFICO 21A
Remuneração média e mediana, por



Fonte: RAIS/ME.

Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.

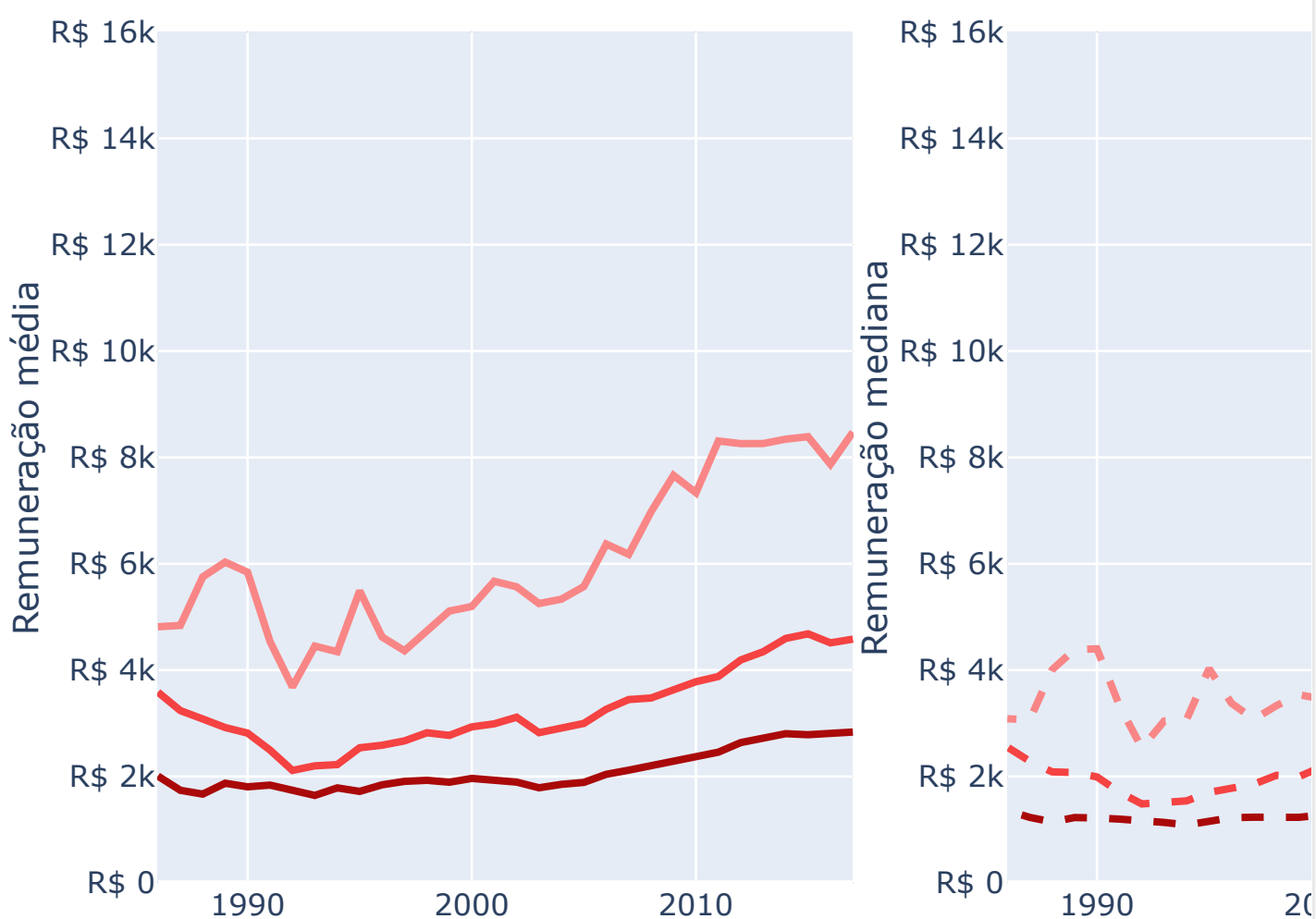
5.2 Poder Executivo: Federal, Estadual e Municipal



A remuneração média do Executivo federal é superior à do Executivo estadual, que é superior à do municipal, ao longo das três 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\$ 4.800, em 1986, para R\$ 8.500, em 2017, um aumento médio anual real de 1,8%. No Executivo estadual, a remuneração média passou de R\$ 3.600 para R\$ 4.600, com aumento médio anual real de 0,8%. No Executivo municipal, a remuneração média passou de aproximadamente R\$ 2.000 para R\$ 2.800, com aumento médio anual real de 1,1% ([Gráfico 22A](#)).

GRÁFICO 22A
Remuneração do Executivo, por nível fed



Fonte: RAIS/ME.

Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Valores corrigidos para janeiro de 2017.

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.

No Legislativo federal, a remuneração média diminuiu de R\$ 12.000 para R\$ 9.900, entre 1986 e 2017, uma variação média anual real negativa de -0,60%. No Legislativo estadual, a remuneração média passou de, aproximadamente, R\$ 6.300, em 1986, para R\$ 7.800, em 2017, uma variação anual média positiva de 0,67%. No Legislativo municipal, a remuneração mensal média caiu de R\$ 4.800 para R\$ 4.150, com variação anual média negativa de -0,44% ([gráfico 22B](#)).

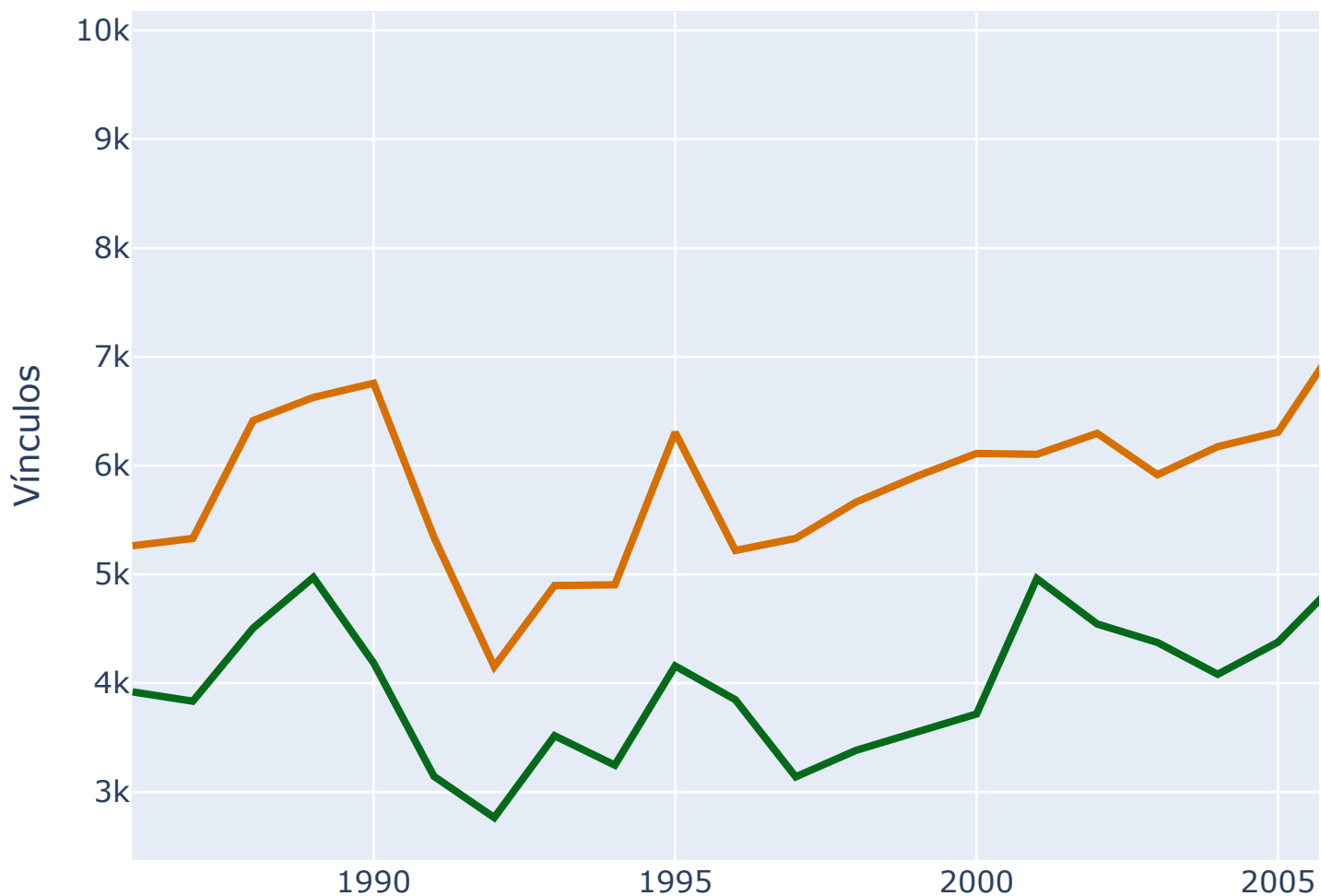
5.4 Poder Judiciário: federal e estadual



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\$ 7.400 para R\$ 14.100, 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. Neste nível federativo, a remuneração mensal média passou de R\$ 5.800 para R\$ 10.800, o que representa uma evolução anual média de 2,0% ([Gráfico 22C](#)). 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 23

Remuneração média dos vínculos militares e ci



Fonte: RAIS/ME.

Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea. Valores corrigidos para janeiro de 2

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 2](#) e do [gráfico 24](#), 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. Destacam-se, por extrema discrepância, os valores referentes ao 3º quartil do nível federal e municipal. Isto 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 mais intermediários, o que talvez reflita a natureza híbrida das atividades, que se dividem entre aquelas desempenhadas pelos municípios e pelo governo federal.

TABELA 2

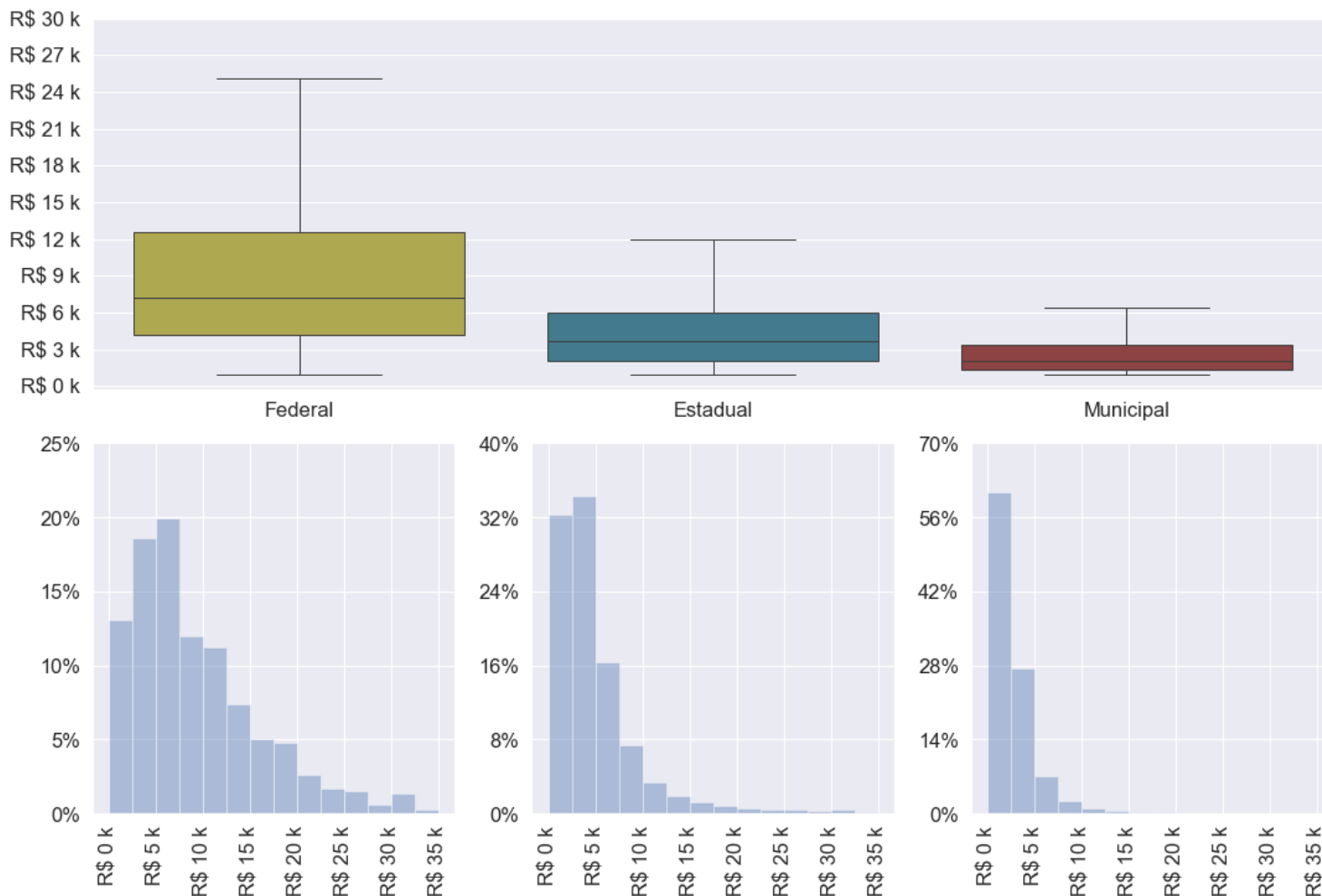
Quartis referentes aos valores de remunerações, por níveis federa

Quartil	Federal	Estadual	Municipal	Executivo	Legislativo	Ju
1º	R\$ 4.231	R\$ 2.101	R\$ 1.339	R\$ 1.524	R\$ 1.749	R\$
2º (Mediana)	R\$ 7.200	R\$ 3.674	R\$ 2.032	R\$ 2.589	R\$ 3.420	R\$
3º	R\$ 12.524	R\$ 6.048	R\$ 3.281	R\$ 4.671	R\$ 7.191	R\$

Fonte: RAIS/MTE. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA. Valores corrigidos para janeiro de 2019.

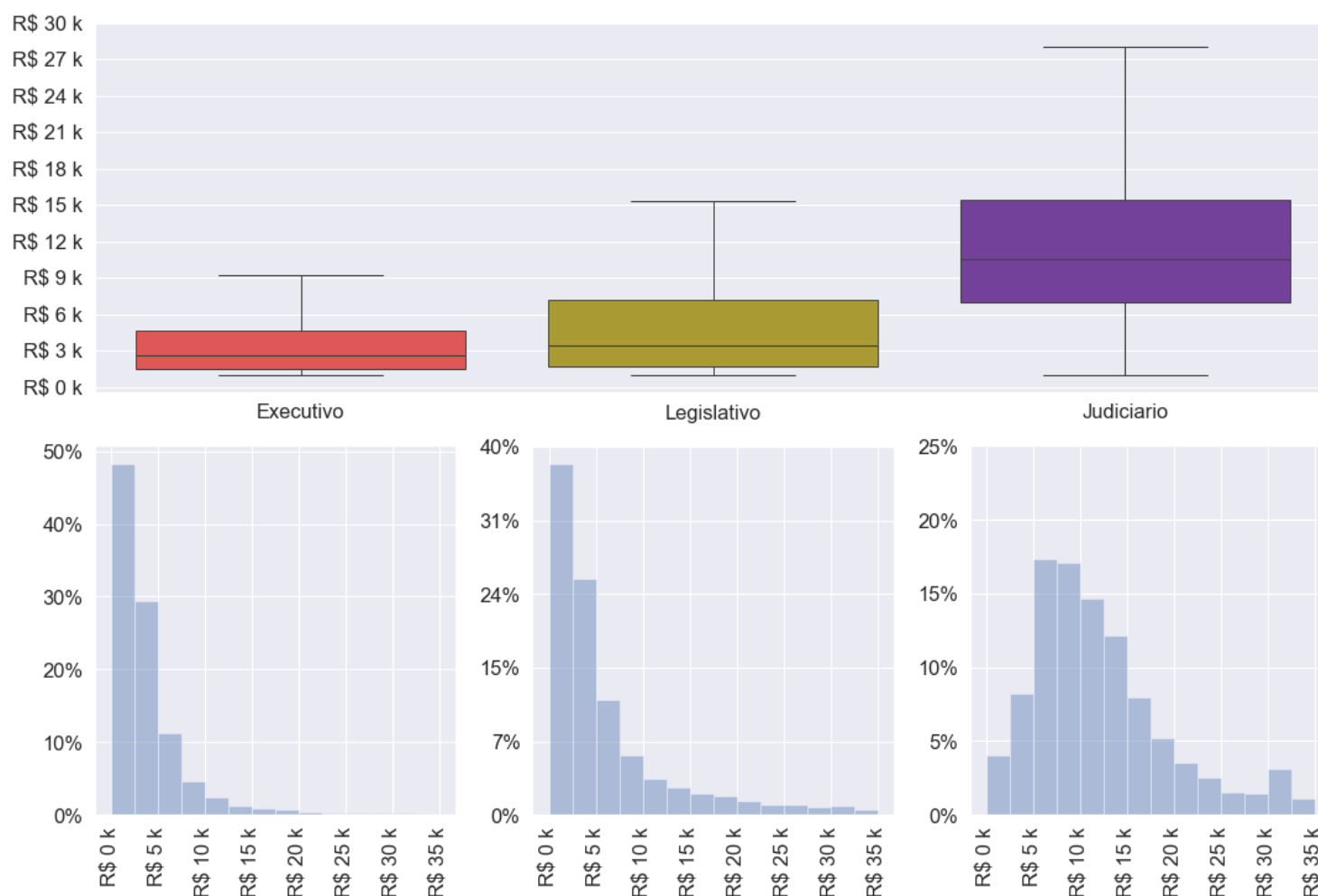
GRÁFICO 24

Distribuição de remuneração nos níveis federativos



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA. Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE. [15](#)

GRÁFICO 25 Distribuição de remuneração nos Poderes



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA. Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.¹⁵

6 VÍNCULOS E REMUNERAÇÃO, POR SEXO¹⁶

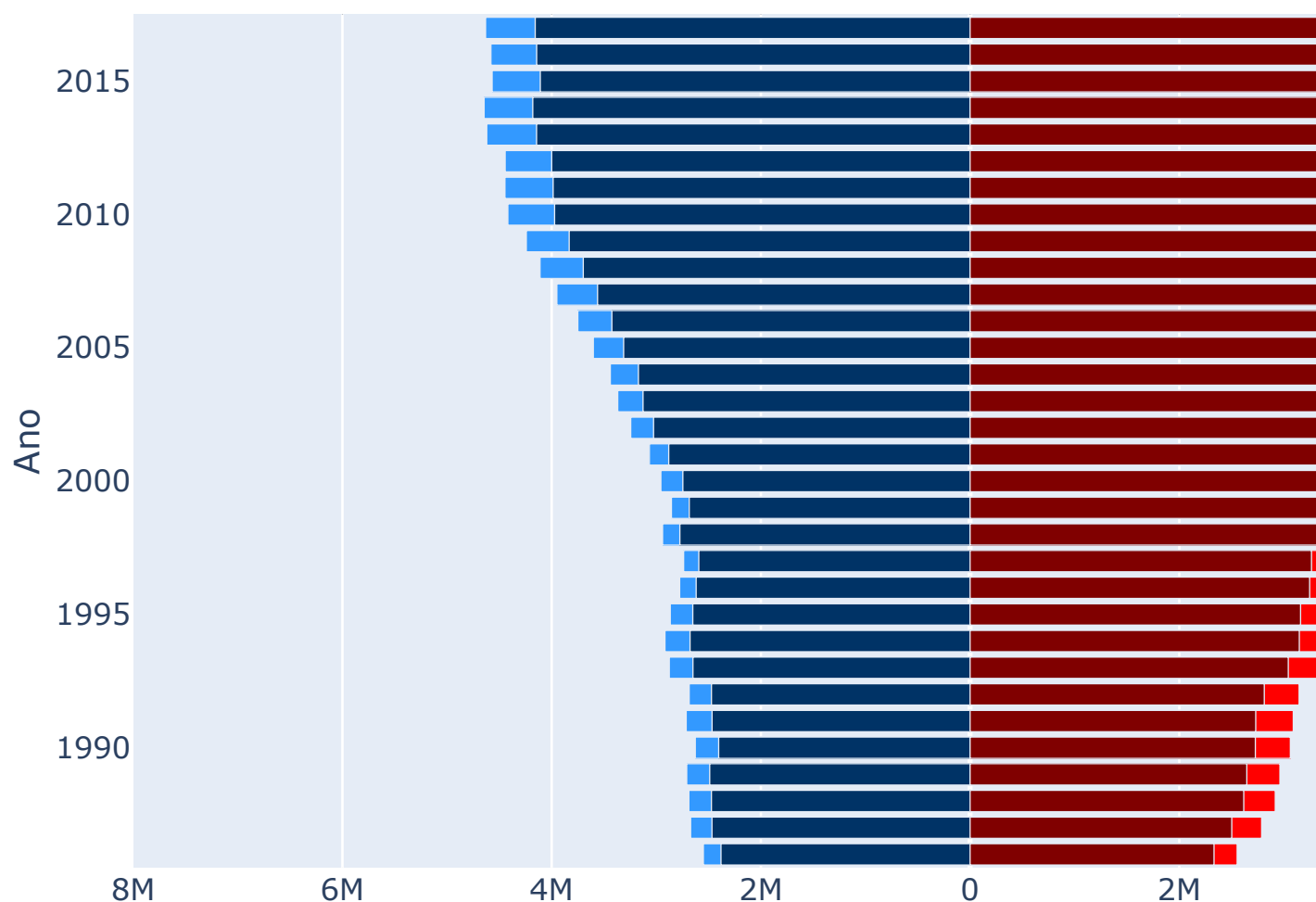


A evolução dos vínculos no setor público e privado aponta a crescente inserção da mulher no mercado de trabalho nas últimas três décadas. Em 1986, 32,1% dos postos de trabalho formais -- públicos e privados -- eram ocupados por mulheres; em 2017, esta proporção aumentou para 43,3%. Apesar do aumento da participação feminina no mercado de trabalho, os problemas de segregação ocupacional e discriminação salarial continuam a ocorrer, no setor público e privado.

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.** Este crescimento está relacionado principalmente à expansão do emprego público municipal, em que a participação das mulheres é francamente majoritária (gráfico 26).

GRÁFICO 26

Total de vínculos de trabalho e de pessoas no por sexo (1986-2017)



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

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

Em toda a série as mulheres constituem a maioria das pessoas ocupadas no setor público municipal, mas a maioria se ampliou de 52% para 66%, desde 1986 (gráfico 26). O mais provável – embora seja ainda especulação – é que esta expansão relativa no total de mulheres se relacione ao crescimento da contratação em ocupações cujo ingresso é majoritariamente de mulheres, como é o caso de professoras e profissionais da área de enfermagem, tal como indicam as seções deste Atlas dedicadas às ocupações no setor público municipal.

As mulheres também são maioria nas burocracias estaduais, perfazendo totais que oscilaram entre 56% e 60% do total nas últimas três décadas.

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. [17](#)

6.2 Vínculos, por sexo, em cada um dos Poderes



Houve maior estabilidade e igualdade na proporção de homens e mulheres no 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 ([gráfico 27](#)).

6.3 Remunerações médias de homens e mulheres



Nos três níveis federativos, nos três Poderes, e 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 3](#)).

TABELA 3
Percentual da diferença entre a remuneração média
(1986-2017)

Ano	Público	Federal	Estadual	Municipal
1986	17.1%	3.1%	21.1%	4.1%
1987	19.4%	1.1%	21.9%	8.4%
1988	19.6%	-4.0%	17.6%	7.0%
1989	25.0%	-4.4%	25.4%	8.2%
1990	23.0%	-15.8%	24.5%	8.4%
1991	22.2%	-15.1%	27.5%	7.6%
1992	23.6%	-4.9%	27.9%	7.9%
1993	24.8%	-5.2%	26.4%	9.8%
1994	19.2%	-10.3%	23.3%	-5.5%
1995	27.2%	-12.9%	27.1%	13.6%
1996	25.0%	-10.1%	25.3%	14.6%
1997	24.1%	-21.3%	25.5%	16.7%
1998	23.7%	-17.5%	24.1%	15.0%
1999	26.2%	-10.9%	25.7%	16.3%
2000	25.7%	-15.8%	25.4%	15.3%
2001	28.5%	-5.6%	27.1%	14.7%
2002	27.0%	-14.5%	26.3%	14.0%
2003	26.4%	-11.7%	24.8%	14.4%
2004	25.9%	-13.5%	23.9%	13.3%
2005	26.0%	-11.2%	24.3%	13.2%
2006	26.3%	-7.1%	24.7%	11.8%
2007	25.9%	-1.5%	24.6%	11.5%
2008	25.9%	-9.6%	24.4%	11.0%
2009	26.0%	-10.7%	24.3%	11.1%
2010	26.1%	-0.2%	24.5%	10.2%
2011	25.3%	-13.0%	23.6%	9.5%
2012	24.5%	-10.2%	23.5%	8.8%
2013	24.7%	-13.1%	24.7%	8.5%
2014	24.8%	-13.1%	24.6%	8.1%
2015	25.1%	-11.3%	25.0%	7.2%
2016	24.4%	-13.5%	25.8%	6.0%
2017	24.2%	-11.0%	25.0%	4.9%

Fonte: RAIS/MTE. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

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 este padrão estrutural de desigualdade.

A única situação em que a remuneração mensal média de mulheres é superior a dos homens é entre miliares federais, no Executivo. A preponderância de homens entre os soldados, que são maioria nas Forças Armadas e recebem remuneração abaixo da média federal, reduz a média geral da remuneração de homens. Quando a média se aplica apenas aos servidores civis, ressurgem a disparidade favorável aos homens.

No nível municipal, a diferença das remunerações médias aumentou. Em 1986, as mulheres recebiam 4,1% a menos que os homens. Em 2017, este 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, este percentual passou para 25%. Homens receberam remuneração mensal média de R\$ 5.853 e mulheres receberam 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 foi 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.

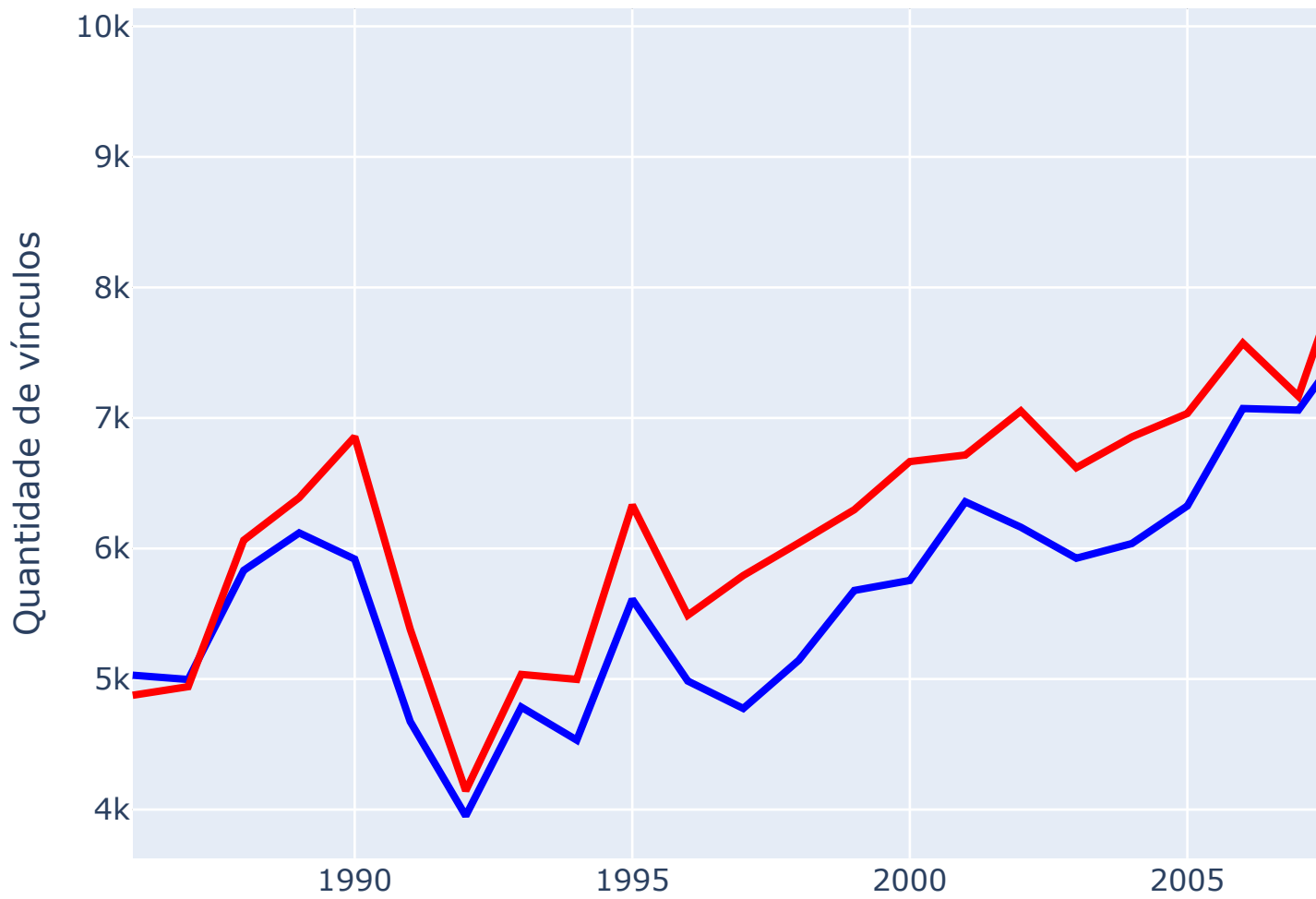
No Executivo, a diferença entre as remunerações aumentou consideravelmente. Em 1986, a remuneração média das mulheres era R\$ 3.021, 17,1% inferior a dos homens. Em 2017, este percentual subiu para 24,7%, sendo a remuneração das mulheres R\$ 3.443 e a dos homens R\$ 4.571.

No Legislativo, a diferença entre as remunerações se manteve praticamente estável nestas 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 a dos homens ocupados no Judiciário. Em 2017, esta 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.

GRÁFICO 27

Remuneração média mensal no nível federal, po



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA. Valores corrig



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 (ver seção sobre escolaridade), 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).

Este 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 confirmar a hipótese de que se trata da predominância de mulheres em ocupações com remunerações médias inferiores. Em outros termos, tal como já mencionamos ser o caso da comparação das remunerações entre setor público e privado, também para se comparar a remuneração de homens e mulheres deve haver um rigoroso controle que considere a experiência, os níveis de escolaridade e a natureza das ocupações.

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).

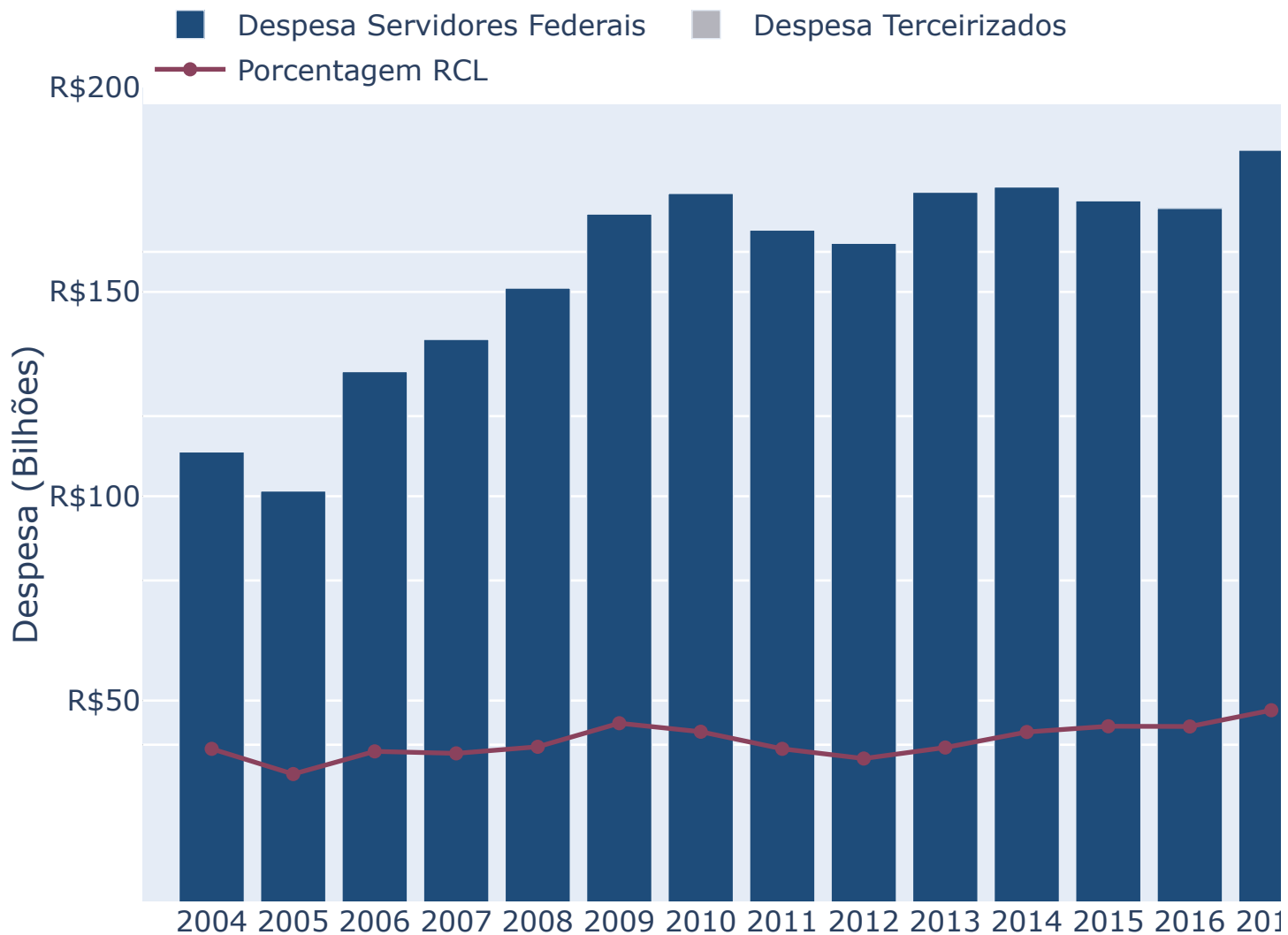
7 DESPESA COM SERVIDORES ATIVOS¹⁸

A análise do 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 relativa estabilidade da despesa como proporção do produto interno bruto (PIB). Esta 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% (gráfico 28).

GRÁFICO 28

Despesa com servidores ativos federais em relação à RCL

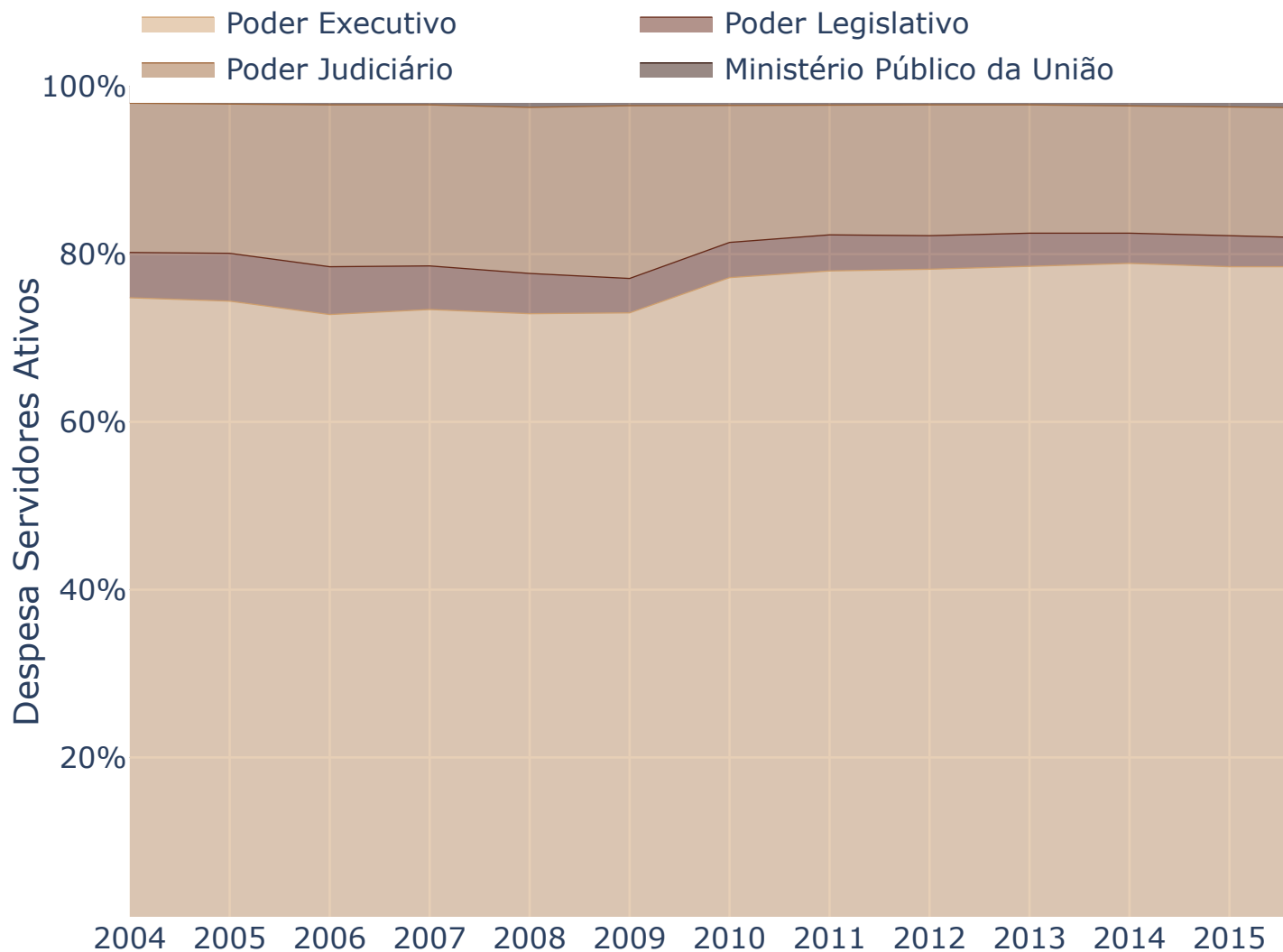


Fonte: Tesouro Nacional, SigaBrasil/Senado Federal. Dados atualizados para valores de J

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. Esta despesa aumentou, em termos reais, de R\$ 82,9 bilhões para R\$ 146 bilhões, no período de 2004 a 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 29](#)).

GRÁFICO 29

despesa dos servidores ativos federais, por Poder, em relação ao

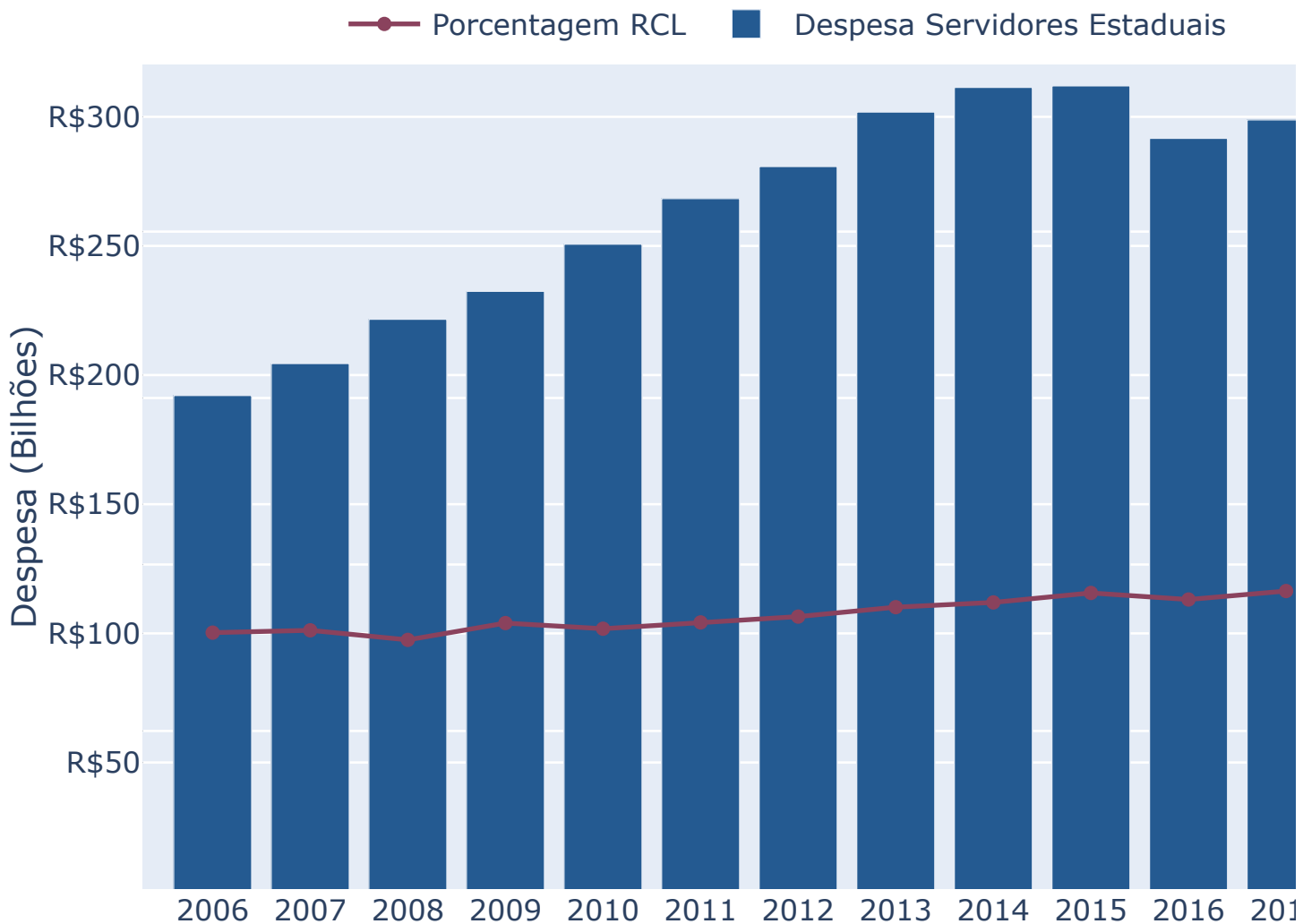


Fonte: Tesouro Nacional, SigaBrasil/Senado Federal. Elaboração e cálculos: Atlas do Esta

No nível federativo estadual, o total da despesa com os servidores cresceu 55% e passou de R\$ 192,1 bilhões, em 2004, para R\$ 298,8 bilhões, em 2017. Como percentual da RCL, a despesa passou de 31,8% para 36,8%. Como proporção do PIB, o gasto passou de 3,94% para 4,24% ([gráfico 32](#)). 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 30

Despesa com servidores ativos estaduais em relação à RCL

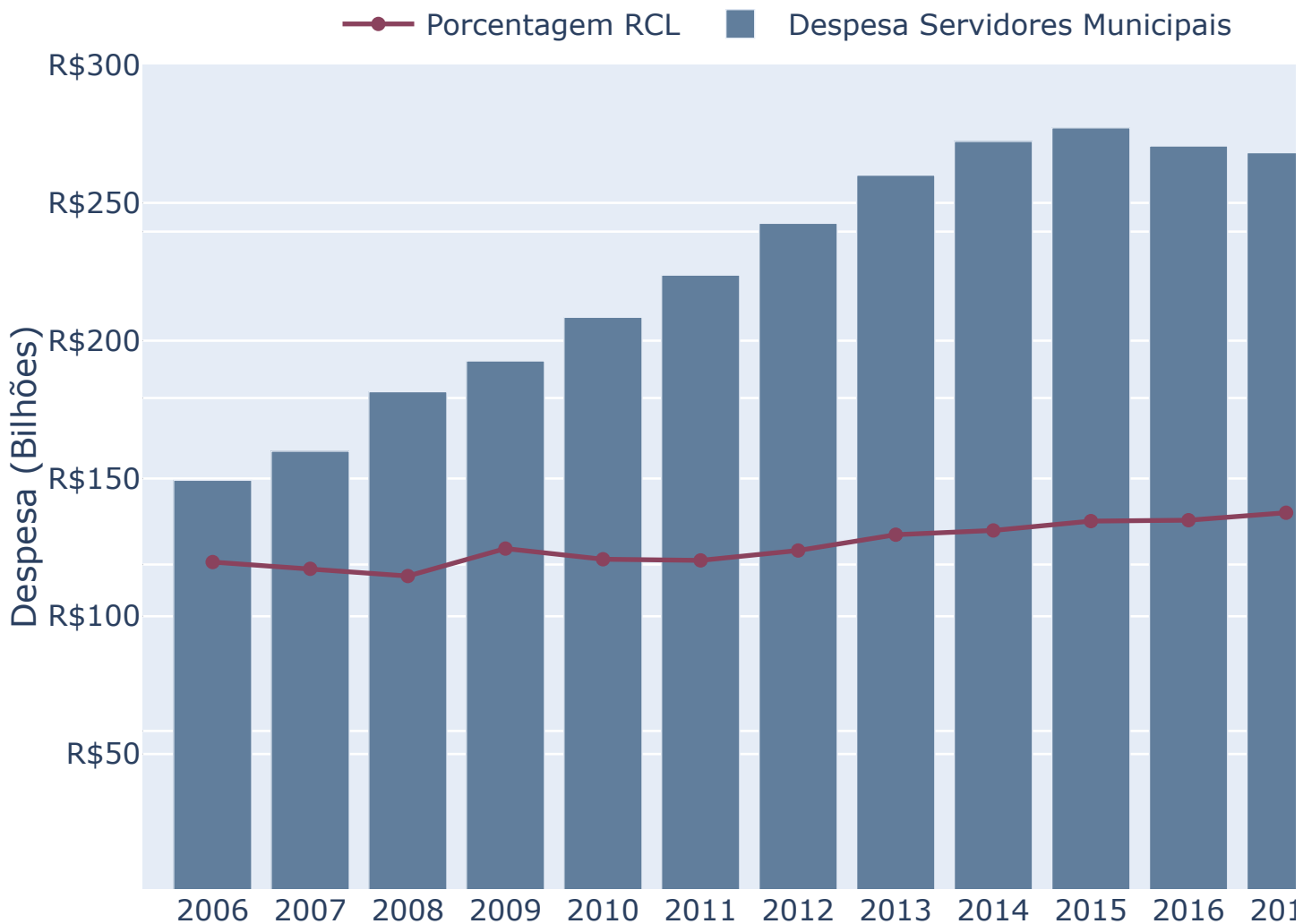


Fonte: Orair e Gobetti (2017) e Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Dados atualizados para 2017.

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%. Como percentual do PIB, a despesa aumentou de 3,1%, em 2006, para 3,8%, em 2017 ([Gráfico 32](#)). Este 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 31

Despesa com servidores ativos municipais em relação à RCL

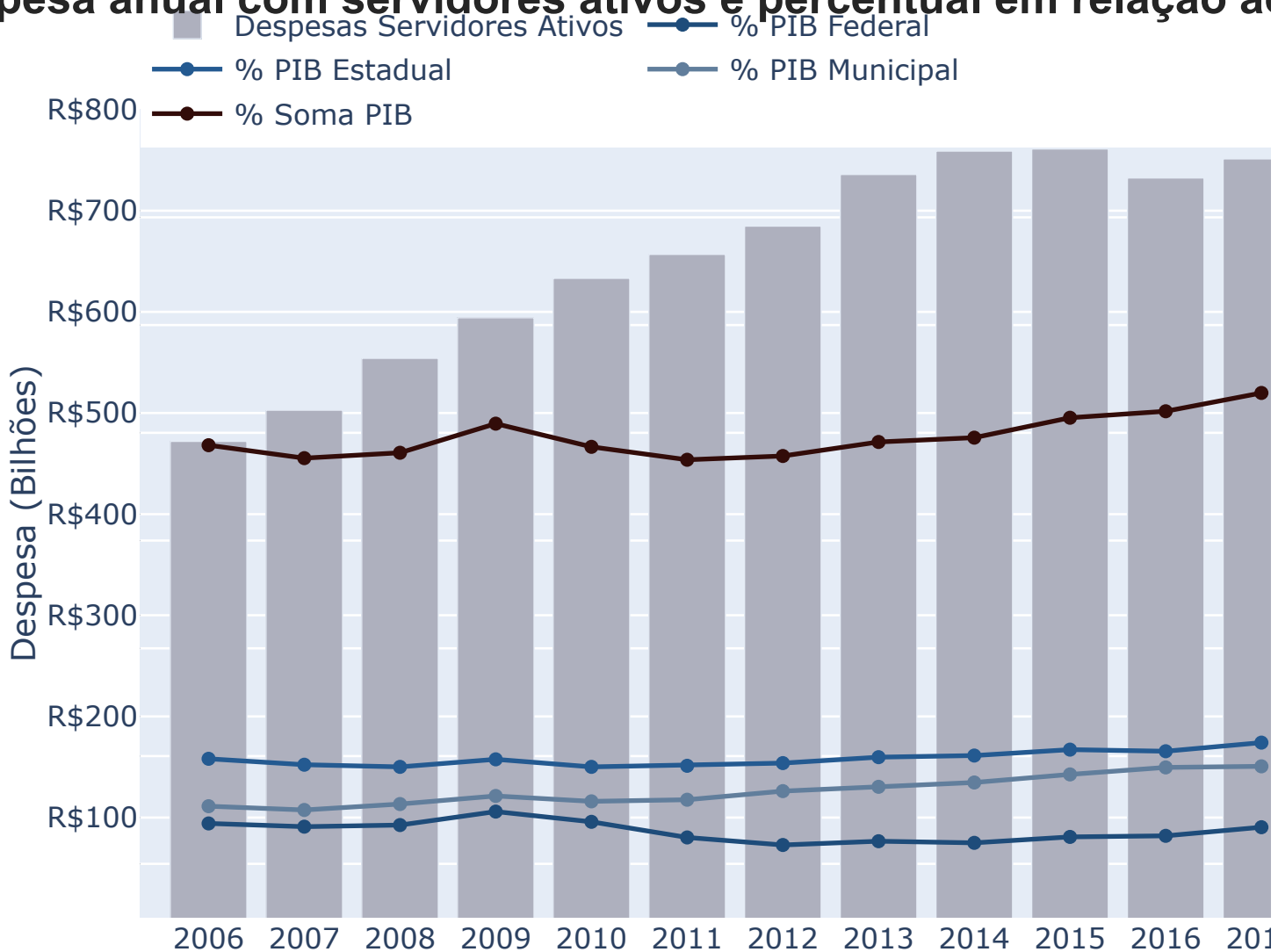


Fonte: Orair e Gobetti (2017) e Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Dados atualizados para 2017.

Portanto, a despesa dos ocupados ativos no governo geral passou de 9,7%, em 2006, para 10,7% do PIB, em 2017 (Gráfico 32). Este crescimento de 1% do PIB na despesa com servidores ativos, colocado na perspectiva da significativa expansão das políticas de bem-estar do Estado brasileiro, 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.

GRÁFICO 32

despesa anual com servidores ativos e percentual em relação ao



Fonte: Orair e Gobetti (2017) e Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Dados atualizados para 2017.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto apresentou alguns dos mais importantes padrões e tendências observados na ocupação do setor público 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 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' -- policias e bombeiros. O setor público municipal e estadual precisa 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 aumentaram 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. 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 os militares são excluídos da análise. Essa desigualdade decorre, provável e essencialmente, do fato de as ocupações e carreiras com menor remuneração ter maioria feminina. Nos cargos da média e alta administração federal, as mulheres são minoria em quase todos os ministérios, na série iniciada em 1999, tal como detalhado no *Atlas do Estado Brasileiro*.

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, sempre, 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 a 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, bem como transformações no perfil de recrutamento exigidas por transformações 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 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 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.

Consideramos relevante 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.

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, por exemplo, requerem uma compreensão mais precisa e um debate mais transparente, ao mesmo tempo com informações detalhadas e abrangentes sobre as transformações no setor público brasileiro nas últimas décadas. As noções de “máquina”, que se diz “inchada”, “ultrapassada”, “ineficiente”, “lenta”, “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, 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, a dignidade das pessoas, garanta o desenvolvimento nacional, erradique a pobreza, a marginalização e reduza as desigualdades regionais. Em suma, atue para “construir uma sociedade livre, justa e solidária”. (Brasil, 1988, p. 11).

9. REFERÊNCIAS



AKHTARI, M; MOREIRA, D. & TRUCCO, L. Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services. Texto para discussão, 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) – Ipea, Brasília, 2018.

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

BARBOSA, K.; FERREIRA, F. V. Occupy government: democracy and the dynamics of personnel decisions and public finances, **NBER Working Paper** No. 25501, jan. 2019. Disponível em <https://www.nber.org/papers/w25501>

BRASIL. Senado Federal. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em <http://bit.do/fjsZc>.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Painel Estatístico de Pessoal (PEP). Brasília: MPDG, 2018. Disponível em: . Acesso em: 26 nov. 2018.

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

CARVALHO, E. Emprego público e ocupações no serviço público municipal nos anos 2000. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011. p. 287-308.

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.

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.

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.

IBGE -- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. IBGE: Rio de Janeiro, ago./nov., 2019. Disponível em: . Acesso em 2 nov. 2019.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Análise do mercado de trabalho. Brasília**: Ipea, out. 2015. p. 9-23. (Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, n. 59). Disponível em: . Acesso em 22 nov. 2018.

_____. **Análise do mercado de trabalho**. Brasília: Ipea, out. 2018. p. 11-36. (Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, n. 65). 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). Disponível em:

_____. 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 (Eds.). **Que serviço público queremos?** Rio de Janeiro: FONACATE; AFIPEA, 2018. p. 7-17. Disponível em: Acesso em: 21 nov. 2018.

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

NOGUEIRA, R.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Transformações da ocupação do setor público federal brasileiro: tendências recentes e questões a futuro. In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; BARBOSA, S. (Orgs.). **Transformações recentes na administração pública federal brasileira**. Brasília: Ipea, jul./dez. 2017. p. 21-28. (Boletim de Análise Político-Institucional, n. 12). Disponível em:

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). Disponível em: . Acesso em: 5 dez. 2018.

SANTOS, C. H. *et al.* **Evolução do emprego público nos governos subnacionais brasileiros no período 2004-2014**. Brasília: Ipea, jul./set. 2016. p. 1-20. (Carta de Conjuntura, n. 32). Disponível em: . Acesso em: 22 nov. 2018.

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

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão n. 276/2002 – Plenário**. Brasília: TCU, 2002.

_____. **TC-020.784/2005-7**. Brasília: TCU, 2005.

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?** [s.l.]: FONACATE; AFIPEA, 2017. p. 37-45. Disponível em: . Acesso em: 21 nov. 2018.

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



Nossa análise utiliza predominantemente informações da Relação Anual de Informações Sociais, do Ministério da Economia (RAIS/ME) e a tabela do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da Receita Federal do Brasil.

A RAIS 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 este não chega a ser um aspecto relevante, pois tal contingente trabalha no setor privado.²⁰ 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.

Para garantir maior consistência dos dados utilizamos, de modo complementar, as informações sobre funcionalismo civil federal do Sistema Integrado de Administração de Pessoal da Administração Federal (Siape) e do Painel Estatístico de Pessoal (PEP/ME), dados sobre funcionalismo municipal e estadual, das edições da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC) e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) -- as últimas três conduzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) --, e dados sobre despesa disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

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. Em seguida, separaram-se os ocupados em cada um dos níveis da administração – federal, estadual²¹ 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 Servidores da administração federal direta²²

2 101-5 – Órgão público do poder executivo federal

3 104-0 – Órgão público do poder legislativo federal

4 107-4 – Órgão público do poder judiciário federal

5 Servidores da administração federal indireta

6 110-4 – Autarquia federal

7 113-9 – Fundação pública de direito público federal

8 116-3 – Órgão público autônomo federal

9 125-2 - Fundação Pública de Direito Privado Federal

10 Servidores da administração municipal direta

11 103-1 – Órgão do poder executivo municipal

12 106-6 – Órgão do poder legislativo municipal

13 Servidores da administração municipal indireta

14 112-0 – Autarquia municipal

15 115-5 – Fundação pública de direito público municipal

16 118-0 – Órgão público autônomo municipal

17 124-4 – Município

18 127-9 - Fundação Pública de Direito Privado Municipal

19 Servidores da administração estadual direta

20 102-3 - Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou do Distrito Federal

21 105-8 - Órgão Público do Poder Legislativo Estadual ou do Distrito Federal

22 108-2 - Órgão Público do Poder Judiciário Estadual

23 Servidores da administração estadual indireta

24 111-2 - Autarquia Estadual ou do Distrito Federal

25 114-7 - Fundação Pública de Direito Público Estadual ou do Distrito Federal

26 117-1 - Órgão Público Autônomo Estadual ou do Distrito Federal

27 123-6 - Estado ou Distrito Federal

28 126-0 - Fundação Pública de Direito Privado Estadual ou do Distrito Federal

O segundo passo foi verificar a consistência das naturezas jurídicas autodeclaradas na RAIS 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.

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

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

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

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

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 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.

$$Público = PAC + PU_A + PU_B + CP$$

Obtivemos 66.451 CNPJs *públicos*²³ (Federal, Estadual, Municipal), 42.682 como *empresas públicas ou de economia mista*²⁴, e 1.499 como *outros públicos*²⁵. Esses CNPJs, nessas três categorias, e que consideramos grupos mais confiáveis, foram utilizados para balizar a extração de dados da RAIS.

A análise executada na RAIS considerou, exceto em casos específicos, já mencionados no corpo dessa Nota Técnica, 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. Deve-se ter claro que o total de vínculos sempre será 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 ocupados²⁶ militares, um procedimento especial foi adotado, em face do seguinte cenário: até o ano de 2010, a RAIS não reportava a ocupação de “militares”. A ausência no registro de ocupação para este grupo foi sanada por meio da comparação entre os CPFs de vínculos com ocupações de militares registrados após o ano 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 ao ano 2011 e sem a ocupação reportada referem-se aos vínculos militares não explicitados na RAIS. Desse modo, foi possível gerar séries de dados de militares para o período de 1986-2017.

A 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/MTE. A variável utilizada apresenta evolução mais consistente do que outras variáveis sobre remuneração disponíveis na RAIS, 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 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. Os valores de remunerações foram atualizados para preços de 2019 utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IBGE).

Notas de Rodapé

[1.](#) Esta Nota Técnica é resultado do trabalho conduzido no âmbito da Diretoria de Estudos e Políticas sobre o Estado, as Instituições e a Democracia (Diest), do Ipea, e contou com a colaboração dos seguintes assistentes de pesquisa: Bruno Portes, Raphael Fonseca, Ana Flávia de Paula e Luciana Andrade. Gostaríamos de agradecer as críticas e sugestões à versão preliminar deste texto, realizadas por nossas colegas da Diest Janine Mello, Flávia Schmidt, Danilo Santa Cruz Coelho, Pedro Palotti e Helder Ferreira, e integrantes do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate). Interpretações, opiniões, eventuais erros e omissões são de responsabilidade dos autores. As opiniões aqui emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista do Ipea. Cabe uma observação adicional sobre o formato de apresentação desta *Nota Técnica*. Utilizamos uma maneira de visualização que possibilita gráficos interativos, no caso da leitura do texto em formato HTML, que recomendamos. Nesse caso, os gráficos são passíveis de receber filtros conforme os interesses do leitor. Por exemplo, pode-se redefinir o tamanho das séries anuais ou filtrar categorias/rótulos específicos.

[2.](#) Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea; técnico de planejamento e pesquisa na Divisão de Estudos em Inovação (DVINO) do Ipea.

[3.](#) Ou seja, o corpo de servidores em instituições do Estado, não eleitos, sejam eles membros de carreira ou não.

[4.](#) 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. A plataforma encontra-se disponível em: [5.](#) No Atlas do Estado Brasileiro há disponível uma seção que analisa especificamente os militares federais e as forças de segurança no nível subnacional.

[6.](#) 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 não especifica – é detalhada na seção correspondente no *Atlas do Estado Brasileiro*.

[7.](#) Segundo dados do Cadastro Geral de Empregados (Caged), do IBGE, nos anos de 2015 e 2016 houve um forte aumento do desemprego no setor privado. Em 2017, o número de empregos gerado foi praticamente nulo.

[8.](#) Neste período, observam-se, em 2007 e 2010, dois picos de crescimento decorrentes da contratação, pelo IBGE, de recenseadores.

[9.](#) Os interessados em mais detalhes podem também consultar TCU (2005), em especial a tabela 6.

[10.](#) Se desconsiderarmos os anos de 2007 e 2010, cujo percentual de temporários sobe devido à contratação de recenseadores pelo IBGE.

[11.](#) Não identificamos a razão do aumento observado entre 1986 e 1987, quando os vínculos do judiciário passaram de 59 mil para 100 mil, mas sabemos que ela está associada ao crescimento súbito dos vínculos no Judiciário estadual, no estado de São Paulo. Note-se que não há Judiciário municipal, ao contrário das casas legislativas (a Câmara de Vereadores) e dos Executivos municipais. No caso do Executivo e do Legislativo, a expansão do número de municípios durante a década de 1980 e 1990 colaborou para a

expansão observada. O Executivo municipal, em particular, absorveu de modo contínuo a atribuição de incorporar e consolidar a expansão e a universalização de serviços aos indivíduos.

[12.](#) Cabe destacar que temos, de forma clara, qual o procedimento adotado para atualizar os níveis de escolaridade dos vínculos recrutados para o setor público. Se nos parece seguro que, no momento do ingresso no setor público, essa informação é inserida nos registros administrativos de cada órgão, não sabemos se a cada novo nível de escolaridade ela é devidamente atualizada. Espera-se, contudo, que as tendências retratem de modo apropriado o movimento descrito nesta seção. É também possível, porém, que as regras de incentivo à qualificação, como adicionais salariais por cada novo nível de escolaridade, criem tanto incentivos diferentes para maior qualificação entre níveis federativos e Poderes quanto incentivos para que a informação seja a mais atualizada possível nos registros administrativos dos respectivos órgãos governamentais. Identificar tais aspectos é parte de uma agenda que pode ser ainda explorada. Agradecemos a Bernardo Medeiros por apontar essa questão.

[13.](#) 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 objeto de análise deste Atlas 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.

[14.](#) Como destacou Vaz (2017) *“as diferenças na composição da força de trabalho entre os dois setores explicam uma parcela significativa do diferencial bruto de salário”, e, por isso, “uma comparação dos rendimentos entre funcionários públicos e empregados do setor privado requer uma análise mais pormenorizada das diferenças observadas entre os três Poderes de governo, tanto no que se refere às características dos trabalhadores, como nos regimes de remuneração praticados”*. Em breve divulgaremos uma análise abrangente, com todos os controles, para facultar uma comparação mais segura da evolução das remunerações no setor público e privado.

[15.](#) 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.

[16.](#) Infelizmente, a precariedade dos dados sobre raça para os vínculos no setor público, que apresenta mais de 80% de informações não declaradas nesta variável, inviabilizou uma análise com este tema, e que seria essencial para compreender uma dimensão indispensável para entender e propor políticas relativas ao perfil do funcionalismo público.

[17.](#) Sugere-se ao leitor observar a seção metodológica para esclarecimento do método de construção da série histórica com o total de vínculos militares, desde 1986.

[18.](#) Esta seção mantém a mesma série da primeira versão do Atlas do Estado Brasileiro, utilizando fragmentos da Nota Técnica anteriormente publicada. A alteração eventual dos valores deve-se à atualização para preços de 2019. Agradecemos a Rodrigo Orair e Sérgio Gobetti, do Ipea, por disponibilizar uma parcela dos dados que subsidiam parte das análises desta seção.

[19.](#) Esta seção foi adaptada da metodologia disponível na seção correspondente do Atlas do Estado Brasileiro.

[20.](#) Como será reportado adiante, entretanto, esse contingente informal deve ser considerado para estimativas da evolução do percentual de vínculos públicos no conjunto da força de trabalho nacional.

[21.](#) Salvo nos casos de menção explícita, o Distrito Federal será considerado Unidade Federativa equiparada aos estados, embora, constitucionalmente, seja um ente federado peculiar.

[22.](#) Inclui civis e militares.

[23.](#) 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.

[24.](#) Na Tabela de Naturezas Jurídicas da Concla, referem-se às naturezas 2011, 2020, 2038.

[25.](#) 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 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 Cardoso Jr. e Nogueira (2011: p. 418).

[26.](#) 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 (Cardoso Jr. e Nogueira, 2011: 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.” (Cardoso Jr. e Nogueira, 2011: p. 417). O termo servidores públicos, quando utilizado, tem a mesma aceção de vínculos ocupados no setor público.