

CADERNOS DA

# Reforma Administrativa

**Caderno 16**

**O Funcionalismo Público na  
Federação: novas evidências  
sobre ocupação, escolarização,  
remuneração e atuação da  
burocracia pública brasileira**



**FONACATE**

Fórum Nacional Permanente  
de Carreiras Típicas de Estado



Brasília, dezembro de 2020

**José Celso Cardoso Jr.**

*Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. Atualmente, exerce a função de Presidente da Afipea-Sindical.*

**Victoria Evellyn C. Moraes Sousa**

*Economista pela UnB e assistente de pesquisa da Afipea-Sindical.*

Expediente

**Realização:**

*Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) (Novembro, 2020)*

**Autores:**

*José Celso Cardoso Jr.*

*Victoria Evellyn C. Moraes Sousa*

*As opiniões aqui emitidas são de responsabilidade dos autores e colaboradores.*

**Projeto Gráfico:**

*Diego Feitosa*

**Diagramação:**

*Lucivam Queiroz*

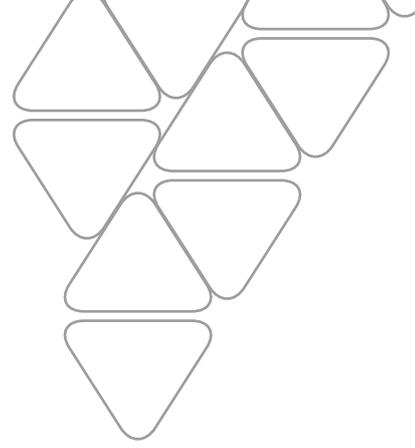
Apoio



**Servir**

Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público

*Presidente: Deputado Federal Professor Israel Batista (PV-DF)*



# O Funcionalismo Público na Federação: novas evidências sobre ocupação, escolarização, remuneração e atuação da burocracia pública brasileira

José Celso Cardoso Jr.<sup>1</sup>  
Victoria Evellyn C. Moraes Sousa<sup>2</sup>

## Preâmbulo Conclusivo

Esse documento atualiza e alarga informações e argumentos de duas publicações anteriores do Fonacate,<sup>3</sup> com vistas à qualificação ampla acerca dos termos do debate em curso sobre temas específicos que rondam a reforma administrativa apresentada pelo governo federal ao Congresso Nacional por meio da PEC 32/2020.

Os dados agora atualizados se reportam ao período 1986 a 2018, último ano disponível da série de dados padronizada da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) pela equipe do Ipea que organiza e coordena o Atlas do Estado Brasileiro ([ipea.gov.br/atlasestado](http://ipea.gov.br/atlasestado)), o mais completo e acessível acervo de informações sobre composição e evolução do emprego público no Brasil.<sup>4</sup>

Nesse Caderno, como se trata de um trabalho de atualização estatística, maior ênfase será conferida à descrição e contextualização dos dados, os quais, por sinal, falam por si mesmos sobre as principais conclusões de nossos estudos anteriores. Em particular, destaque-se:

- Que o caso brasileiro está longe de ser uma anomalia em termos comparativos internacionais, sob qualquer prisma que se queira avaliar. Em síntese: o Estado brasileiro, linhas gerais, não é grande, não é caro e não é ineficiente. Mesmo assim, aperfeiçoamentos incrementais no sentido da profissionalização crescente da burocracia e das formas de organização e funcionamento da administração pública são sempre necessários e bem-vindos;
- Que a máquina pública brasileira, mesmo considerada em seus três níveis federativos e três poderes, está muito longe de poder ser considerada inchada em termos do quantitativo de pessoal ativo ocupado. De todo modo, é possível e necessário um processo bem fundamentado, gradativo e negociado, de racionalização da estrutura organizacional, das funções e carreiras públicas que a acompanham, tanto melhor se conduzido e informado por um projeto de desenvolvimento integral da civilização brasileira;
- Que a massa salarial que lhe corresponde, embora apresente grande hete-

1 Doutor em economia pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Atualmente exerce a função de Presidente da Afipea-Sindical e nessa condição escreve esse texto.

2 Economista pela UnB e assistente de pesquisa da Afipea-Sindical.

3 A saber: *Reforma Administrativa do Governo Federal: contornos, mitos e alternativas*. Brasília: Fonacate, 2019. e *O lugar do funcionalismo estadual e municipal no setor público nacional (1986-2017)*. Brasília: Fonacate e Afipea, 2020.

4 O Atlas do Estado Brasileiro é uma plataforma de dados integrados sobre a estrutura organizacional e de pessoal do Estado brasileiro, nos três níveis da administração – Federal, Estadual e Municipal, e nos três Poderes da União – Executivo, Legislativo e Judiciário.

rogeneidade interna e algumas poucas (em termos percentuais) situações discrepantes em termos remuneratórios frente ao setor privado, está longe de representar um gasto global explosivo, ou parecer estar fora de controle. Os problemas do funcionalismo público, nesse caso, são a exceção, e não a regra, em qualquer dos níveis da federação e qualquer dos poderes da união que se queira investigar;

- Que a composição interna da força de trabalho a serviço do Estado e da sociedade transformou-se positivamente desde a CF-1988, num sentido tal que, desde então, os servidores públicos são recrutados por concursos concorridos e critérios meritocráticos de seleção, são mais escolarizados que a média nacional e atuam proporcionalmente mais em áreas finalísticas de prestação de serviços diretos à população;
- Que tanto a eficiência como o desempenho institucional do setor público são muito superiores do que supõem os discursos em voga, estes, aliás, lançados ao vento sem fundamentação teórica nem empírica sobre o assunto.

Tais conclusões, já presentes em estudos anteriores e reforçadas com as novas séries históricas apresentadas aqui, ratificam a nossa interpretação geral acerca das reais motivações dessa onda de reformas conservadoras – e até mesmo retrógradas – que se colocaram em curso no Brasil recentemente, sem diagnósticos claros nem proposições consistentes ou convincentes sobre os temas que buscam legislar.<sup>5</sup>

Por isso, ainda que aperfeiçoamentos institucionais sejam sempre bem-vindos e necessários à trajetória de longo prazo de profissionalização das funções e políticas públicas, estamos seguros em reafirmar que o caminho escolhido pela atual coalização

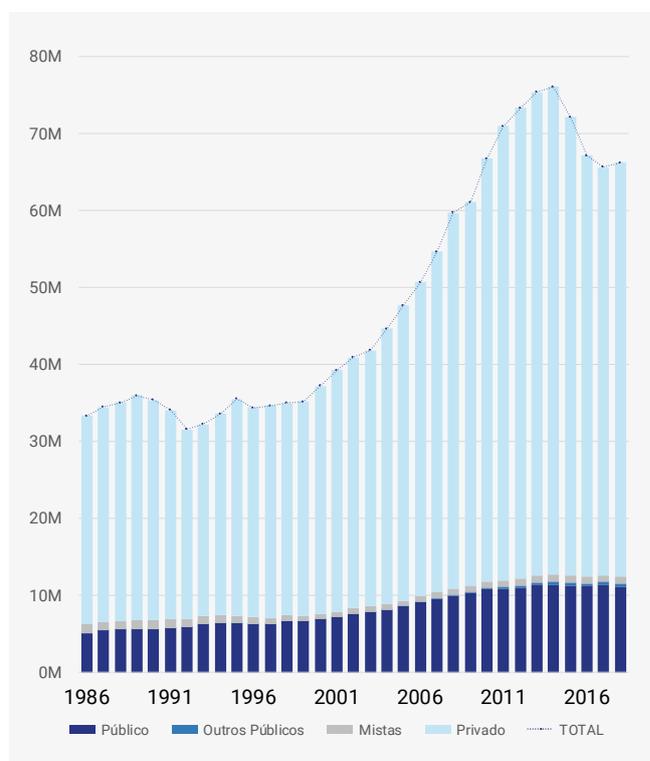
de forças no comando do país está equivocado. Se levado a termo, tem tudo para produzir danos severos à estrutura organizacional e às formas consagradas de funcionamento dos entes estatais, bem como gerar resultados opostos aos pretendidos pelo atual desenho de reformas.

Seguiremos, pois, em nossa tarefa cívica de bem informar a sociedade brasileira, classe política e dirigentes públicos (e privados) acerca das melhores escolhas governamentais para o bem e o futuro do Brasil.

## 1. Ocupação no Setor Público Brasileiro

A prova de que o **Estado brasileiro não é grande**, em termos do quantitativo de pessoal ocupado, é que o emprego no setor público representa pouco mais de 11 milhões de ocupados na atualidade – gráfico 1. Isto é, menos de 6% do total dos vínculos formais do mercado de trabalho nacional – gráfico 2.

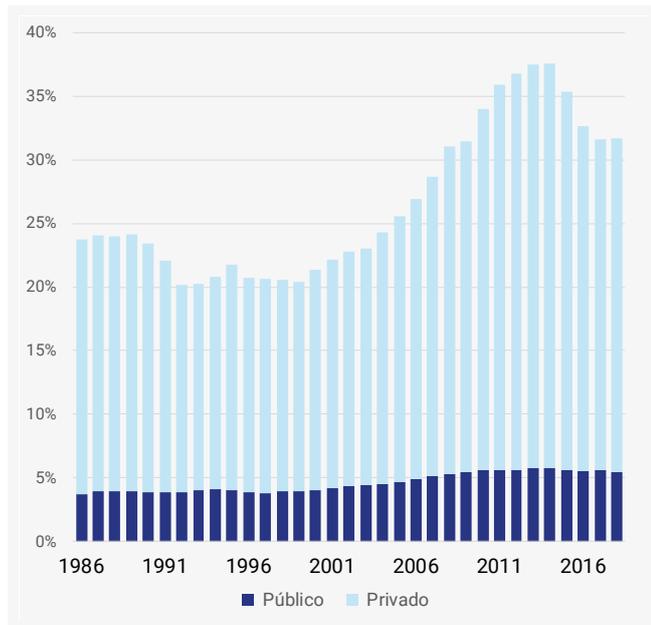
**Gráfico 1 – Evolução do total de vínculos formais no mercado de trabalho (1986-2018)**



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

5 Em particular, sobre as tais motivações reais, ver Cardoso Jr. (2020a).

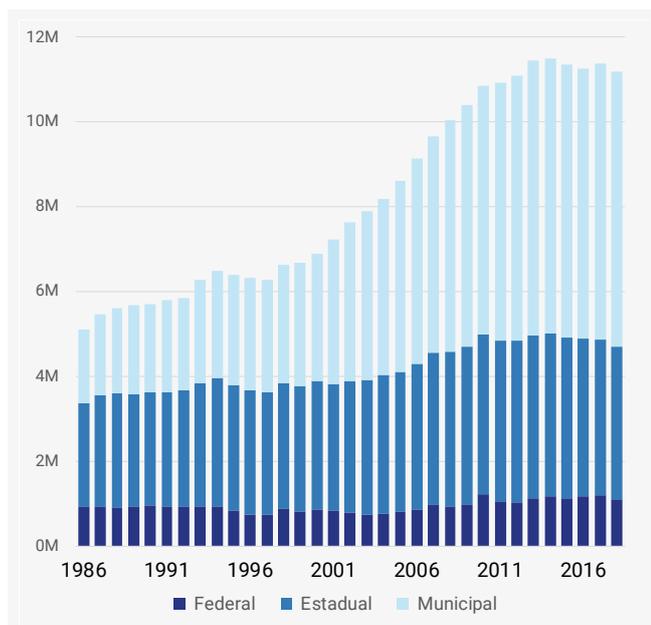
**Gráfico 2 – Densidade dos vínculos em relação à população brasileira (1986-2018)**



Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro – IPEA.

Ademais, considerando a imensa extensão e as heterogeneidades territoriais brasileiras, tais vínculos públicos estão localizados, predominantemente (como tinha que ser), no nível municipal, seguido da esfera estadual, e apenas por último, pelos vínculos em nível federal – gráfico 3.

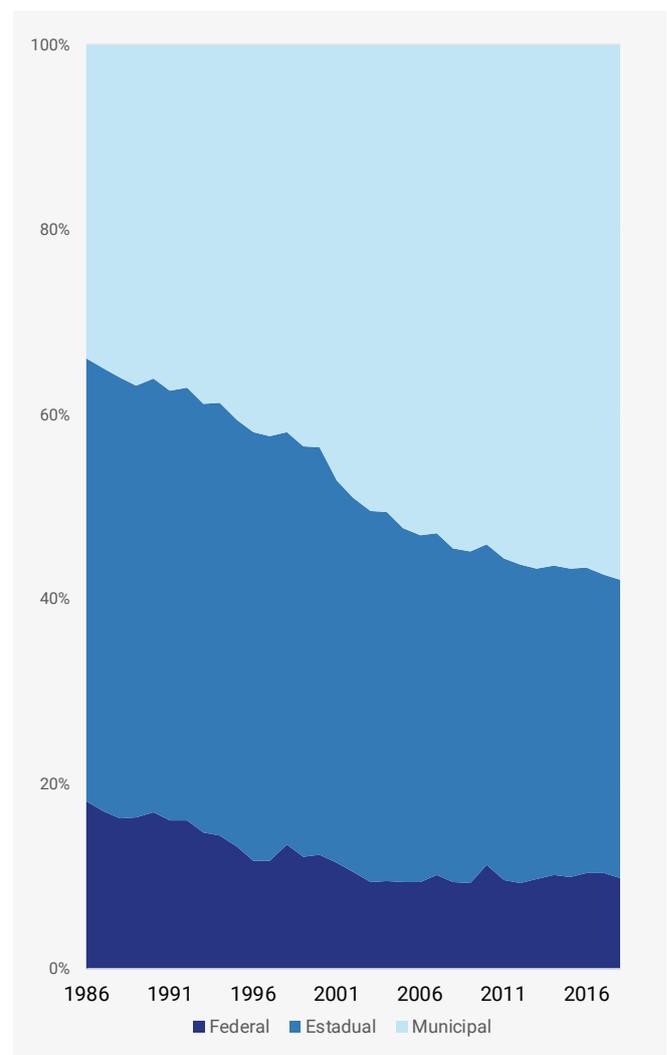
**Gráfico 3 – Total de vínculos, por nível federativo (1986-2018)**



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

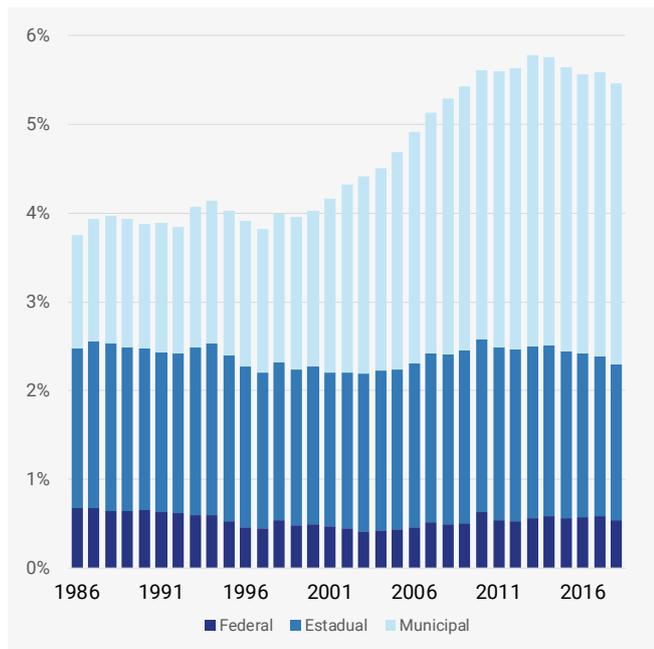
Os níveis municipal e estadual concentram não apenas os maiores quantitativos de pessoal empregado no setor público, como ainda as maiores proporções em relação ao total do emprego público – gráfico 4, além das maiores proporções e taxas de crescimento anual, relativamente à população – gráficos 5, tendo sido expressiva a taxa de crescimento anual (4,2% a.a.) e acumulada (mais de 250%) do emprego público nos municípios, entre 1986 e 2018, frente aos mesmos índices para os estados (crescimento de 1,2% a.a. e acumulado de 50%) e sobretudo em relação ao nível federal, com taxa de apenas 0,55% a.a. e acumulado irrisório em mais de 30 anos de série estatística – gráfico 6.

**Gráfico 4 – Proporção de vínculos públicos, por nível federativo (1986-2018)**



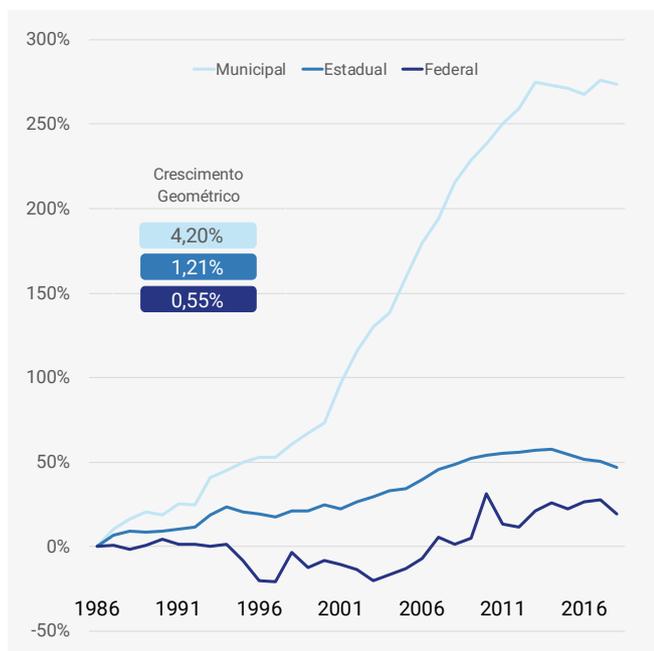
Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

**Gráfico 5 – Densidade dos vínculos em relação à população brasileira (1986-2018)**



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

**Gráfico 6 – Variação acumulada do total de vínculos públicos, por nível federativo (1986-2018)**

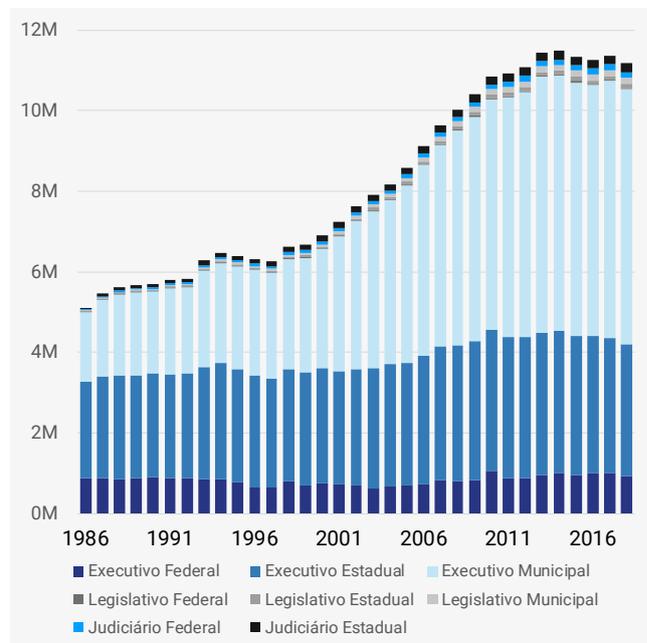


Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

Quando desagregamos o total de vínculos públicos por nível federativo e três poderes, constatamos a primazia do poder executivo (municipal maior que estadual, e este maior que federal), em termos de ocupação no setor público, seguido pelo poder legislati-

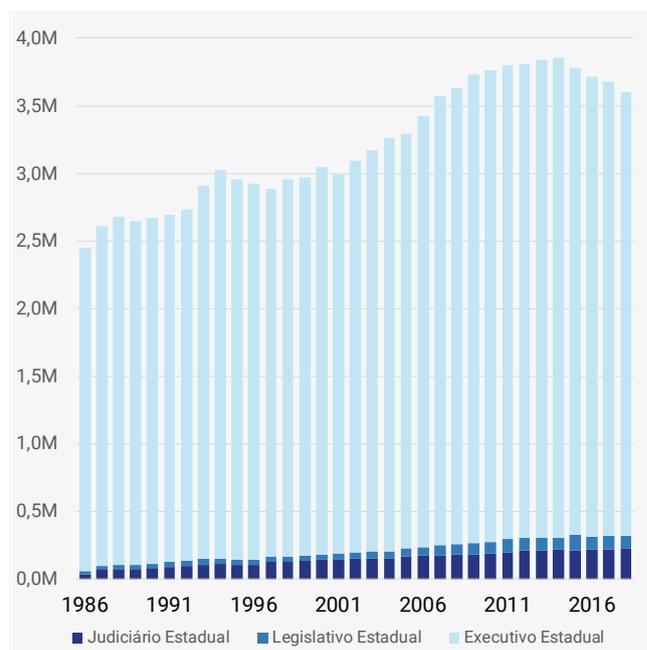
vo municipal, estadual e federal, estes com mais vínculos que o poder judiciário estadual e federal, nesta ordem decrescente de ocupação – gráficos 7, 8 e 9.

**Gráfico 7 – Composição e evolução dos vínculos públicos segundo os 3 níveis da federação e os 3 Poderes da União (1986-2018)**



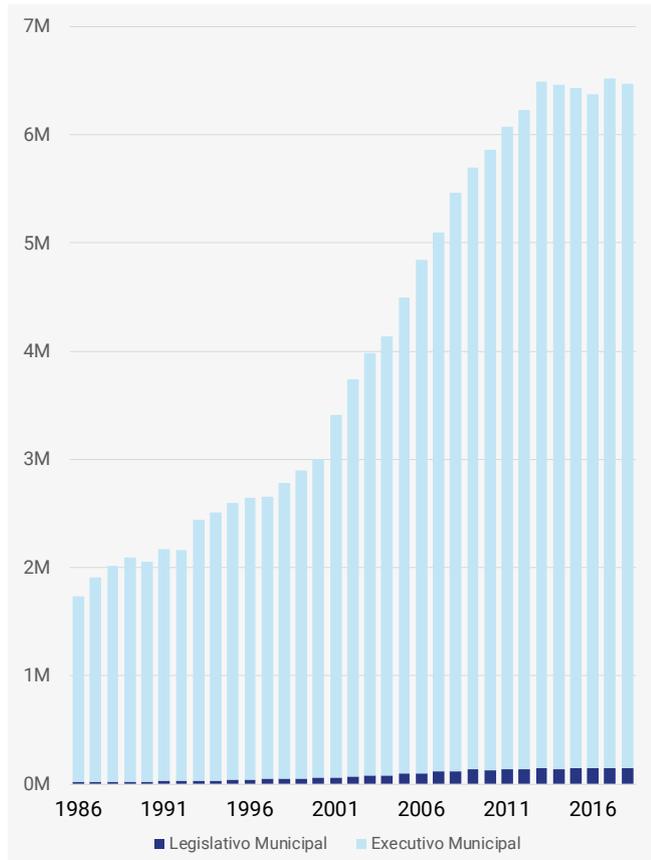
Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

**Gráfico 8 – Composição e evolução dos vínculos públicos segundo os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) em nível estadual (1986-2018)**



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

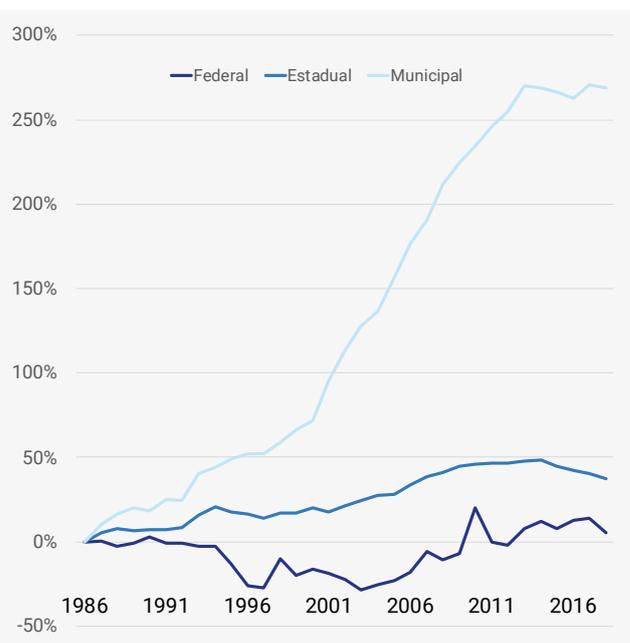
**Gráfico 9 – Composição e evolução dos vínculos públicos segundo os Poderes Executivo e Legislativo em nível municipal (1986-2018)**



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

Em termos de expansão percentual acumulada, entre 1986 e 2018, por nível federativo, reitera-se o que já foi dito acima sobre o crescimento de mais de 250% do pessoal ocupado no poder executivo municipal. Esse movimento é fruto não apenas do ritmo de criação de novos municípios ao longo desse período, mas sobretudo é decorrente dos dispositivos constitucionais de 1988, que efetivamente viabilizaram um processo intenso de alargamento territorial da cobertura das políticas públicas, em especial das políticas sociais de atendimento direto à população, tais como educação, saúde, assistência social, além de limpeza urbana, iluminação pública, saneamento, guardas municipais etc., as quais, além de serem todas elas intensivas em trabalho humano, implementam-se por meio das municipalidades, a despeito de várias delas contarem com diretrizes e recursos federais – gráfico 10.

**Gráfico 10 – Expansão percentual dos vínculos públicos do Poder Executivo, por nível federativo (1986-2018)**



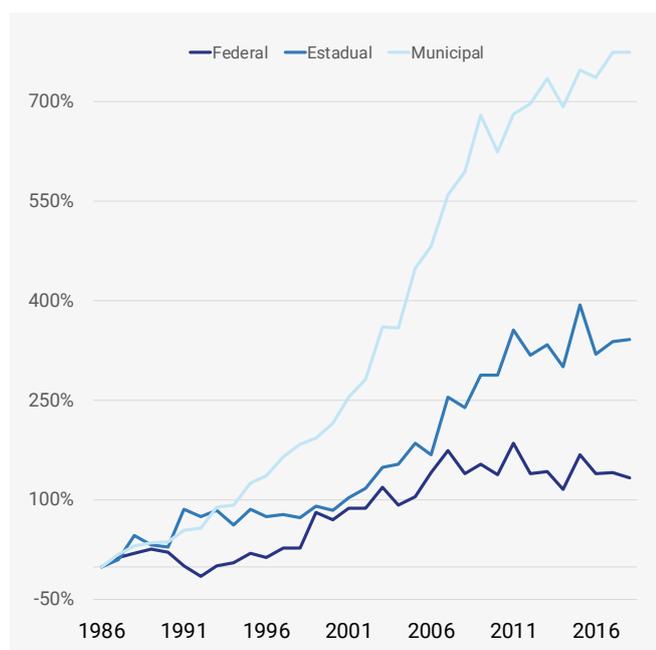
Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

No âmbito estadual, o crescimento é bem menos intenso, cerca de 50% acumulado no período, enquanto no âmbito federal, o crescimento acumulado é algo errático e de intensidade total muito baixa, considerando o longo período de mais de 30 anos de dados estatísticos. Sem dúvida, o total de vínculos públicos em nível federal espelha mais de perto as diretrizes e práticas ideológicas de cada momento histórico, pois é possível observar correlação entre a diminuição do emprego público e a hegemonia liberal do intervalo entre 1990 e 2002, certa reversão de tendência entre 2003 e 2014, e nova inversão de sinal a partir de 2015 – gráfico 10.

No caso do poder legislativo, há um crescimento de mais de 700% da quantidade de vínculos públicos, entre 1986 e 2018, no âmbito das casas legislativas municipais, seguido de crescimento acumulado de quase 400% em nível estadual. Ambos os movimentos estão relacionados a processos de institucionalização, profissionalização e empoderamento do legislativo nos três âmbitos da federação brasileira, desde a redemocratização na década de 1980 e, principalmente, desde a promulgação da CF-1988.

O mesmo fenômeno vem acontecendo junto ao poder legislativo federal, mas em magnitude menor (crescimento acumulado de pouco mais que 100% entre 1986 e 2018) e inclinação menos uniforme do que o ocorrido nos demais níveis federativos – gráfico 11.

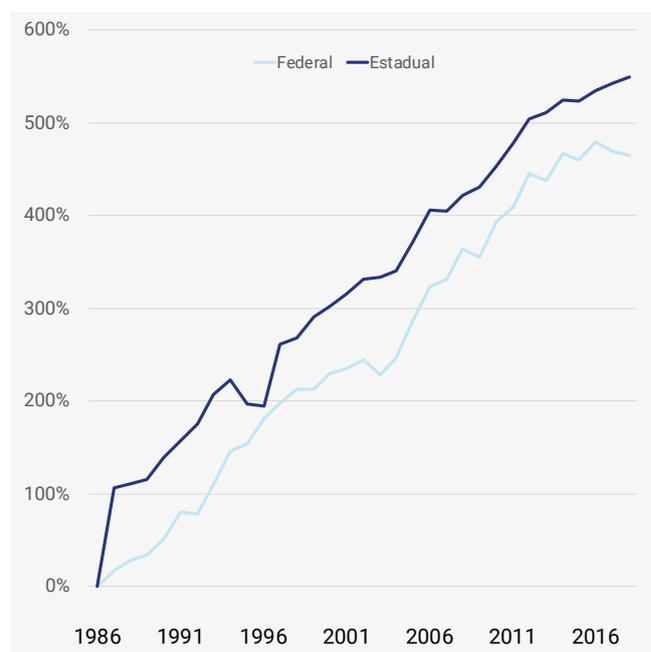
**Gráfico 11 – Expansão percentual dos vínculos públicos do Poder Legislativo, por nível federativo (1986-2018)**



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

Por fim, em termos do poder judiciário, há entre 1986 e 2018 um crescimento acumulado bastante intenso e uniforme, tanto em nível estadual (cerca de 550%) como federal (algo como 465%), ambos igualmente relacionados a processos de institucionalização, profissionalização e empoderamento desse nível de poder desde a redemocratização na década de 1980 e, também, desde a promulgação da CF-1988 – gráfico 12.

**Gráfico 12 – Expansão percentual dos vínculos públicos do Poder Judiciário, por nível federativo (1986-2018)**



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

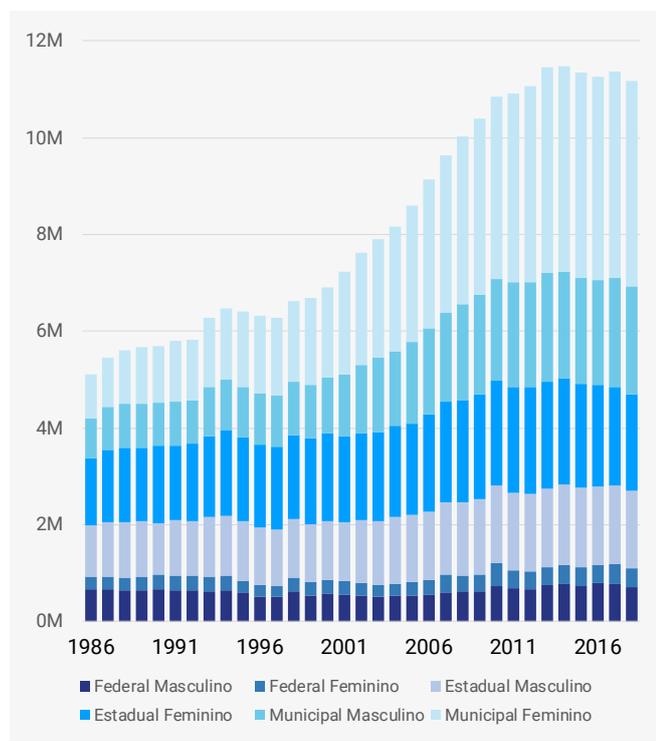
Caminhando para o final dessa seção, dois outros recortes analíticos são importantes para avançarmos numa compreensão mais ampla sobre a ocupação no setor público brasileiro. Em primeiro lugar, a composição e evolução dos vínculos públicos por sexo.<sup>6</sup> Em segundo, a composição e evolução dos vínculos por tipo de regime de contratação: se estatutário, celetista ou temporário.

A composição e evolução dos vínculos públicos por sexo, considerando os três poderes da União, mostra uma primazia da ocupação feminina no nível municipal, certo equilíbrio no nível estadual e primazia da ocupação masculina no nível federal. Trata-se de um resultado claramente relacionado

6 Idealmente, seria importante incluir e analisar também a composição e evolução dos vínculos públicos segundo atributos de raça. Porém, essa informação, porquanto relevante, possui baixa qualidade nas fontes primárias da RAIS e do SIAPE, razão pela qual não a contemplamos neste estudo e razão pela qual se torna extremamente necessário melhorar a qualidade dessas informações sociodemográficas nas pesquisas domiciliares e registros administrativos. Felizmente, esse trabalho já começou. No caso do SIAPE, a informação de raça vem sendo melhor registrada ultimamente e já se encontra apta a ser incorporada em estudos futuros. No caso da RAIS, além da informação de raça não ser auto declaratória, ainda existem muitas informações não declaradas (*missings*) que desaconselham o seu uso em pesquisas deste tipo aqui. De todo modo, tentativas exploratórias recentes estão sendo feitas pela equipe do Ipea que organiza, coordena e trabalha os dados do Atlas do Estado Brasileiro. Uma amostra disso pode ser vista na Nota Técnica *Remunerações dos servidores civis ativos do Executivo federal (1999-2020)*, de Felix Lopez e José Teles Mendes, ainda no prelo.

com o tipo dominante de funções públicas e respectivos perfis sociodemográficos em cada nível federativo. Exemplificando: atividades do ensino fundamental, assistência social e vários tipos profissionais na saúde pública são predominantemente desempenhadas por mulheres, em funções que se realizam em âmbito municipal. De outro lado, atividades de fiscalização, advocacia pública, finanças públicas, planejamento, gestão, controle etc. são em sua maior parte desempenhadas por homens, em organizações e carreiras localizadas em nível federal – gráfico 13.

**Gráfico 13 – Composição e evolução dos vínculos públicos segundo os 3 níveis da federação, por sexo (1985-2018)**

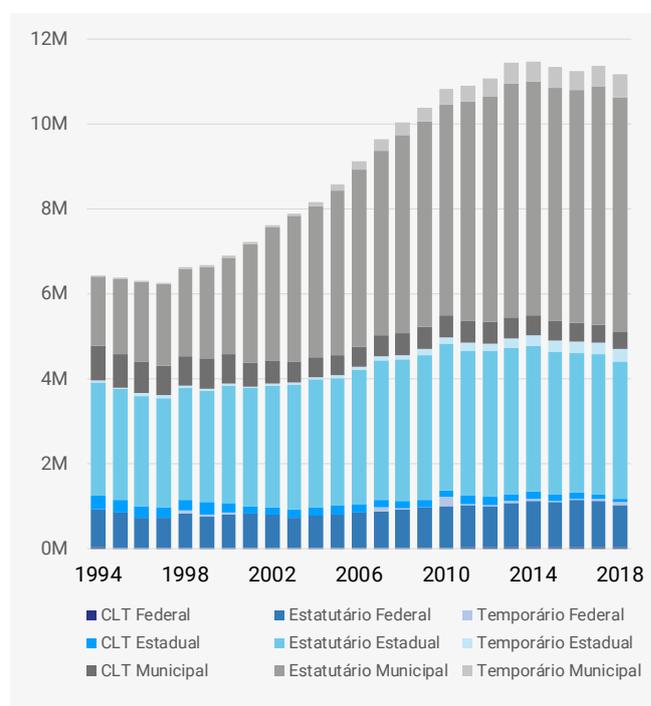


Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

Já a composição e evolução dos vínculos por tipo de regime de contratação, também considerando os três poderes da União, mos-

tra uma primazia quase absoluta do regime estatutário (RJU) em âmbito federal. No caso de estados e municípios, embora haja também primazia dos vínculos estatutários, percebe-se presença mais expressiva dos regimes celetista (CLT) e temporário, ao mesmo tempo que leve tendência de crescimento dessas modalidades ao longo do período estudado,<sup>7</sup> com maior ênfase entre 2004 e 2018 – gráfico 14.

**Gráfico 14 – Composição e evolução dos vínculos públicos segundo os 3 níveis da federação e os 3 tipos de contratação (1994-2018)**



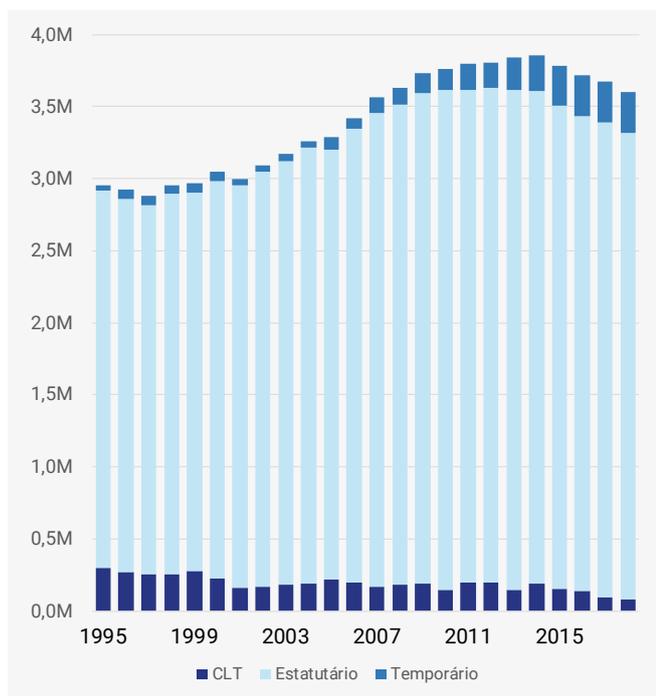
Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

Desagregando-se essas mesmas informações apenas para os entes subnacionais, vê-se no caso dos estados uma diminuição dos celetistas e avanço dos temporários, sobretudo desde 2007, os quais atingem 8% do total dos vínculos públicos nesse nível da federação em 2018 – gráficos 15 e 16. Im-

7 Em todos os três níveis da federação analisados, é importante lembrar que aqui se leva em consideração apenas os trabalhadores com vínculos formais no setor público: estatutários, celetistas e temporários. Isso pra dizer que com os dados analisados do Atlas do Estado Brasileiro nós não conseguimos capturar informações mais amplas ou precisas nem sobre o fenômeno da terceirização nem muito menos sobre a informalização e precarização no âmbito das relações e condições de trabalho relacionadas direta ou indiretamente com o setor público brasileiro. Por esta razão, um dos próximos Cadernos da Reforma Administrativa vai tratar especificamente dessas questões.

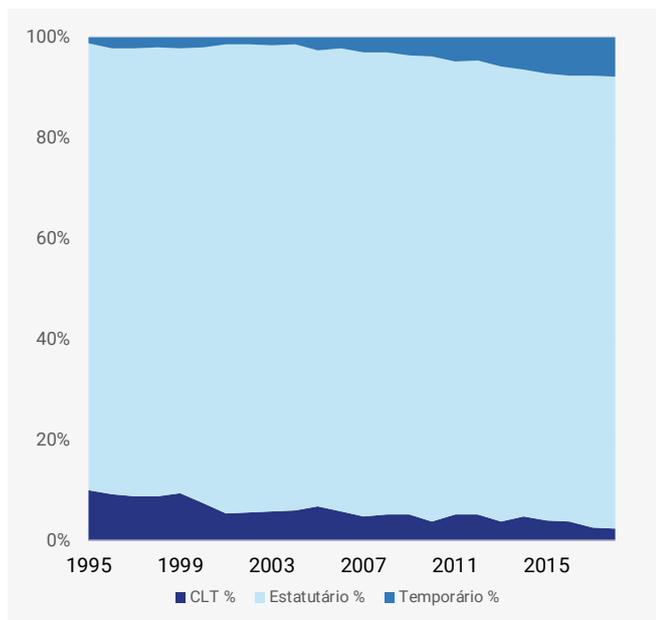
portante registrar que o regime estatutário é largamente dominante.

**Gráfico 15 – Vínculos públicos estaduais, por tipo de contratação (1995-2018)**



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

**Gráfico 16 – Vínculos públicos estaduais, por tipo de contratação (1995-2018)**

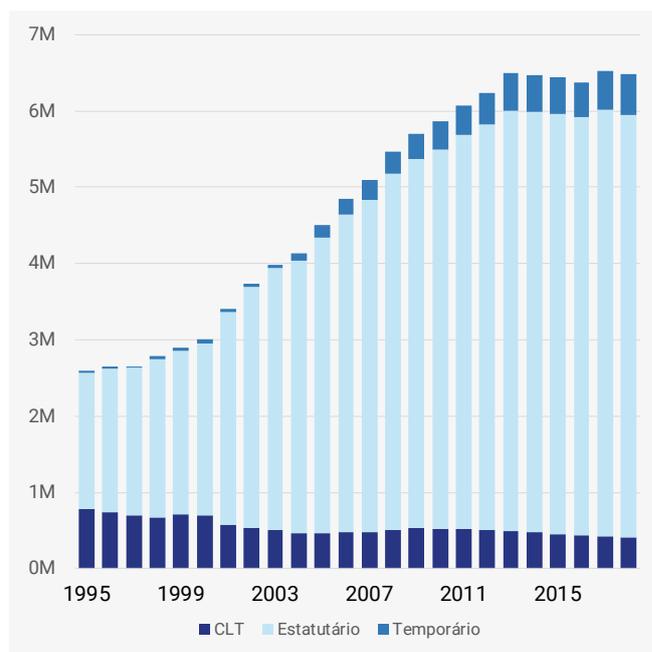


Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

No caso dos municípios acontece o mesmo fenômeno, mas em intensidade maior: em simultâneo à expansão acelerada dos vínculos públicos municipais entre 1995 e 2018,

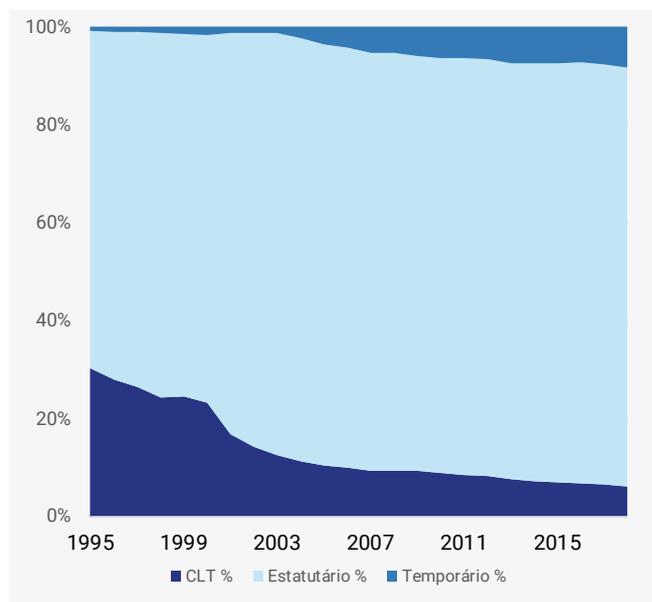
puxada evidentemente pelo regime estatutário, ocorre uma diminuição drástica dos vínculos celetistas, ao mesmo tempo que há um crescimento preocupante das ocupações temporárias, as quais avançam, mormente desde 2005, até atingir patamar de 8% do total nesse nível da federação em 2018 – gráficos 17 e 18.

**Gráfico 17 – Vínculos públicos municipais, por tipo de contratação (1995-2018)**



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

**Gráfico 18 – Vínculos públicos municipais, por tipo de contratação (1995-2018)**



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

Em síntese: embora a CF-1988 tenha conseguido implementar e quase universalizar o regime estatutário de contratação em todos os níveis da federação, há um resquício de formas menos adequadas (celetistas e temporários), que vem ganhando espaço em anos recentes, sobretudo nos níveis estadual e municipal, o que levanta a necessidade de rediscussão – evidentemente em direção oposta à da precarização sugerida pela PEC 32/2020 - sobre os limites fiscais (notadamente, LRF/2000, EC 95/2016 etc.) e institucionais (RJU, CLT etc.) de contratação no setor público brasileiro.

Em um outro estudo (CARDOSO JR., 2020a), mostramos porque é que a ocupação no setor público veio, historicamente, adotando e assumindo a *forma meritocrática* como critério fundamental de seleção e acesso, mediante concursos públicos obrigatórios e exigentes, sob a guarida de um regime estatutário e jurídico único (RJU), como no caso brasileiro desde a CF-1988. No Brasil, o regime jurídico (estatutário) dos servidores públicos civis (RJU) consiste em um conjunto de regras de direito público que trata dos meios de acessibilidade aos cargos públicos, da investidura em cargo efetivo e em comissão, das nomeações para funções de confiança, dos deveres e direitos dos servidores, da promoção e respectivos critérios, do sistema remuneratório, das penalidades e sua aplicação, do processo administrativo e da aposentadoria.

Desta feita, o emprego público tende a ser não apenas um emprego de qualidade e dignidade elevadas no espectro total de ocupações em uma sociedade emergente como a brasileira, como ainda se reveste de atribuições e competências algo distintas daquelas que prevalecem no mundo das contratações privadas. De um lado, tende a ser uma ocupação de qualidade relativa elevada, porque sendo o Estado o empregador em primeira instância, há obviamente a necessidade de

que se cumpram todos os requisitos legais e morais mínimos à contratação e manutenção desses empregos sob sua custódia e gestão. Requisitos esses que dizem respeito, basicamente, às condições gerais de *uso* (jornada padrão), *remuneração* (vencimentos equânimes), *proteção* (saúde, segurança e seguridade nas fases ativa e pós-laboral), *representação* (sindicalização e demais direitos consagrados pela OIT) e *acesso à justiça* contra arbitrariedades porventura cometidas pelo Estado-empregador.

De outro lado, há distinções claras relativamente aos empregos do setor privado, dada a natureza pública dessas ocupações que se dão a mando do Estado e a serviço da coletividade, cujo objetivo último não é a produção de lucro, mas sim a produção de cidadania e bem-estar social. O emprego público não está fundado – conceitual e juridicamente – em relações contratuais tais quais aquelas que tipificam as relações de assalariamento entre trabalhadores e empregadores no mundo privado. Ao contrário, o servidor público estatutário possui uma relação de deveres e direitos com o Estado-empregador e com a própria sociedade, ancorada desde a CF-1988 no chamado Regime Jurídico Único (RJU).

Desta maneira, todos os aspectos apresentados e discutidos neste texto justificam a permanência de um regime diferenciado de contratação e gestão dos servidores públicos, um *regime jurídico único* (RJU) nos termos da Constituição Federal brasileira em vigor (cf. art. 39, caput, CF-1988). Com isso, uma verdadeira política nacional de recursos humanos no setor público deve ser capaz de promover e incentivar a *profissionalização da burocracia pública* a partir de um modelo reflexivo de gestão de pessoas e do desempenho institucional, atrelado diretamente ao ciclo laboral no setor público, tal qual visto em Cardoso Jr. e Pires (2020).

## 2. Escolarização no Setor Público Brasileiro

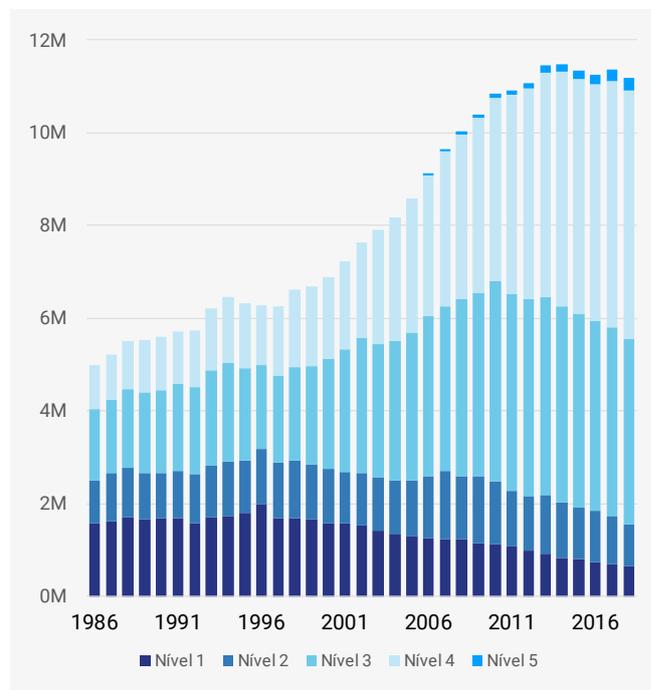
A prova de que o **serviço público brasileiro está em rota de profissionalização** e busca de mais eficiência, eficácia e efetividade, sobretudo desde a “reforma administrativa” induzida pela CF-1988,<sup>8</sup> é a constatação de que vem mudando para melhor a composição e o perfil demográfico e ocupacional da sua força de trabalho.

Não apenas ela tem passado por ciclos periódicos (ainda que insuficientes) de *rejuvenescimento*, *feminilização*<sup>9</sup> e *capacitação* ao longo do ciclo laboral no setor público, como tem se voltado, de modo crescente, mais para as atividades e funções finalísticas das diversas políticas públicas. Este fenômeno, por sua vez, vem acompanhado de aumento célere da escolarização dessa força de trabalho, algo que pode ser observado nos três níveis da federação e nas três esferas de poder da União, ao longo do período entre 1986 e 2018.

Em termos gerais, nota-se expansão considerável da escolarização das pessoas em vínculos públicos com ensino médio completo ou superior incompleto (nível 3 em todos os gráficos abaixo), nível superior completo (nível 4) e com alguma pós-graduação, mesmo que incompleta (nível 5).<sup>10</sup> Ao mesmo tempo, diminuição das pessoas em vínculos públicos com ensino fundamental

completo e médio incompleto (nível 2) e redução drástica das pessoas com ensino fundamental incompleto (nível 1) – gráfico 19.

**Gráfico 19 – Expansão dos vínculos públicos no Brasil, por nível de escolaridade (1986-2018)**



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

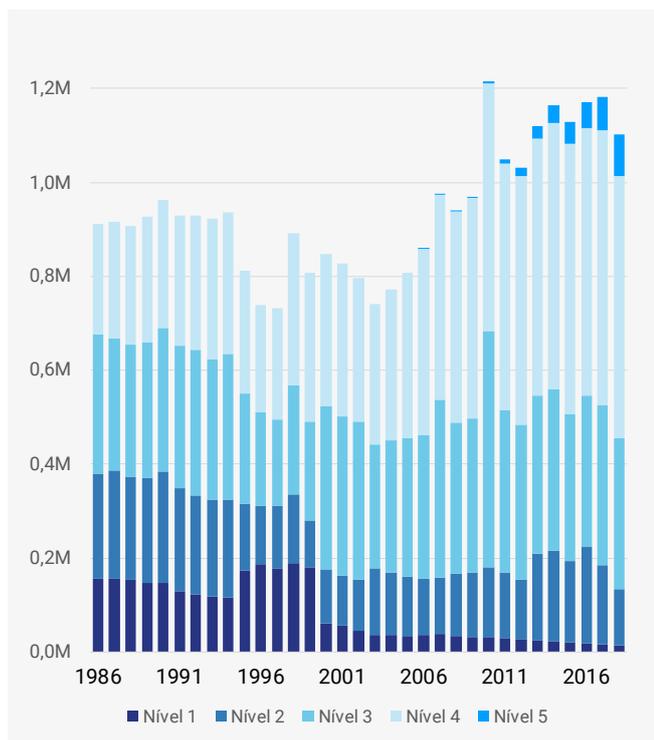
As tendências acima descritas são mais aguçadas no nível federal, onde se destacam os extremos, ou seja, aumento mais que proporcional dos níveis 4 (superior completo) e 5 (pós-graduação, mesmo que incompleta), ao mesmo tempo que redução, tendendo a zero, de pessoas com ensino fundamental incompleto (nível 1) – gráfico 20.

8 Da qual fazem parte a institucionalização: i) do regime jurídico único como modelo de contratação adequado à natureza e objetivos da função pública; ii) do concurso público como principal mecanismo de contratação e acesso aos cargos públicos; iii) da estabilidade relativa dos servidores após cumprimento de estágio probatório como etapa eliminatória dos certames realizados; iv) das diretrizes e princípios gerais de atuação e conduta contidos nos códigos de ética e na própria lei n. 8.112/1990 etc.

9 Esse aspecto pode parecer controverso, mas o fato é que estudos antropológicos e das áreas de educação e pedagogia têm mostrado que as mulheres, em termos profissionais, tendem a ser mais comprometidas, mais colaborativas e menos sujeitas à corrupção e desídia que os homens, tanto no setor público como no privado. No interior do setor público, é claro que, se por um lado, esses aspectos ajudam a cristalizar determinados estereótipos de gênero e uma certa divisão sexual e social do trabalho, por outro, já deveriam ser suficientes para permitir maiores níveis de progressão profissional e ocupacional em cargos de chefia, direção e comando por mulheres, como a redução do hiato salarial e das discriminações e assédios de vários tipos que ainda persistem contra elas no mercado laboral, inclusive no setor público.

10 O nível 1 compreende as pessoas com ensino fundamental incompleto, o nível 2 compreende as pessoas com fundamental completo e médio incompleto, o nível 3 as pessoas com ensino médio completo ou superior incompleto, o nível 4 compreende as pessoas com nível superior completo e o nível 5 compreende pessoas com alguma pós-graduação, mesmo que incompleta.

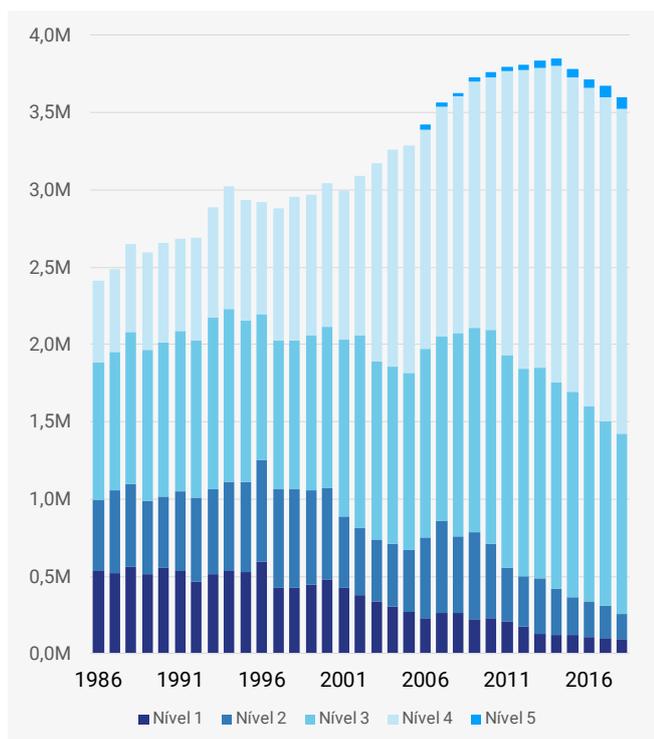
**Gráfico 20 – Expansão dos vínculos públicos federais, por nível de escolaridade (1986-2018)**



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

Já em âmbito estadual, as curvas apresentam comportamento mais parecido com as tendências gerais apontadas acima – gráfico 21.

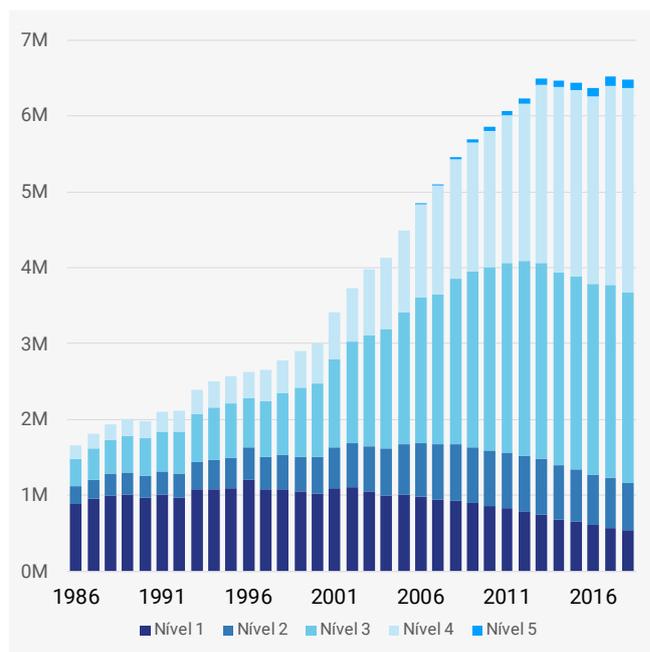
**Gráfico 21 – Expansão dos vínculos públicos nos estados, por nível de escolaridade (1986-2018)**



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

No âmbito municipal, por sua vez, as curvas seguem as mesmas tendências gerais, mas em ritmo de progressão menor nos extremos da escolarização, ou seja, crescimento menor do nível 5 (pós-graduação, mesmo que incompleta) e redução mais lenta do nível 1 (ensino fundamental incompleto). Em compensação, os níveis 3 (ensino médio completo ou superior incompleto) e 4 (ensino superior completo) apresentam crescimento muito rápido e expressivo ao longo do período de tempo considerado, em clara demonstração de que também no nível municipal toma corpo – e curso – o mesmo movimento de crescimento da escolarização média e consequente profissionalização da ocupação no setor público – gráfico 22.

**Gráfico 22 – Expansão dos vínculos públicos municipais, por nível de escolaridade (1986-2018)**



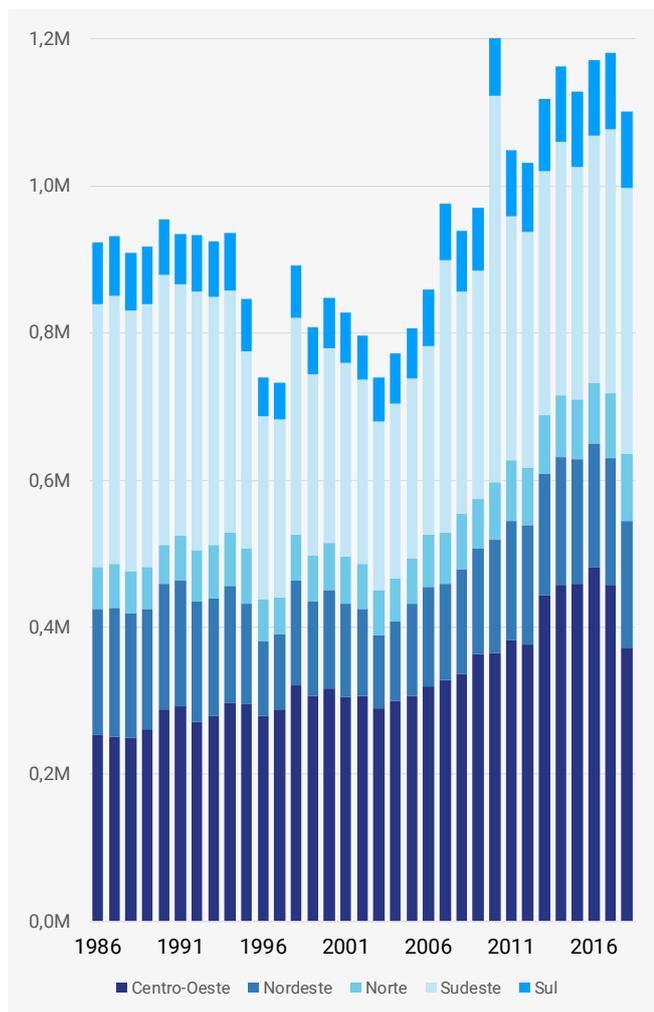
Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

A questão, neste ponto, é que ainda há no Brasil uma imensa heterogeneidade regional, que se reflete também na distribuição do emprego público pelo território. Em outras palavras, a questão é que, embora esteja em movimento um processo positivo e promissor de profissionalização do pessoal ocupado no setor público, vale dizer, de profissionalização das funções e políticas

públicas, esse fenômeno ainda é bastante díspare entre as regiões do país, razão pela qual, dentre outras, os serviços públicos possuem qualidade variada e a cobertura social é desigual.

Como era de se esperar, os vínculos públicos federais estão concentrados, em função da natureza e perfil dessas ocupações, proporcionalmente mais na região centro-oeste que nas demais regiões – gráfico 23.

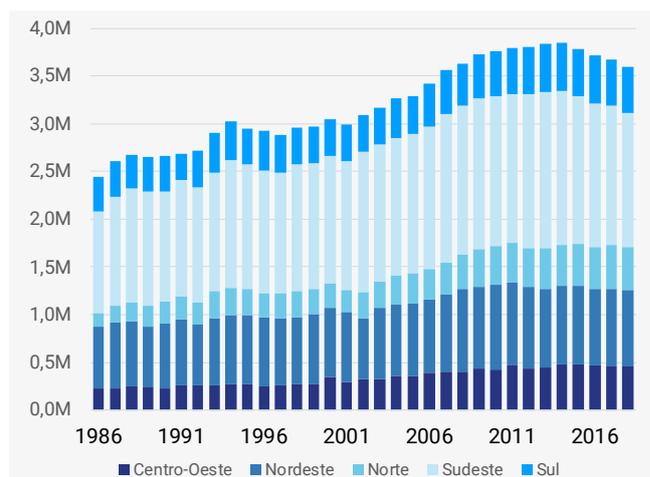
**Gráfico 23 – Expansão dos vínculos públicos federais, por grandes regiões (1986-2018)**



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

Os vínculos públicos estaduais, por sua vez, estão mais presentes em estados das regiões sudeste e nordeste, não à toa os estados mais populosos do país, e presentes de modo mais ou menos equivalente nas demais regiões (sul, centro-oeste e norte) – gráfico 24.

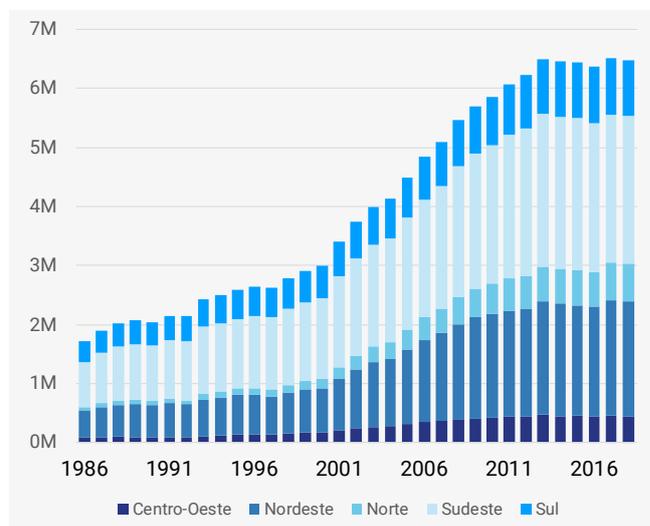
**Gráfico 24 – Expansão dos vínculos públicos estaduais, por grandes regiões (1986-2018)**



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

Por fim, em âmbito municipal, os vínculos públicos estão distribuídos de modo interessante: há uma grande concentração nas regiões sudeste e nordeste, acompanhando o fato de que, juntas, ambas as regiões possuem as maiores concentrações de municípios e populações do Brasil. Por outro lado, há crescimento de vínculos públicos de modo mais expressivo em municípios da região sul, enquanto a quantidade de vínculos em municípios da região norte superou, ao longo do tempo, a quantidade de vínculos presentes em municípios da região centro-oeste – gráfico 25.

**Gráfico 25 – Expansão dos vínculos públicos municipais, por grandes regiões (1986-2018)**



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

Em suma: a escolarização média das pessoas empregadas no setor público brasileiro está, portanto, acima da escolarização média das pessoas empregadas no setor privado. Isso acontece não apenas porque os requisitos de acesso via concursos públicos e a progressão nas carreiras exigem escolarização crescente ao longo de todas as etapas do ciclo laboral, mas também porque o setor público brasileiro, em todas as suas esferas de poder e de governo, exerce, sobretudo desde a CF-1988, grande poder de atração junto à população, mormente a mais jovem, que não encontra no setor privado nacional as mesmas condições favoráveis de trabalho, segurança e remuneração que ainda existem no setor público.

Em outras palavras: o emprego no setor público, em sua maior parte, não pode ser caracterizado como um oceano de privilégios; já o emprego no setor privado parece surgir, cada vez mais, em um oceano de heterogeneidades, desigualdades, inseguranças e precarização, ainda mais reforçadas desde as reformas trabalhista e previdenciária já em implementação.

### 3. Remuneração no Setor Público Brasileiro

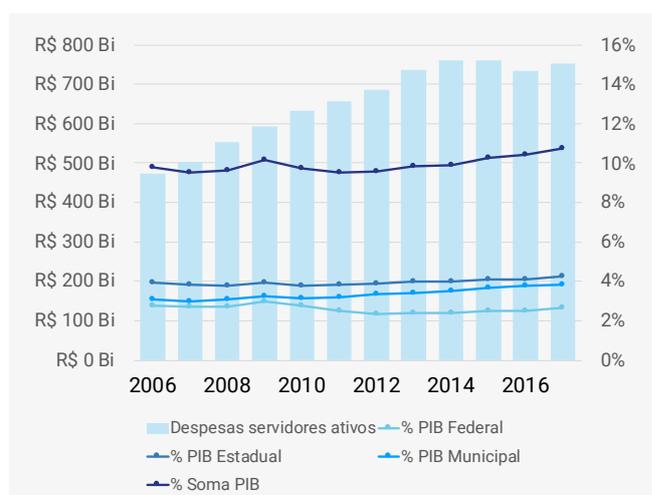
As provas de que o **Estado brasileiro não é caro** podem ser encontradas – e entendidas – no seguinte cruzamento de informações:

- a despesa global com o funcionalismo público no Brasil é baixa e está estável como proporção do PIB já há vários anos, em todos os níveis federativos – gráfico 26;
- a despesa com pessoal em âmbito federal jamais ultrapassou o limite prudencial da LRF desde 2000 – gráfico 27;
- a despesa com pessoal em âmbito federal é na verdade o terceiro maior com-

ponente do gasto público total (e não o segundo, como afirmam determinados segmentos), estando bem abaixo do gasto financeiro e tendo ritmo de crescimento muito menor que aquele – gráfico 28;<sup>11</sup>

- apesar de baixa, quando medida em relação à arrecadação tributária, à massa salarial do setor privado e ao produto interno bruto, a despesa com pessoal do setor público é ainda insuficiente para fazer frente às necessidades de mais pessoal ocupado em setores cruciais das políticas públicas, ainda mais considerando o passivo brasileiro em termos de heterogeneidades regionais, desigualdades sociais e necessidades nacionais em vários âmbitos da contemporaneidade; e
- a despesa global de pessoal, considerando os três níveis da federação e os três poderes da União, não possui distribuição interna uniforme e, pelo contrário, esconde níveis muito díspares de remunerações e condições de trabalho por esfera de governo e esfera de poder.

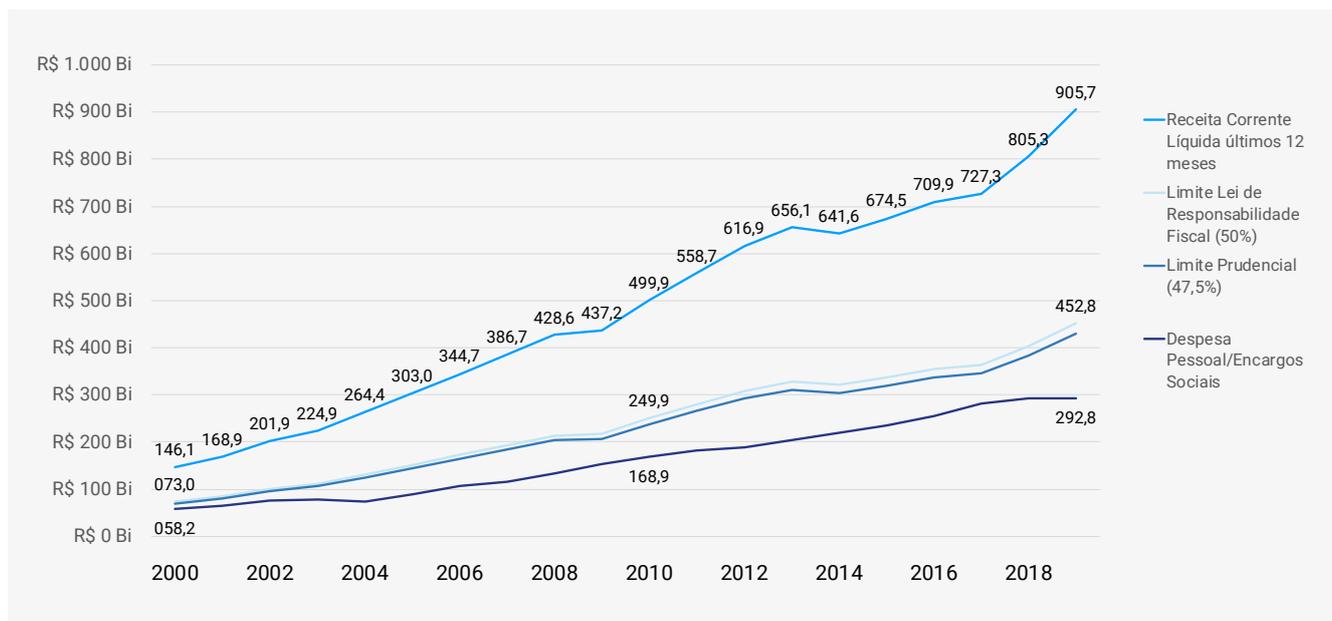
**Gráfico 26 – Despesa anual com servidores ativos e percentual com relação ao PIB (2006-2017)**



Fonte: Orair e Gobetti (2017) e Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Dados atualizados para valores de 2019 (IPCA/IBGE).

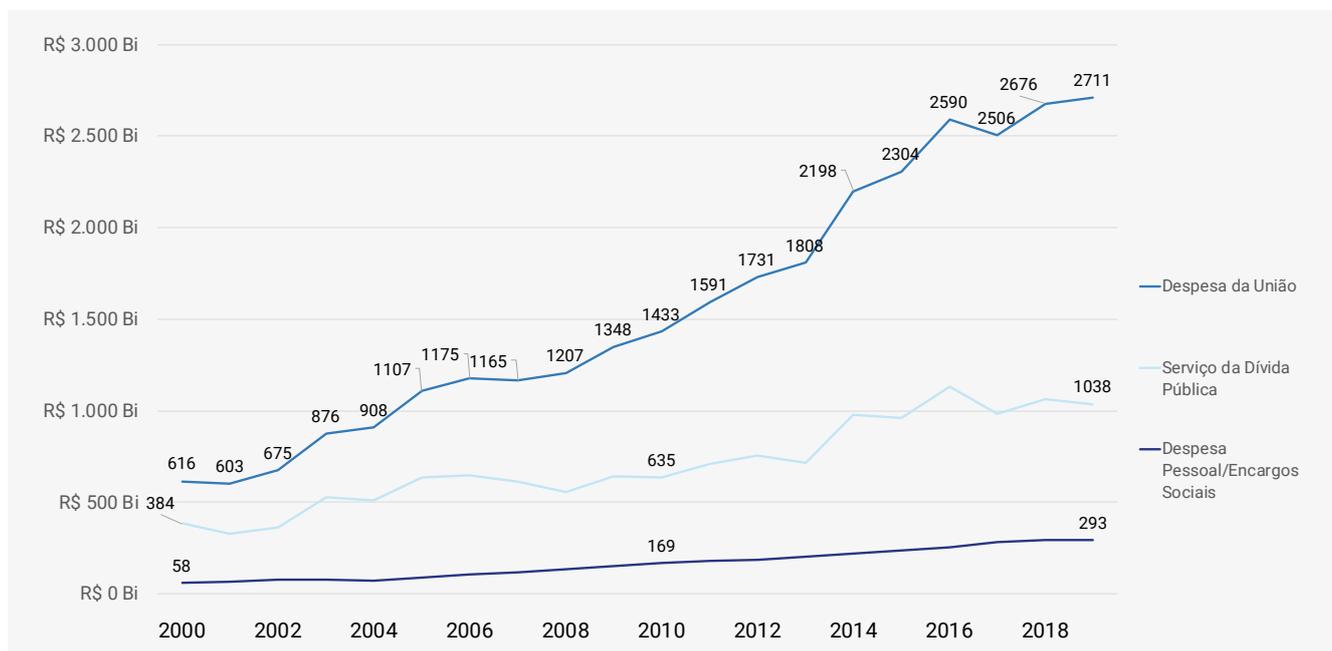
11 O primeiro componente do gasto público global é o gasto previdenciário, supostamente equacionado após três grandes reformas previdenciárias de cunho fiscal ao longo dos últimos anos.

**Gráfico 27 – Evolução da despesa com pessoal em âmbito federal, comparativamente aos limites legais da LRF e à RCL da União (2000-2019)**



Fonte: Receita Federal do Brasil, valores nominais, elaboração Paulo Lindsay, IBGE.

**Gráfico 28 – Evolução da despesa com pessoal em âmbito federal, comparativamente ao total de despesas da União e ao total dos pagamentos com juros e principal da Dívida Pública Federal (2000-2019)**

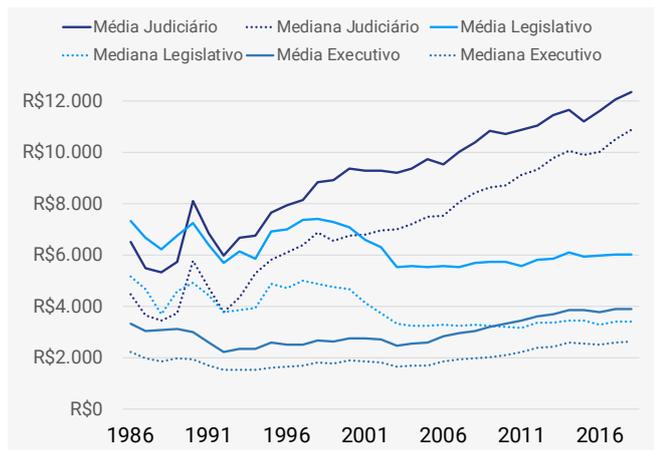


Fonte: Receita Federal do Brasil, valores nominais, elaboração Paulo Lindsay, IBGE.

Avançando, portanto, sobre o último dos itens apontados acima, vemos que a evolução das remunerações no setor público brasileiro como um todo, em termos reais, entre 1986 e 2018, foi maior no poder judiciário, cujo patamar saltou de aproximadamente R\$ 6 mil para R\$ 12 mil por mês em média.

Em segundo lugar está o poder legislativo, cujo patamar oscilou de R\$ 7 mil para R\$ 6 mil em média por mês, seguido pelas remunerações do poder executivo, que oscilaram sempre abaixo dos R\$ 4 mil de média mensal ao longo de todo o período considerado – gráfico 29.

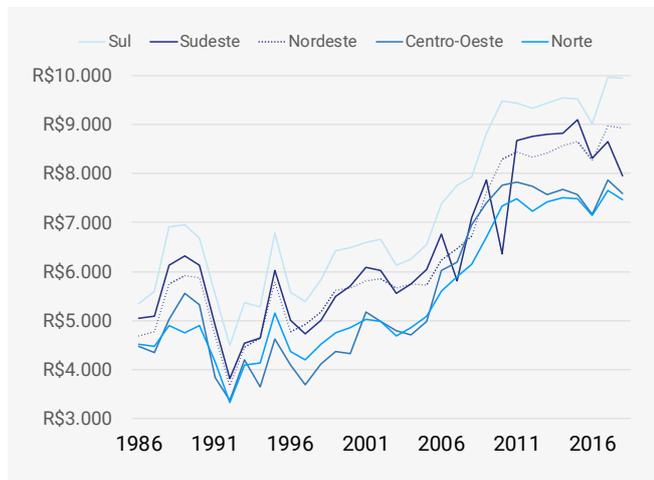
## Gráfico 29 – Evolução real da remuneração no setor público, por Poderes (1986-2018)



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

Quando olhamos as mesmas informações de modo desagregado, por esfera de poder, nível federativo e grandes regiões do país, vemos que as remunerações do poder executivo federal saltaram, entre 1986 e 2018, de um patamar relativamente homogêneo entre regiões, variando entre R\$ 4.500 (regiões norte e centro-oeste) e R\$ 5.500 (região sul) para um patamar mais elevado e mais disperso, no qual despontam novamente as regiões norte e centro-oeste com as menores remunerações médias (ao redor de R\$ 7.500 cada uma) e novamente a região sul com patamar remuneratório na casa dos R\$ 9.900 de média mensal – gráfico 30.

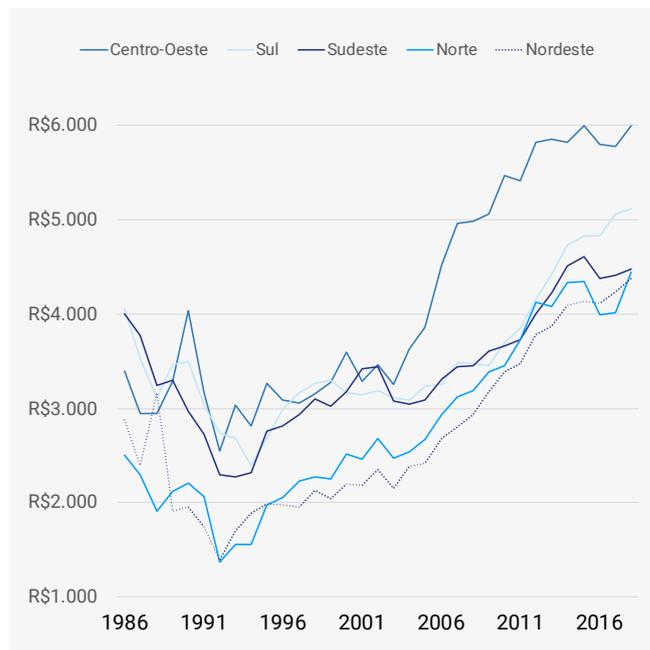
## Gráfico 30 – Remunerações dos vínculos públicos do Poder Executivo Federal, por grandes regiões (1986-2018)



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

O mesmo tipo de gráfico, aplicado apenas ao poder executivo estadual, mostra a mesma tendência geral de crescimento das remunerações médias reais em todas as regiões do país, mas com algumas diferenças em relação ao nível federal. Uma delas é que há um declínio das remunerações entre 1986 e 1992, a partir de quando começa uma recuperação relativa, de magnitude e intensidade desiguais entre as cinco regiões. Enquanto a região centro-oeste, puxada pelo Distrito Federal, descola-se para cima das demais regiões a partir de 2004, as demais aproximam-se entre si em termos remuneratórios médios. Outra diferença importante é que os patamares inicial e final de remunerações médias reais já são visivelmente menores em âmbito estadual, quando comparados com o âmbito federal – gráfico 31.

## Gráfico 31 – Remunerações dos vínculos públicos do Poder Executivo estadual, por grandes regiões (1986-2018)



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

Em termos municipais, por sua vez, as diferenças são ainda maiores entre este nível federativo e os demais. Há um declínio de remunerações que, neste caso, dura até 1994, e embora haja tendência de crescimento médio real das remunerações no poder executivo municipal a partir deste ponto, isso acon-

tece em patamares ainda menores e muita dispersão entre as regiões. De tal modo que no último ano da série, em 2018, os funcionários municipais das regiões sul e sudeste possuíam rendimentos médios mensais de pouco mais que R\$ 3 mil cada, enquanto nos municípios das regiões norte e nordeste o padrão remuneratório era de apenas pouco mais que R\$ 2 mil – gráfico 32. Tais valores, diga-se de passagem, são bastante próximos – ou até mesmo inferiores em algumas localidades – ao salário real médio do setor privado nacional, segundo dados do IBGE.

**Gráfico 32 – Remunerações dos vínculos públicos do Poder Executivo municipal, por grandes regiões (1986-2018)**

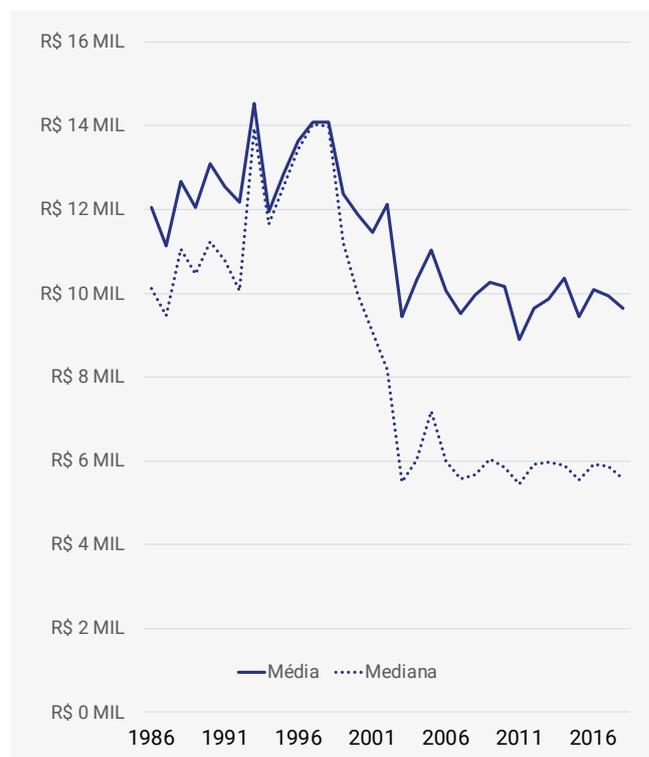


Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

No que se refere ao poder legislativo, nota-se em âmbito federal um patamar de remunerações médias mensais entre R\$ 12 mil e R\$ 10 mil, em termos reais, entre os anos de ponta da série, o único caso, dentre todos os

analisados aqui, em que podemos ver uma redução – ao invés de aumento – do padrão remuneratório vigente – gráfico 33. Mas ainda assim, em um nível que é inferior apenas ao padrão remuneratório do poder judiciário, tal como exposto na sequência.

**Gráfico 33 – Evolução real da remuneração do Poder Legislativo Federal (1986-2018)**

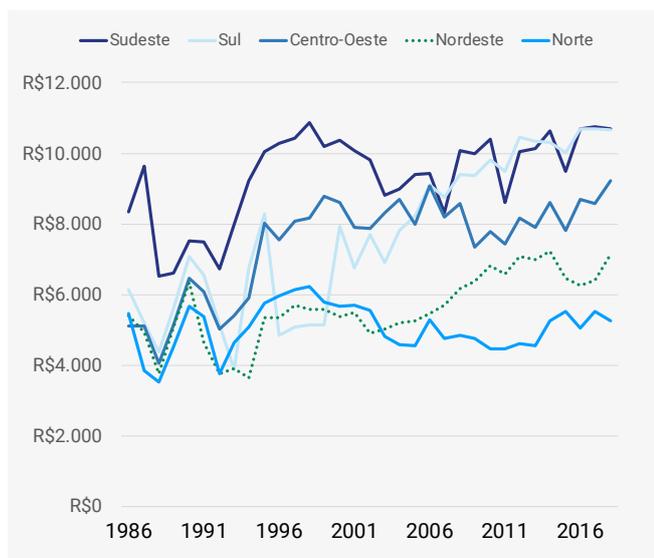


Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

Ainda no que se refere ao poder legislativo, vê-se que o mesmo padrão errático de comportamento remuneratório real ao longo do tempo se verifica também nos âmbitos estadual e municipal. A diferença entre as três esferas de governo está localizada, sobretudo, nos patamares de remuneração em cada caso e na dispersão entre as cinco regiões do país.

A remuneração média mensal real é maior no âmbito estadual que municipal, mas enquanto nos estados da região norte esse patamar está ao redor dos R\$ 5 mil mensais, nas regiões sul e sudeste ele chega aos R\$ 10 mil em média – gráfico 34.

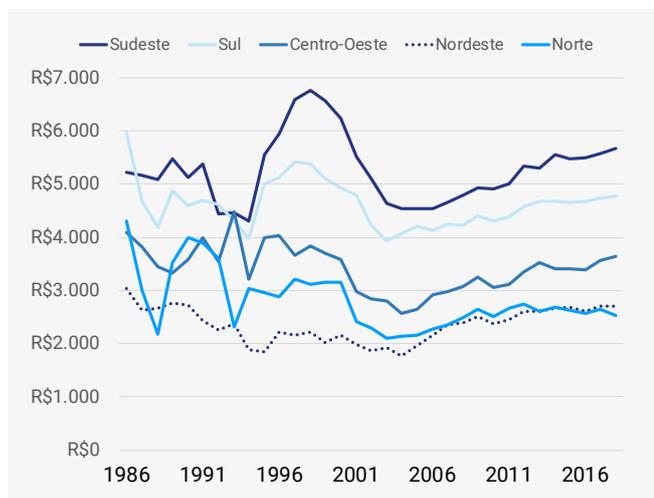
**Gráfico 34 – Remunerações dos vínculos públicos do Poder Legislativo estadual, por grandes regiões (1986-2018)**



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

Já no caso do poder legislativo municipal, enquanto o patamar remuneratório dos funcionários das câmaras legislativas dos municípios das regiões norte e nordeste gira em torno de R\$ 2.500 por mês em média, nos municípios da região sudeste ele chega a pouco mais de R\$ 5.500 – gráfico 35. Ainda assim, isso significa a metade do que recebem os trabalhadores do poder legislativo estadual e cerca de um quarto do que recebem os do poder legislativo federal.

**Gráfico 35 – Remunerações dos vínculos públicos do Poder Legislativo municipal, por grandes regiões (1986-2018)**



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

Por fim, olhando mais de perto os valores das remunerações do poder judiciário, vemos que no plano federal há uma tendência notória de crescimento médio mensal real, entre 1986 e 2018, com a característica específica de que isso acontece com pouca dispersão entre as cinco regiões do país ao longo do tempo, se bem que um pouco maior no final da série que no seu início. O patamar remuneratório transita de aproximadamente R\$ 6 mil para algo como R\$ 16 mil em 2010, a partir de quando sofre um rebaixamento para a casa dos R\$ 14 mil em 2018 – gráfico 36.

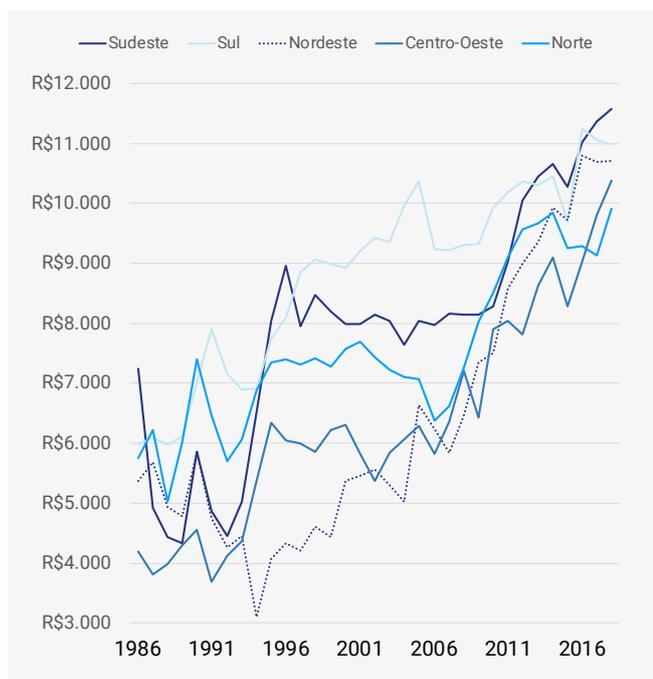
**Gráfico 36 – Remunerações dos vínculos públicos do Poder Judiciário Federal, por grandes regiões (1986-2018)**



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

Já no que tange ao poder judiciário estadual, nota-se um crescimento das remunerações em patamares médios reais um pouco inferiores que os encontrados em âmbito federal, mas com uma dispersão bem maior entre as regiões – gráfico 37.

### Gráfico 37 – Remunerações dos vínculos públicos do Poder Judiciário estadual, por grandes regiões (1986-2018)



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

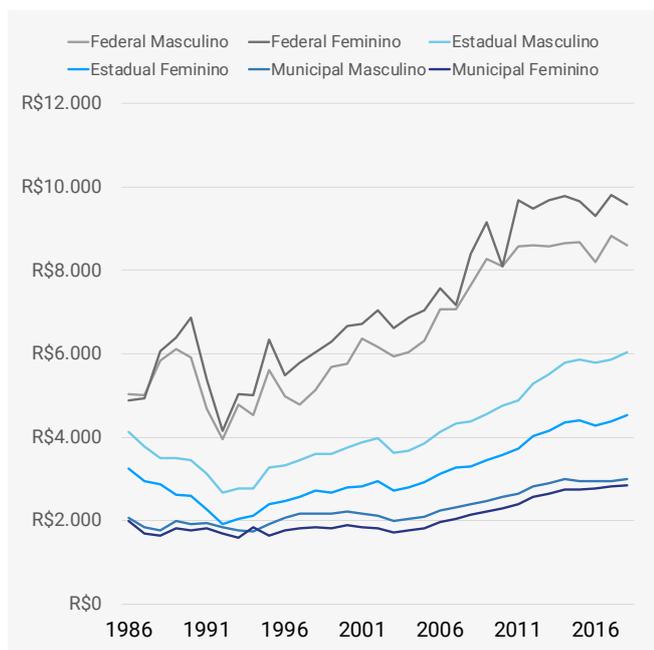
Antes de terminar essa seção, dois outros recortes analíticos são importantes. Tal como feito na seção 1 sobre ocupação no setor público, também aqui vamos discorrer sobre a composição e evolução dos vínculos públicos por sexo, bem como sobre a composição e evolução dos vínculos por tipo de regime de contratação: se estatutário, celetista ou temporário. Essas informações adicionais são importantes para mostrar que as heterogeneidades de ocupação e escolarização, presentes no interior do setor pú-

blico brasileiro e descritas até aqui, acontecem também com relação às remunerações médias mensais, quando vistas pelas óticas de gênero e de regime de contratação. Para além, portanto, dos recortes tradicionais por esfera de governo, esfera de poder e grandes regiões, como constatado acima.

Do ponto de vista de sexo, fica clara a discrepância salarial entre homens e mulheres, sobretudo nos níveis federal e estadual de governo. Essa diferença remuneratória aparece a favor das mulheres no âmbito federal de governo, mas isso se deve ao fato de que os dados abaixo incluem os militares, cuja quantidade elevada de jovens masculinos de baixa patente e baixa remuneração joga a média salarial masculina para baixo da média feminina no âmbito do poder executivo federal apenas.<sup>12</sup> Ou seja, quando se isola o efeito estatístico causado pelo peso do contingente militar, formado predominantemente por homens de remunerações baixas, o perfil remuneratório/discriminatório favorável aos homens volta a ser observado também no âmbito do poder executivo federal, tal como já acontece a favor dos homens nos níveis estadual e municipal. Mas note-se que no nível municipal a diferença remuneratória entre homens e mulheres é menor que nos demais níveis da federação, em grande medida porque o patamar salarial já é bem mais baixo, para ambos os sexos, nos municípios – gráfico 38.

12 Na Nota Técnica *Remunerações dos servidores civis ativos do Executivo federal (1999-2020)*, de Felix Lopez e José Teles Mendes, ainda no prelo, é feito um exercício comparativo entre as remunerações médias mensais reais entre homens brancos, mulheres brancas, homens negros e mulheres negras, considerando apenas os vínculos públicos civis, entre 1999 e 2020, do poder executivo federal (ou seja, deixando de fora o efeito estatístico causado pelos militares), no qual se acha a seguinte situação: “Em 1999, por exemplo, o salário líquido médio de um homem branco é 1,24 vezes mais alto que o de uma mulher branca. Em 2020, essa razão é de 1,13 vezes. Entre 1999 e 2020, portanto, houve ligeira queda da diferença salarial proporcional entre homens brancos e mulheres brancas, acompanhada por aumento da distância entre os primeiros e os homens negros, e queda com relação às mulheres negras. Os valores apontam também a interseção entre cor e raça para compreender aspectos da estratificação salarial e status ocupacional no Executivo federal. Por haver isonomia salarial entre cargos, o que ocorre é que a distribuição desigual desses atributos adscritivos (cor e sexo) se combina com atributos adquiridos (escolaridade, por exemplo), para explicar a distribuição das pessoas entre cargos com diferentes remunerações médias ou tipos de vínculos de trabalho. Em fevereiro de 2020, por exemplo, 62% dos servidores civis ativos do Executivo federal com nível superior eram brancos, frente a 30% de negros, enquanto, entre os que tinham até o Ensino Fundamental, 53% eram negros e 28%, brancos.”

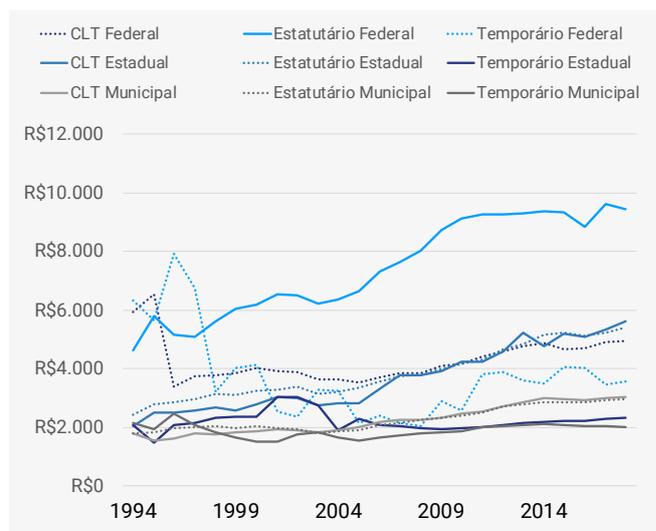
**Gráfico 38 – Evolução real da remuneração média segundo os 3 níveis da federação, por sexo (1986-2018)**



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

Já em relação aos tipos de regimes de contratação, vê-se que os trabalhadores celetistas no setor público ganham, em termos médios mensais reais, um pouco mais que os temporários no setor público, em cada um dos três níveis federativos. Mas chama atenção o fato de que, com exceção dos trabalhadores contratados em regime estatutário em nível federal, que percebem as maiores remunerações médias mensais dentre todos os tipos reunidos aqui, todos os demais trabalhadores – mesmo os estatutários em níveis estadual e municipal – disputam remunerações muito mais próximas entre si. Em particular, destaque-se, negativamente, o fato de que até mesmo os trabalhadores temporários federais ganham, em termos médios mensais reais, mais que os trabalhadores municipais empregados por quaisquer dos regimes de contratação – gráfico 39.

**Gráfico 39 – Evolução real da remuneração média segundo os 3 níveis da federação e os 3 tipos de contratação (1994-2018)**



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

Como dito acima na seção 1, embora essas formas menos adequadas (celetistas e temporários) tenham ainda pouca expressão quantitativa no total da ocupação, vem ganhando espaço em anos recentes, sobretudo nos níveis estadual e municipal, mas também em nível federal, o que sugere estar em curso um processo de terceirização e precarização que resiste ao tempo. Pior que isso, tal processo se vê agora reforçado por meio da PEC 32/2020, que propõe diversificar – flexibilizando e precarizando – as formas de contratação e demissão no setor público.<sup>13</sup>

Na outra ponta da distribuição de regimes de contratação e de patamares de remuneração, reside um segmento de servidores públicos que pode ser considerado a *elite salarial* do funcionalismo.<sup>14</sup> Este segmento, de fato, carece de maior visibilidade pública e controle social, até porque, embora seja a exceção e não o padrão remuneratório no setor público, tais casos vêm sendo usados e manipulados pelo atual governo,

13 Sobre os riscos jurídicos da PEC 32/2020 ver Fonacate (2020).

14 Como dito em Nunes (2020), apesar do termo *elite* possuir conotações coloquiais tanto positivas (para se referir àquilo que há de melhor, como elite esportiva ou atiradores de elite, por exemplo) quanto negativas (para se referir pejorativamente a determinados grupos ou situações sociais), neste trabalho *elite* é utilizado como conceito que descreve grupos minoritários de poder e/ou prestígio, geralmente responsáveis pelo controle de recursos ou processos decisórios relevantes, como no caso da elite salarial do setor público.

congresso e grande mídia como justificativa (ilegítima, ilegal e imoral) pela aprovação da PEC 32/2020, não raras vezes em comparações espúrias com as remunerações do setor privado.

Mas sempre que se utilizam comparações metodologicamente adequadas, constata-se que:

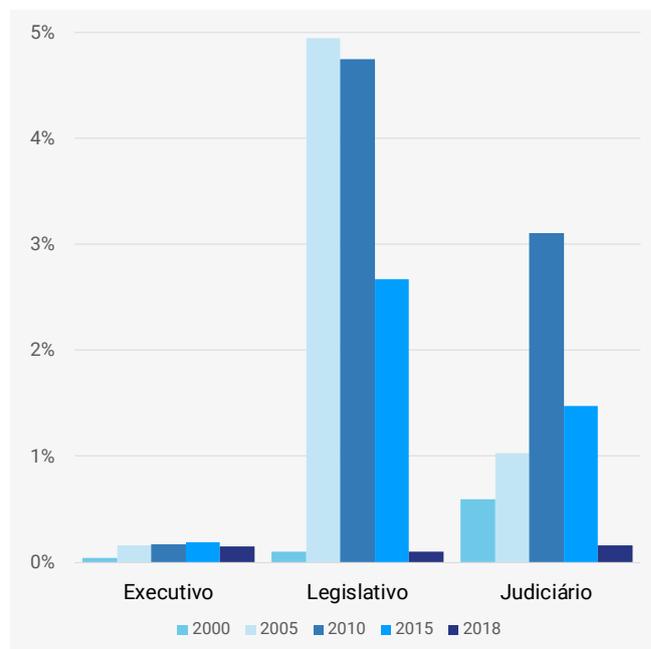
- as remunerações do setor público nacional são muito heterogêneas e predominantemente baixas, ou equivalentes, quando comparadas às remunerações do setor privado;
- as maiores discrepâncias em relação ao setor privado se concentram apenas entre os 10% mais bem pagos e nas carreiras jurídicas, de representação externa, tribunais de contas, atividades de fiscalização e nos altos escalões da administração presentes nos três poderes, Ministério Público e Tribunal de Contas da União; e
- se retirarmos da folha de pagamentos os profissionais da área jurídica do setor público, a diferença de rendimentos entre este e o setor privado cai de 13% para 4% apenas.<sup>15</sup>

Diante disso, onde estão os supostos privilégios de remuneração no serviço público federal?<sup>16</sup> Valendo-se do teto constitucional de remuneração do funcionalismo público, dado pela remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), o critério aqui utilizado foi adotar como ponto de corte o

subsídio mais alto recebido por um ministro em 2018, a preços de dezembro de 2019.<sup>17</sup> A partir daí, foram considerados os vínculos cuja média mensal das remunerações, em cada ano, foi superior à média mensal do subsídio mais alto recebido por um ministro do STF.

Utilizando esse critério, a quantidade de vínculos com remuneração acima do limite constitucional, ao contrário do que muitas vezes se imagina, está muito longe de ser exorbitante. Ao contrário, trata-se de um grupo bastante minoritário em termos remuneratórios – gráfico 40.

**Gráfico 40 – Proporção de vínculos públicos acima do teto constitucional do funcionalismo**



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração Wellington Nunes.

15 Sobre as supostas discrepâncias de remuneração entre setores público e privado, ver Sacchet (2020). Ainda quanto às remunerações, um estudo encomendado pelo governo brasileiro ao Banco Mundial e publicado em novembro de 2017, mostrou que: i) o funcionalismo público nacional não era grande para os padrões internacionais; e ii) que as remunerações dos servidores públicos eram, em média, 17% maiores do que as do setor privado. Além disso, o documento mostra que os prêmios salariais se concentravam nas esferas estadual (31%) e federal (67%). Na esfera federal, essa diferença é puxada pra cima justamente por conta do peso das remunerações da elite salarial no setor público. Na esfera municipal, por sua vez, os salários dos servidores estavam, em média, 1% abaixo dos praticados no setor privado (Banco Mundial 2017, p. 45-46).

16 Esse trecho final dessa seção utiliza trechos, com autorização, de Nunes (2020), isentando-o por erros e omissões remanescentes.

17 O valor mensal médio do maior subsídio recebido por um ministro do STF em 2018, corrigido pelo INPC de dezembro de 2019, foi de R\$ 40.501,00. Todas as remunerações médias também foram consideradas a preços de dezembro de 2019.

Portanto, não se trata de argumentar que a proporção de vínculos públicos federais com remuneração acima do teto do funcionalismo seja irrelevante; trata-se, sim, de dar ao fenômeno o destaque que ele de fato possui. Dito de outro modo, se o objetivo de uma eventual reforma administrativa for, de fato, combater *privilégios*,<sup>18</sup> as remunerações mais altas do funcionalismo não podem ficar de fora. Neste ponto, basta lembrar que a efetiva aplicação do teto salarial, aliás, dispensa qualquer mudança constitucional, já que o limite está inscrito na CF-1988.<sup>19</sup>

Em síntese: é fundamental realizar ajustes remuneratórios no setor público, levando em consideração os determinantes e as especificidades presentes em cada nível federativo de governo (Federal, Estadual e Municipal), bem como atentando para as situações discrepantes em cada poder da União (Judiciário, Legislativo e Executivo). Fazendo isso, a maioria dos problemas remuneratórios discrepantes poderia ser resolvido simplesmente aplicando-se, sem exceções, o teto remuneratório do setor público a cada nível da federação e poder da república.

Além disso, é preciso eliminar ou diminuir drasticamente os adicionais de remuneração que muitas vezes se tornam permanentes em vários casos, distorcendo para cima os valores efetivamente pagos a uma minoria de servidores e funções privilegiadas.

Isso tudo para dizer que os problemas de remuneração, alardeados pela atual área econômica do governo por meio da grande mídia e base parlamentar, são a exceção e não a regra dentro do funcionalismo público, em qualquer recorte analítico que se queira utilizar.

#### 4. Desempenho no Setor Público Brasileiro

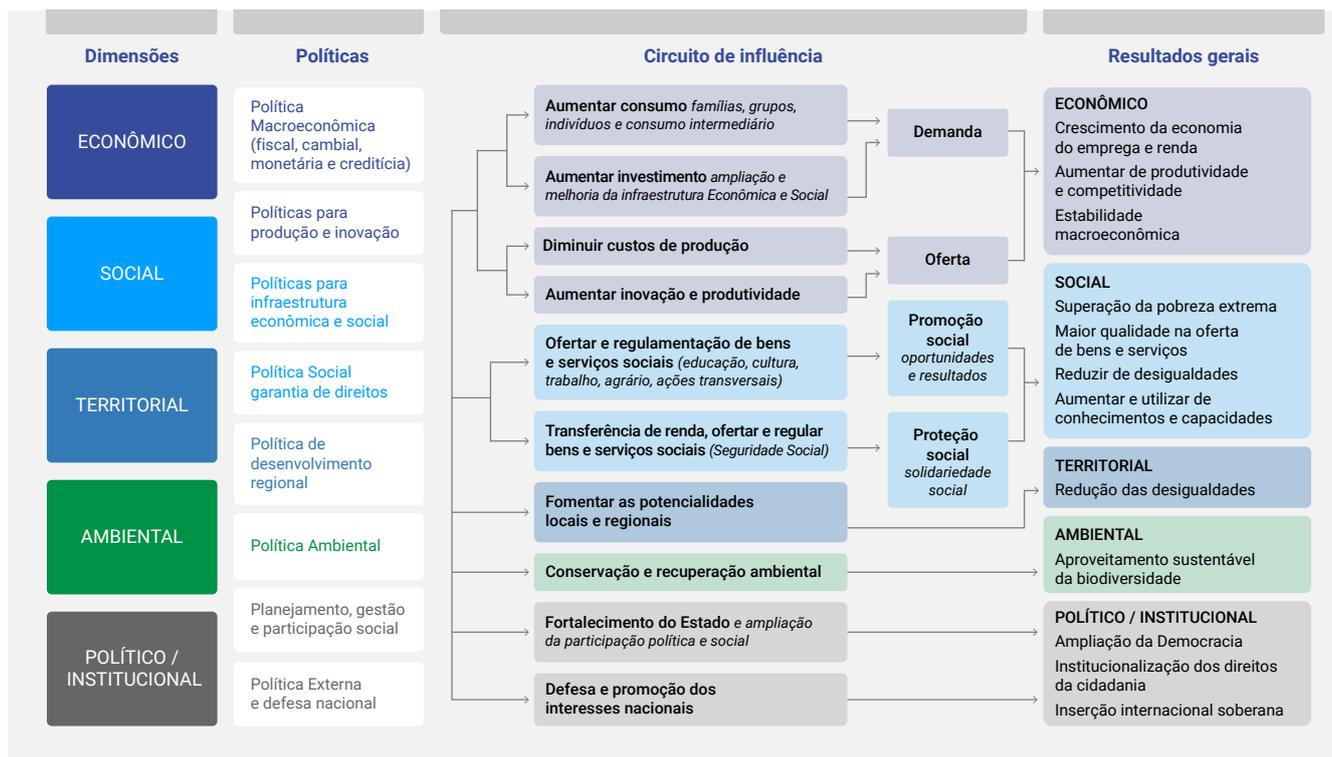
A prova de que o **Estado brasileiro é eficiente**, pelo menos em proporção muito maior do que sugerem os ideólogos do governo e os propagandistas da grande mídia, pode ser encontrada nas informações das figuras 1 e 2 sobre o raio de abrangência da atuação estatal, durante a década 2004 e 2014, bem como nos dados do gráfico 41 e tabelas 1, 2 e 3 abaixo.

---

18 É digno de nota que alguns dos “*privilégios*” que a PEC 32/2020 anuncia que pretende combater – como adicional por tempo de serviço, licença-prêmio e aposentadoria compulsória como modalidade de punição – já deixaram de existir no serviço público federal há mais de 20 anos, embora permaneçam em alguns casos no âmbito subnacional. Esses componentes adicionais e indenizatórios das remunerações são deliberadamente usados de modo pejorativo no discurso oficial da reforma para cristalizar uma ideia de abusos, ilegalidades e imoralidades no interior do setor público, prestando-se, com isso, a produzir uma visão negativa do Estado e dos próprios servidores junto à opinião pública e classe política, com o intuito de minimizar resistências, angariar apoios (sobretudo da grande mídia diretamente interessada nesta pauta) e, assim, facilitar a tramitação e aprovação das penalidades contidas na PEC 32/2020. Que fique claro: uma coisa são os excessos e jeitinhos que de fato ainda existem em fração minoritária de cargos e carreiras espalhadas pelos três níveis de poder e de governo no Brasil, e que evidentemente precisam ser identificados e extirpados. Outra coisa, bem diferente e legítima, são determinados componentes das remunerações a que a maior parte dos servidores tem direito e que, não obstante, precisam ser computados como elementos integrantes de suas remunerações correntes, e assim considerados para fins de aplicação do teto remuneratório de caráter constitucional. Para uma especificação detalhada dos componentes que integram as remunerações dos servidores públicos, diferenciando os valores que devem integrar as remunerações mensais daqueles que não o devem, ver o manual de orientação da RAIS (2019).

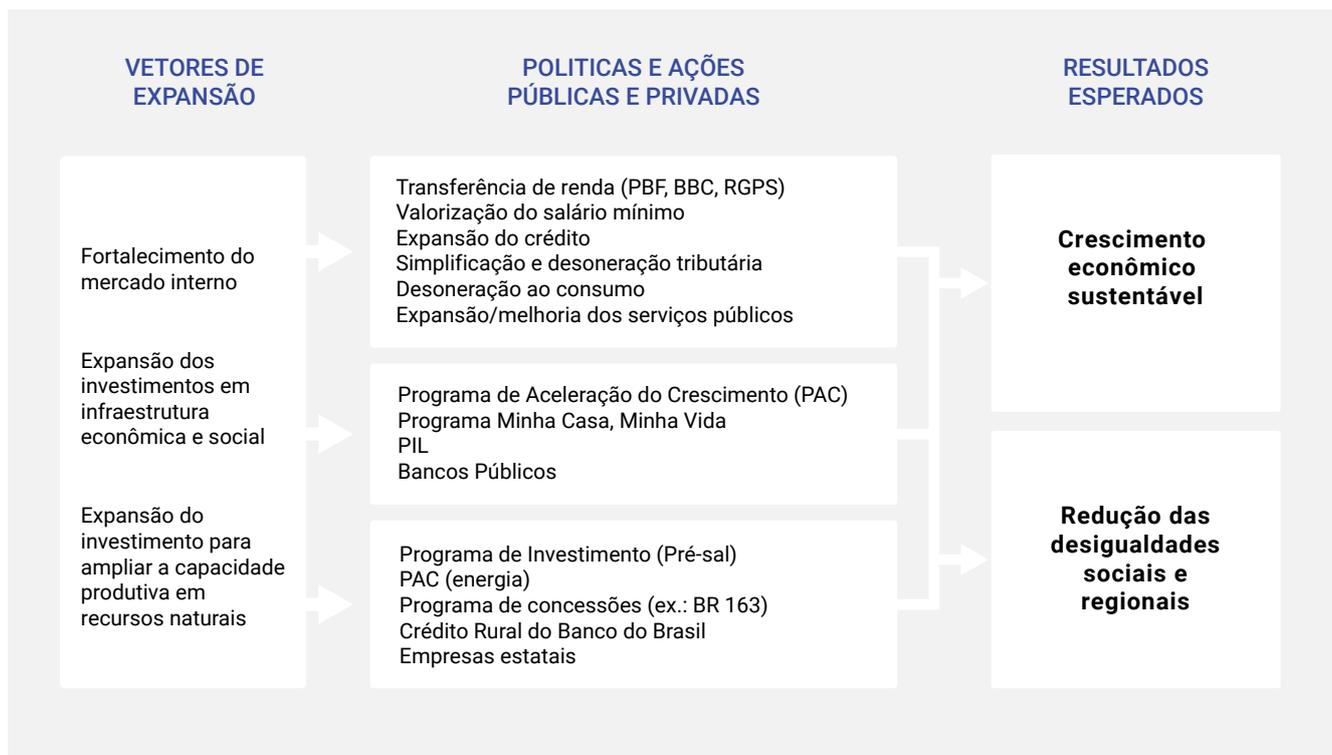
19 Tanto é que o PL 6726/2016, que já tramitou no Senado em 2017, recentemente entrou em discussão na Câmara dos Deputados. Um dos aspectos fundamentais do projeto original é que, além do salário-base, indenizações, subsídios, verbas de representação, abonos, gratificações, prêmios, horas-extras, auxílios moradia etc. também passem a fazer parte do cálculo para o teto remuneratório constitucional. Isso porque, atualmente, em muitas categorias, essas rubricas são excluídas da conta, permitindo a existência dos salários acima do teto. Nesses casos, o instituto do abate-teto (Lei 8.852/94) para restringir as remunerações ao teto constitucional acaba não conseguindo ser efetivo.

**Figura 1 – Dimensões do desenvolvimento, políticas públicas e resultados gerais da estratégia, 2004 a 2014**



Fonte: Ministério do Planejamento, Relatório Anual de Avaliação do PPA, vários anos. Elaboração: Jorge Abrahão de Castro.

**Figura 2 – Dimensão econômica da trajetória de desenvolvimento brasileiro, 2004 a 2014**



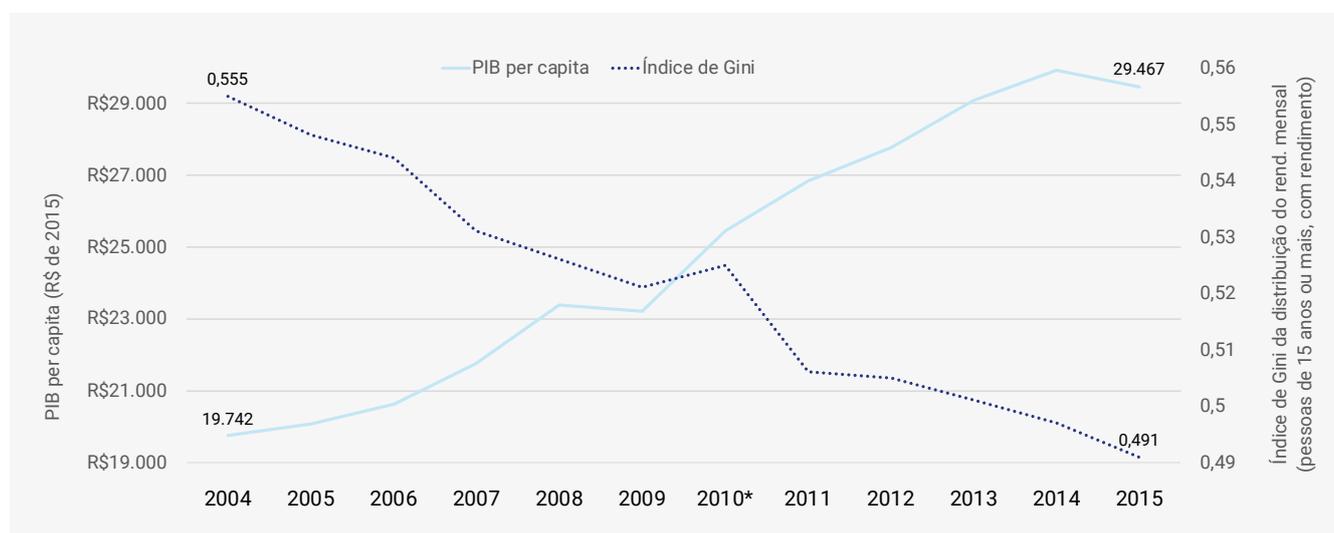
Fonte: Ministério do Planejamento, Relatório Anual de Avaliação do PPA, vários anos. Elaboração: Jorge Abrahão de Castro.

As figuras 1 e 2 mostram, de forma esquemática e didática, o arranjo institucional de políticas públicas que vigorou no Brasil no período entre 2004 e 2014. Esse arranjo institucional revela ao menos duas coisas importantes sobre a relação entre Estado e desenvolvimento na contemporaneidade, quais sejam:

- a complexificação do desenvolvimento exige uma atuação programática do Estado em âmbitos da economia, da sociedade e do meio-ambiente que vão muito além do simples manejo da política macroeconômica; e
- a despeito disso, o arranjo vigente nesse período mostra ser capaz ao Estado organizar a sua atuação de modo minimamente planejado e coordenado, com intencionalidade e direcionalidade estratégica, de forma que a implementação conjunta e simultânea de diversas

políticas públicas, consistentes e persistentes no tempo e no espaço nacional, tais como as listadas na figura 1, informadas por um projeto de crescimento econômico como o sugerido pela figura 2, foram capazes de produzir, como resultado agregado, uma combinação virtuosa entre crescimento da renda *per capita* e decréscimo do índice de Gini, que mede a desigualdade de renda no interior do mundo do trabalho – gráfico 41.

**Gráfico 41 – Combinação virtuosa entre crescimento do PIB per capita e decréscimo do índice de Gini (2004-2015)**



Fonte: IBGE - Contas Nacionais Anuais, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e \*Censo Demográfico. Elaboração própria.

Note-se que esse resultado – desejável em qualquer projeto de desenvolvimento nacional, mas historicamente raro e difícil de ser obtido por obra apenas das forças de mercado – fez-se possível, no caso brasileiro recente, em função de uma combinação politicamente deliberada entre programas de estímulo e indução do crescimento econômico (por meio da reativação do crédito pessoal para consumo e do crédito empresarial produtivo em dimensões e condições adequadas, recuperação do investimento público por meio dos fundos e bancos públicos, bem como das empresas estatais estratégicas etc.), e programas ativos de estruturação e fortalecimento do mercado

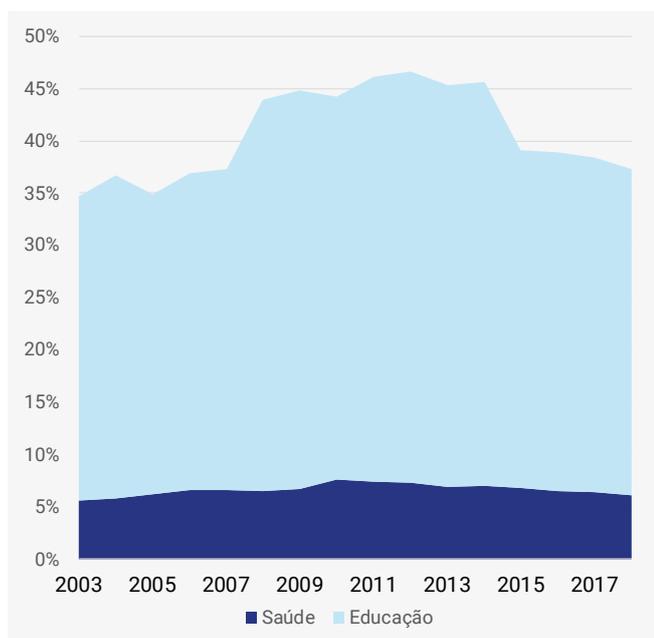
consumidor doméstico, associados a programas de expansão e fortalecimento do gasto social relacionado à educação pública e ao tripé da seguridade social, vale dizer: saúde pública (SUS), previdência pública (INSS) e assistência social (BPC, segurança alimentar e transferências diretas de renda monetária à população mais pobre e vulnerável por meio do programa bolsa-família).

Tudo isso, é bom que se diga, com crescimento modesto da ocupação e do gasto com pessoal no setor público nacional, tal como evidenciamos por meio das seções anteriores deste trabalho. A rota de profissionalização das políticas públicas e dos seus servidores explica, juntamente com o aumento dos

dispêndios globais (orçamentários e extra-orçamentários) na implementação finalística das políticas prioritárias, o significativo aumento de cobertura social e de acesso da população e empresas ao rol de bens e serviços públicos pelo país. Explica, igualmente, os ganhos de produtividade, eficiência, eficácia e efetividade a eles relacionados.

Dois exemplos setoriais são eloquentes a esse respeito. Nas áreas da saúde e, sobretudo, em educação, há grande participação relativa de ambas no total da ocupação, tanto em nível estadual como municipal. Nos estados, saúde representa cerca de 6% da ocupação total nesse nível da federação, enquanto educação soma pouco mais que 30% – gráfico 42.

**Gráfico 42 – Expansão dos vínculos públicos estaduais nas áreas de saúde e educação (2003-2018)**

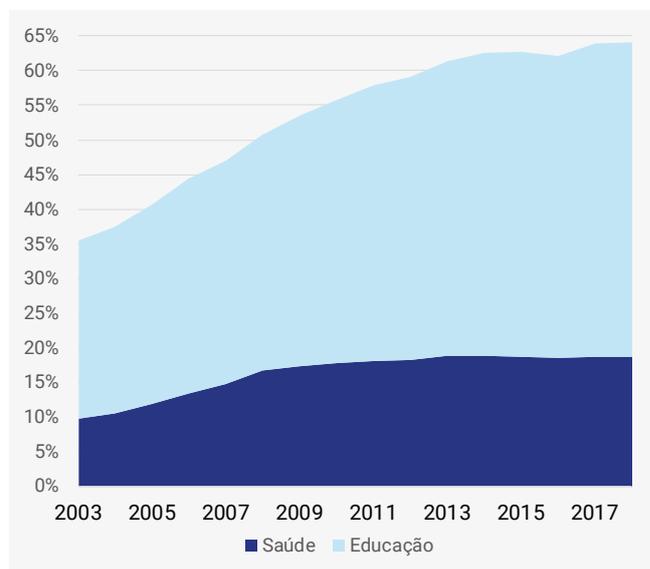


Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

Já no caso dos municípios, houve um crescimento muito importante da ocupação nessas duas áreas sociais de atendimento direto à população. Na saúde, a quantidade de vínculos públicos praticamente dobrou de 10% para 19% do total da ocupação nesse nível federativo. Na educação, o crescimento foi ainda mais expressivo: saltou de 26% para 45% entre os anos de 2003 e 2018, embora o

ritmo mais intenso de crescimento tenha se verificado até 2014 – gráfico 43.

**Gráfico 43 – Expansão dos vínculos públicos municipais nas áreas de saúde e educação (2003-2018)**



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

Adicionalmente, como se vê pela tabela 1, é possível constatar a enorme ampliação da cobertura social havida entre 2002, 2013 e 2016 no país, viabilizada por meio das políticas e programas de assistência e previdência social, trabalho e renda, saúde e educação, desenvolvimento urbano e agrário. Em todos esses casos, para além das concessões de bens e serviços finalísticos de natureza social, há que se levar em conta as respectivas redes de infraestrutura física necessárias ao atendimento dos diversos segmentos populacionais contemplados em cada caso. São equipamentos públicos que, embora diferentes e específicos em cada caso, guardam em comum o fato de precisarem estar fisicamente perto das pessoas para as quais se destinam; algo que não é trivial num país como o Brasil. Já entre 2016 e 2019, nota-se certo arrefecimento geral dos números, em termos do seu ritmo de crescimento e magnitude global, resultado este diretamente relacionado à crise econômica e política que vem se aprofundando no Brasil desde a primazia da austeridade fiscal sobre as agendas do desenvolvimento – tabela 1.

**TABELA 1****Benefícios e serviços sociais públicos ofertados**

<b>ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> (em milhões de unidades)	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
Famílias beneficiárias do Bolsa Família	3,6 <sup>2003</sup>	14,1	13,8	13,7
Beneficiários do BPC e RMV	2,3	4,2	4,4	4,6
<b>PREVIDÊNCIA</b> (em milhões de unidades)	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
Beneficiários do RGPS	18,9	27	29,2	30,9
<b>TRABALHO E RENDA</b> (em milhões de unidades)	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
Beneficiários do Seguro Desemprego	4,8	8,6	7,1	6,3
Beneficiários do Abono Salarial	6,5	21,4 <sup>2012</sup>	22,9	23,0 <sup>2018</sup>
<b>SAÚDE</b>	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
Procedimentos Ambulatoriais (em bilhões de unidades)	1,9	3,8	3,9	3,7
Atendimentos na Atenção Básica (em milhões de unidades)	868	1.200		
Atendimentos na Atenção Especializada (em milhões de unidades)	146	447		
<b>EDUCAÇÃO</b>	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
PNLD - Livros Didáticos Adquiridos (em milhões de unidades)	96 <sup>2005</sup>	133	128	172
Matrículas na Educação Profissional de Nível Médio	279.143	749.675	1.826.289	1.874.974
Matrículas no Ensino Superior (em milhões de unidades)	1,1	1,9 <sup>2012</sup>	2,9	3,4 <sup>2018</sup>
Prouni - Bolsas Ocupadas	95.612 <sup>2005</sup>	177.284	329.180	219.000
<b>DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO</b>	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
Contratos realizados no Pronaf (em milhões de unidades)	0,9	2,2	1,6	1,3

Fonte: Ministério da Economia, Relatório Anual de Avaliação do PPA, vários anos; SPREV; PDET/ME; INEP; DATASUS.

Claro está que para tais resultados positivos no cômputo geral das políticas públicas implementadas no período sob escrutínio, houve forte incremento de tecnologias inovadoras (TIC's), aumento da arrecadação (sem criação de novos impostos e sem aumento de alíquotas dos impostos já existentes), aumento do orçamento e da sua respectiva execução físico-financeira, recursos humanos mais escolarizados e presentes mais em áreas finalísticas da ação estatal que em áreas intermediárias, ligados mais ao atendimento direto à população que a funções meramente administrativas, além de outras características que denotam, na

verdade, um incremento no desempenho institucional agregado – isto é, aumento de eficiência e produtividade sistêmica – do setor público federal.

Significa que, em eficiência, faz-se hoje muito mais que no passado, seja por unidade de pessoal, de TIC's ou mesmo de orçamento *per capita*. Todos reconhecem ser necessário e urgente novos e permanentes ganhos de eficiência da máquina pública, porém, de mais eficiência não se obtém, automaticamente, mais eficácia ou efetividade da ação governamental. Dito de outra maneira: significa que o problema do Estado brasileiro é menos de eficiência (problema

típico de gestão pública = fazer mais com menos) e mais de eficácia (fazer a coisa certa) e efetividade (transformar a realidade, eliminando ou mitigando os grandes e históricos problemas nacionais). Ou seja, grande parte dos problemas do Estado brasileiro relaciona-se com a ausência ou precariedade do planejamento público (e não da gestão pura e simples)! Mas planejamento entendido aqui como processo tecnopolítico necessário e orientado para maior e melhor capacidade de governar.<sup>20</sup>

Avançando, como se constata pelas tabelas 2 e 3, são também bastante expressivas as quantidades observadas em itens de acesso da população e das empresas a bens e serviços dependentes da expansão das redes de infraestrutura nos setores aí considerados. Essa expansão das redes de infraestrutura (modais de transportes e logística, energia

e comunicações) contou com apoio estatal direto, mas também por meio da modernização de marcos regulatórios, parcerias, concessões e crédito público. Insuficientes para a resolução dos gargalos da área, os investimentos públicos em infraestrutura (indutores dos investimentos privados) ainda assim adquirem eloquência neste século quando observamos, sem ser exaustivo, que o número de bilhetes pagos em voos regulares nacionais, a movimentação de passageiros em aeroportos, a frota de veículos automotores, a movimentação de contêineres e cargas nos portos brasileiros, o número de unidades consumidoras de energia, o número de telefones móveis ativos e de assinantes de TV a cabo, apenas para ficar em algumas dimensões representativas da modernidade, mais que duplicaram no intervalo entre 2002 e 2016 – tabelas 2 e 3.

**TABELA 2**

Utilização da rede de infraestrutura

<b>TRANSPORTES</b> (em milhões de unidades)	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
Movimentação de passageiros nos aeroportos	71,2 <sup>2003</sup>	193,1	201,1	218,6
Frota de veículos	39 <sup>2004</sup>	82	93	104
Movimentação de carga nos portos e Terminais (ton)	529	931	1.002	1.104
Carga transportada em ferrovias (tu)	389 <sup>2006</sup>	463	503	494
<b>ENERGIA</b> (em milhões de unidades)	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
Número de unidades consumidoras	52,8 <sup>2003</sup>	74,6	80,3	84,8
<b>COMUNICAÇÕES</b> (em milhões de unidades)	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
Telefones móveis ativos	35	271	244	226
Telefones fixos ativos	38,7 <sup>2006</sup>	44	41	33
Assinantes de TV	3,5	18	18,8	15,7
Domicílios com acesso à internet	13% <sup>2005</sup>	40%	57,57%	74,68%

Fonte: Ministério da Economia, Relatório Anual de Avaliação do PPA, vários anos; Ministério da Infraestrutura; Antaq; ANTT; Anatel.

20 Sobre o tema, vide Cardoso Jr. (2020b).

Mas ainda aqui, no que diz respeito à utilização e expansão das redes de infraestrutura econômica (transportes, energia e comunicações), houve também um arrefecimento em termos da magnitude e ritmo de crescimento, entre 2016 e 2019, fenômeno diretamente derivado da quase paralização

– e em alguns casos, até mesmo reversão – dos investimentos públicos, os quais, como se sabe, são grandes indutores dos investimentos privados, em função das expectativas positivas e efeitos multiplicadores que são capazes de deflagrar em uma economia capitalista – tabelas 2 e 3.

**TABELA 3**

Ampliação da rede de infraestrutura

<b>TRANSPORTES</b> (em milhares de unidades)	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
Extensão da malha rodoviária pavimentada (km)	156,4	202,6	212,8	213,2
Extensão concedida (km)	11,96 2008	15,4	20,6	20,8
Extensão da malha ferroviária (km)	28,8 2004	30	31	30
<b>ENERGIA</b> (em milhares de unidades)	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
Capacidade instalada de geração (MW)	82,5	126,7	150,3	170,1
Extensão de linhas de transmissão (km)	72,5	116,8	133,3	154,4
Capacidade de transformação (MVA)	166,2	278,3	333,2	374,7
<b>COMUNICAÇÕES</b> (em milhares de unidades)	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>
Escolas públicas urbanas com banda larga	21,3 2008	62,5	64	65

Fonte: Ministério da Economia, Relatório Anual de Avaliação do PPA, vários anos; CNT; Ministério da Infraestrutura; Anatel.

Enfim, sendo o Brasil, um país de dimensões continentais e com uma população estimada, em 2020, na casa dos 210 milhões de habitantes, trata-se, sem dúvida, de um enorme desafio político e econômico a provisão (quantitativa e qualitativamente) adequada desses bens e serviços à totalidade da população residente no país. Daí não só a necessidade, mas inclusive a urgência, de iniciativas governamentais que não se restrinjam à mera gestão (ainda que eficiente) das políticas e programas já existentes de infraestrutura econômica, social e urbana. Trata-se, na verdade, da necessidade e urgência de iniciativas mobilizadoras das capacidades estatais e instrumentos governamentais à disposição dos governos e a serviço do desenvolvimento nacional.

## Considerações Finais

*“Por paradoxal que pareça aos menos avisados, o Estado liberal é um Estado militar policial, não no sentido do terrorismo fascista, evidentemente, mas no sentido de reduzir as funções da máquina estatal à manutenção da ordem, cabendo ao ‘poder civil’ (isto é, ao poder político dos representantes do capital) o controle dessas funções (dos instrumentos coercitivos da ordem).”*

João Quartim de Moraes, *Liberalismo e Ditadura no Cone Sul*. Campinas: Unicamp/IFCH, 2001, pg. 374.

As propostas de Reforma Administrativa que hoje tramitam pelo Congresso Nacional, alardeadas pela área econômica de governo, meios empresariais e grande mídia, simplesmente não resolverão nenhum dos problemas reais do setor público brasileiro, mas criarão ou farão piorar vários outros.

Em essência, tais propostas carecem de compreensão sistêmica sobre os condicionantes e determinantes do desempenho estatal no campo das políticas públicas. Para não dizer que não há preocupação alguma com o Estado, suas organizações, funções e servidores, veja-se que tanto na reforma da previdência como nas PECs 186, 187, 188, de 2019, e agora na PEC 32 de 2020, é conferido tratamento diferencial e privilegiado somente ao núcleo militar-policial-judicial-repressivo do Estado. E assim vai-se consolidando um *estado de exceção permanente* no país, como forma de viabilizar – pelo uso aberto da força física e das várias formas de violência institucional e simbólica – o projeto liberal-fundamentalista do mercado e dos valores arcaicos de uma sociedade patriarcal, religiosa-dogmática, autoritária, racista e misógina.

As referidas PECs visam promover, na realidade, um abrangente e profundo ajuste fiscal, tomado este apenas pelo lado das despesas públicas, calando-se sobre as imensas iniquidades e regressividade da estrutura tributária pelo lado da arrecadação. No que diz respeito apenas à PEC 32/2020, há ao menos 3 aspectos críticos que precisam ser destacados negativamente:

- A proposta prevê o fim do RJU para novos ingressantes, exceção feita àqueles que ingressarem nos chamados *cargos típicos* de Estado, os quais tampouco estão definidos na PEC, reforçando a ideia de que esse conceito já está, em si mesmo, ultrapassado; afinal, o que seria mais típico de Estado no atual contexto pandêmico que as carreiras das áreas de saúde, assistência social, educação e meio-ambiente? Para as demais formas de contratação previstas na PEC, prevê-se o fim da estabilidade funcional dos servidores nos respectivos cargos públicos, introduzindo-se, a partir de então, problemas notórios de assédio moral e institucional contra funcionários e organizações, riscos de fragmentação

e descontinuidade das políticas públicas de caráter permanente e aumento da incerteza da população e mesmo dos empresários com relação à qualidade, tempestividade e cobertura social e territorial das entregas de bens e serviços por parte do Estado.

- A proposta prevê a explicitação – com sua respectiva priorização – do *princípio da subsidiariedade*, por meio do qual inverter-se-á o espírito original da CF-1988, fazendo com que o Estado atue de forma subsidiária, coadjuvante – poderíamos dizer, subalterna – aos setores empresariais privados na provisão de bens e serviços à sociedade. O Estado auxiliaria e supriria a iniciativa privada em suas deficiências e carências, só substituindo-a excepcionalmente. A atuação do Estado seria a exceção, não a regra. Se aprovada, é claro que esta proposta reforçará sobremaneira os vetores de exclusão, desigualdades, pobreza e heterogeneidades já presentes em larga escala na realidade brasileira.
- A proposta prevê a criação de super poderes ao presidente da República, ao transferir para seu raio de discricionariedades as decisões (unilaterais) sobre criação ou destruição de organizações, carreiras e cargos no âmbito da administração pública federal. Obviamente, esta medida, em si mesma antirrepublicana e antidemocrática, reforçará os traços patrimoniais-oligárquicos da cultura política tecnocrática e autoritária brasileira, que de modo lento estava sendo transformada desde a CF-1988 pela ampliação da transparência e da participação cidadã no trato da coisa pública.

Tudo somado, e apesar do discurso oficial, empresarial e da grande mídia, o fato é que são pírias ou inexistentes as preocupações com o desempenho governamental ou com a melhoria das condições de vida da população brasileira. Travestida de reforma ad-

ministrativa, trata-se na verdade de mais uma peça no arco – *abrangente, profundo e veloz* – de medidas de ajuste fiscal permanente que estão em curso no país desde 2015, exacerbado pelo dogmatismo das regras fiscais (regra de ouro e superávit primário), reforçadas pela EC 95/2016 (teto de gastos), e agora levadas ao paroxismo desde 2019 pelas reformas anti-desenvolvimento do governo Bolsonaro/Guedes.

A sua visão é intrinsecamente negativista acerca do peso e papel que o Estado deve ocupar e desempenhar nas economias e sociedades contemporâneas. Por isso, deverá produzir resultados opostos aos desejados, com enormes e negativas repercussões sobre a capacidade de crescimento, geração de empregos e distribuição de renda e riqueza numa sociedade, tal qual a brasileira, já marcada estruturalmente por imensas heterogeneidades, desigualdades e necessidades de várias ordens. Isso para dizer que, ao tratar a questão do funcionalismo e da administração pública brasileira sem entendê-las como questões de Estado, e pior, sem conexão alguma com um projeto de desenvolvimento econômico, social, ambiental etc., é a melhor maneira para não resolver os problemas que hoje sabemos existir.

Se houvesse interesse em uma reforma que buscasse melhorar o desempenho institucional da máquina pública, deveriam olhar para onde de fato estão os problemas da gestão e do funcionalismo no Estado brasileiro. Os problemas existem e não são poucos, estando localizados, na verdade, em traços históricos arraigados ao *burocratismo* e ao *autoritarismo*,<sup>21</sup> tanto nas formas internas de organização e funcionamento da máquina pública, como nas relações pouco republicanas, pouco democráticas e bastante seletivas do Estado com agentes privilegia-

dos do mercado e, sobretudo, com parcelas imensas e vulneráveis da população, ainda hoje alijadas da cidadania plena e dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, em várias de suas dimensões.

Neste texto, atualizamos para o último ano disponível os dados de uma série histórica longa (1986 a 2018) e confiável sobre aspectos muito relevantes do emprego público no Brasil, organizados segundo as três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) e os três níveis de governo (União, Estados e Municípios).

Com base neles, corroboramos achados e conclusões de trabalhos anteriores que contestam argumentos correntes que buscam, pela força da grande mídia, desconhecimento da realidade – e até mesmo pela má-fé – transformar em suposta verdade uma série de equívocos (teóricos e empíricos) e pré-conceitos sobre as estruturas e as formas de funcionamento do Estado brasileiro e das suas administrações públicas, notadamente no plano do poder executivo federal.

Além de contestá-los, as informações aqui reunidas neste estudo buscaram requalificar os termos do debate, demonstrando que:

- *O Estado brasileiro não é grande*, nem em termos do quantitativo total de pessoal ocupado, nem tampouco em termos do gasto global que isso representa em relação ao PIB ou mesmo em relação à RCL. Muito ao contrário, dados deste estudo e de estudos de comparação internacional mostram que o Brasil ainda pode e deve ousar aumentar o seu quantitativo de pessoal no futuro próximo, com vistas tanto ao cumprimento dos preceitos constitucionais de 1988, como em função do processo histórico inescapável de alargamento e complexificação da atuação programá-

---

21 Ambos os aspectos – autoritarismo e burocratismo – estão tratados em Cardoso Jr. (2020c), razão pela qual não serão aqui novamente explicitados.

tica dos Estados nacionais na contemporaneidade;<sup>22</sup>

- *A estrutura de pessoal ocupado pelo Estado no Brasil não apenas não o torna demasiado caro, como revela a necessidade de um trabalho deliberado e articulado, entre esferas de governo e de poder, no sentido de buscar maior homogeneização das condições laborais de acesso e contratação, remuneração e capacitação, progressão e aposentação no âmbito do setor público brasileiro como um todo. Em particular, é muito importante reforçar o fato de que os problemas remuneratórios são a exceção e não a regra no setor público em qualquer dos níveis da federação e em qualquer dos âmbitos de poder que se queira investigar; e*
- Por fim, a atuação concreta, contínua, coletiva e cumulativa do poder executivo brasileiro mostra estar em curso, sobretudo desde a reforma administrativa derivada da CF-1988,<sup>23</sup> um processo de *profissionalização das funções e da atuação pública*, que tem na es-

tabilidade funcional, na segurança e previsibilidade das remunerações, no aumento da escolarização média e na capacitação permanente dos servidores ao longo do ciclo laboral, alguns dos principais fundamentos da melhoria de desempenho institucional agregado apresentada neste estudo, em clara indicação de que o Estado brasileiro vem galgando ganhos de eficiência, eficácia e efetividade de modo lento, é verdade, mas gradual e seguro.<sup>24</sup>

Portanto, para reforçar e acelerar as tendências e características acima é preciso ter claro ser o crescimento econômico sustentado ao longo do tempo, e a sua correspondente arrecadação tributária, que garantem as condições de incorporação, custeio e profissionalização de novos servidores e funções à máquina pública, e não o corte quantitativo indiscriminado de funcionários ou a precarização de suas condições e relações de trabalho que estimularão o desenvolvimento com equidade num país ainda tão heterogêneo e desigual como o Brasil.

---

22 Para efeitos da situação brasileira frente a países da OCDE e da América Latina, ver Matos e Cardoso Jr. (2020).

23 Vide nota de rodapé n. 8.

24 Para uma discussão completa acerca dos fundamentos do Estado democrático e diretrizes para uma reforma progressista no Brasil, ver Cardoso Jr. (2020c). Neste estudo, chamamos de fundamentos e diretrizes da ocupação e do desempenho institucional no setor público brasileiro, os seguintes aspectos: i) estabilidade funcional dos servidores nos cargos públicos; ii) remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral; iii) qualificação elevada, capacitação permanente e meritocracia no âmbito das funções e organizações estatais; iv) cooperação – ao invés da competição – interpessoal e intra/inter organizações como critério de atuação, método primordial de trabalho no setor público e fonte de inovação, produtividade e efetividade das ações governamentais; e v) liberdade de organização e autonomia de atuação associativa e sindical no setor público.

## Referências Bibliográficas

ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações). **Painéis de Dados da Anatel**. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/paineis/>>. Acesso em: 7 de out. de 2020.

ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações). **Panorama Setorial de Telecomunicações**, referente a dezembro de 2019. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/dados/relatorios-de-acompanhamento/2019#R31>>. Acesso em: 7 de out. de 2020.

ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações). **Programa Banda Larga nas Escolas – PBLE**. Disponível em: <<https://www.anatel.gov.br/setorregulado/plano-banda-larga-nas-escolas>>. Acesso em: 7 de out. de 2020.

ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários). **Estatístico Aquaviário**. Disponível em: <<http://web.antaq.gov.br/Anuario/>>. Acesso em: 7 de out. de 2020.

ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres). **Anuário do Setor Ferroviário**. Disponível em: <<https://portal.antt.gov.br/anuario-do-setor-ferroviario>>. Acesso em: 7 de out. de 2020.

ANUÁRIO CNT DO TRANSPORTE. **Estatísticas Consolidadas**, 2019. Disponível em: <<https://anuariodotransporte.cnt.org.br/2019/Rodoviario/1-3-1-1-2-/Malha-rodovi%C3%A1ria-pavimentada>>. Acesso em: 9 de out. de 2020.

BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Washington: Banco Mundial, 2017.

CARDOSO JR., J. C. **Anacronismos da Reforma Administrativa: autoritarismo, fiscalismo, privatismo**. Brasília: Afipea, Nota Técnica n. 15, 2020a.

CARDOSO JR., J. C. **Planejamento Governamental para Céticos**. São Paulo: Ed. Quanta, 2020b.

CARDOSO JR., J. C. **Desconstrução do Estado Nacional: o fracasso do projeto liberal e alternativas progressistas para a reforma administrativa e o planejamento público**. Brasília: Pílulas de Bom Senso, n. 2, Afipea-sindical, 2020c.

CARDOSO JR., J. C. e PIRES, R. R. **Gestão de Pessoas e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro: crítica à proposta fiscal-gereencialista da reforma administrativa e diretrizes para um modelo de Estado orientado à reflexividade, inovação e efetividade**. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, Fonacate, 2020.

CNT. **Boletim Estatístico**, dezembro 2016. Disponível em: <<https://www.cnt.org.br/boletins>>. Acesso em: 9 de out. de 2020.

CNT. **Boletim Estatístico**, fevereiro 2019. Disponível em: <[https://www.udop.com.br/download/estatistica/boletim\\_estatistico\\_da\\_cnt\\_confederacao\\_nacional\\_do\\_transporte/2019/fev2019\\_cnt\\_boletim\\_estatistico\\_transporte.pdf](https://www.udop.com.br/download/estatistica/boletim_estatistico_da_cnt_confederacao_nacional_do_transporte/2019/fev2019_cnt_boletim_estatistico_transporte.pdf)>. Acesso em: 9 de out. de 2020.

CORTE de supersalários pode poupar R\$ 15 bi e financiar Renda Cidadã; entenda. Agência O Globo, 15 de out. de 2020. Disponível em: <<https://economia.ig.com.br/2020-10-05/corte-de-supersalarios-pode-poupar-r-15-bi-e-financiar-renda-cidada-entenda.html>>. Acesso em 23 de out. de 2020.

DATASUS. TabNet. **Produção Ambulatorial do SUS**. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sia/cnv/qauf.def>>. Acesso em: 8 de out. de 2020.

FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). **Dados estatísticos de anos anteriores, 2016**. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos-anos-anteriores>>. Acesso em: 6 de out. de 2020.

FONACATE (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado). **Reforma Administrativa do Governo Federal: contornos, mitos e alternativas**. Brasília: Fonacate, 2019.

FONACATE (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado). **O lugar do funcionalismo estadual e municipal no setor público nacional (1986-2017)**. Brasília: Fonacate; Afipea, 2020.

FONACATE (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado). **Exame Crítico da PEC 32/2020: dever constitucional de proteção da segurança jurídica**. Brasília: Fonacate, 2020.

INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação**. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 6 de out. de 2020.

LOPEZ, F.; MENDES, J. T. **Remunerações dos servidores civis ativos do Executivo federal (1999-2020)**. Rio de Janeiro: Nota Técnica, Ipea, no prelo.

MATOS, F. A.; CARDOSO JR. J. C. **O Brasil no Mundo: emprego público, escolarização, remunerações e desempenho estatal em perspectiva internacional comparada**. Brasília: Fonacate, 2020.

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. Denatran: **Frota de Veículos – 2016**. Disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/frota-de-veiculos-2016>>. Acesso em: 7 de out. de 2020.

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. Denatran: **Frota de Veículos – 2019**. Disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-denatran/frota-de-veiculos-2019>>. Acesso em: 7 de out. de 2020.

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. **Infraestrutura Federal de Transportes - Malha Ferroviária – 2016**. Disponível em: <<https://dados.gov.br/dataset/infraestrutura-federal-de-transportes-malha-ferroviaria>>. Acesso em: 9 de out. de 2020.

MORAES, João Quartim de. **Liberalismo e Ditadura no Cone Sul**. Campinas: Unicamp, 2001.

NUNES, W. **A Elite Salarial do Funcionalismo Público Federal: identificação conceitual e dimensionamento empírico**. Brasília: Nota Técnica n. 17, Afipea-Sindical, 2020.

OECD. **Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020**. Paris: OECD Publishing, <<https://doi.org/10.1787/9e6d37a1-pt>>, 2020.

PDET (Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho). **Painel de Informações do Seguro-Desemprego**. Disponível em: <<http://pdet.mte.gov.br/seguro-desemprego>>. Acesso em: 6 de out. de 2020.

RAIS (2019). **Manual de orientação: ano-base 2019**. Disponível em: <[http://www.rais.gov.br/sitio/rais\\_ftp/ManualRAIS2019.pdf](http://www.rais.gov.br/sitio/rais_ftp/ManualRAIS2019.pdf)>. Acesso em: 25.11.2020.

SPREV. **Resultado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS**. Disponível em: <<http://www.antigo.previdencia.gov.br/a-previdencia/politicas-de-previdencia-social/resultados-do-rgps/>>. Acesso em: 10 de out. de 2020.



**FONACATE**

Fórum Nacional Permanente  
de Carreiras Típicas de Estado

[www.fonacate.org.br](http://www.fonacate.org.br)