Uma Análise Multidimensional Da Burocracia Pública Brasileira Em Duas Décadas (1995-2016)

Felix Garcia Lopez. Doutor em Sociologia. Professor e pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
E-mail: felixglopez@gmail.com

Erivelton Pires Guedes. Doutor em Engenharia. Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
E-mail: erivelton.guedes@ipea.gov.br

Resumo

O texto descreve e analisa alguns padrões e tendências da ocupação no setor público brasileiro, de 1995 a 2016, diferenciando os níveis federativos – municipal, estadual e federal -- e os poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. A análise se baseia em dados novos, resultado da integração de bases de dados distintas sobre o setor público, em especial a RAIS. Analisam-se aspectos referentes à evolução do total de vínculos, escolaridade, remunerações, ocupações, diferenças por sexo e despesa pública. Os resultados demonstram diferenças significativas tanto entre níveis federativos quanto entre os Poderes. Sugerimos ser importante considerar as diferenças aqui reveladas para qualificar a discussão pública sobre as características do setor público e suas transformações nas últimas décadas. Sugerimos, por fim, levar em conta as características, padrões e tendências discutidas para um debate mais realista sobre reformas do setor público, em especial em contextos de crise fiscal e em diálogo crítico com as narrativas que genericamente evocam um "inchaço da máquina pública".

Palavras-Chave: Burocracia; Burocracia Pública; Setor Público; Serviço Público; Funcionalismo

Abstract

The text describes and analyzes some patterns and tendencies in the Brazilian civil and military sector, from 1995 to 2016, differentiating by federative levels - municipal, state and federal - and the Executive, Legislative and Judicial branches. We based our analysis on new data resulted from the integration of multiple databases on the public sector. We analyze aspects related to the evolution of total personnel, schooling, remunerations, occupations, gender differences, and public expenditure. The results show significant differences both among federative levels and branches of power. We suggest that it is crucial to consider the differences here disclosed to qualify the public debate about the characteristics of the public sector and its transformations in the last decades. We suggest, finally, to consider the features, patterns, and trends discussed for a more realistic debate on public sector reforms, especially contexts of fiscal crisis and in critical dialogue with the narratives that evoke a "public sector swelling".

Key-words: Bureaucracy; Civil Service; Public Sector; Public Service.

Uma Análise Multidimensional Da Burocracia Pública Brasileira Em Duas Décadas (1995-2016)

Felix Lopez – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Erivelton Guedes – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

1. INTRODUÇÃO

Nosso objetivo neste texto é preencher uma lacuna no debate sobre o serviço público brasileiro.[1] Embora existam três níveis federativos e três poderes independentes no Brasil republicano, frequentemente as diferenças daí advindas são desconsideradas, tratadas de modo genérico ou, ainda, o nível *federal* é tomado como *nacional* e considerado a unidade típica do setor público do país. O resultado é uma compreensão distorcida – na melhor das hipóteses, parcial – sobre tendências e padrões observados no setor público, com implicações adversas sobre decisões que deveriam aprimorar as capacidades de atuação do Estado brasileiro.

Para tanto, apresentamos padrões e tendências essenciais à compreensão da evolução da ocupação no setor público brasileiro de 1995 a 2016. As informações se baseiam em dados disponibilizados pela plataforma *Atlas do Estado Brasileiro*,[2] que disponibiliza inédita integração de informações sobre o setor público.

Exceto quando houver menção explícita, os dados se referem aos *vínculos* do serviço público e incluem servidores ativos civis e militares. A inclusão dos militares nesse painel de dados é um aspecto a salientar, por ser raro incluí-los em análises sobre a força de trabalho do setor público.

Na próxima seção resumimos o método para construir informações seguras da série anual. A seção três descreve e discute os principais padrões e tendências na ocupação do setor público, considerando os níveis federativos – municipal, estadual e federal – e os Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. A seção conclusiva resume os argumentos.

[1] Ou seja, o corpo de servidores em instituições do Estado, não eleitos, sejam eles membros de carreira ou não.
[2] Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/atlasestado/>.

2. METODOLOGIA

A análise utiliza, em sua maior parte, informações da Relação Anual de Informações Sociais, do Ministério do Trabalho (RAIS/MTE). A RAIS é um registro administrativo oficial cujo objetivo é manter informações atualizadas e sistemáticas sobre a atividade trabalhista no país. Todas as pessoas jurídicas, do setor público ou privado, têm por obrigação declarar os dados referentes aos seus empregadores, anualmente. Nesse sentido, a base registra apenas a atividade trabalhista formalmente contratada e não inclui trabalhadores do setor informal, cujo contingente é de cerca de 40%. Este contingente informal, entretanto, está localizada no setor privado, que não é objeto de análise nesta nota. Para garantir maior consistência dos dados, incorporaram-se, adicionalmente, dados do Sistema de Administração de Pessoal da Administração Federal (Siape), do então Ministério do Planejamento (MP), as edições da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic) e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), todas elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Quando comparáveis, utilizou-se fontes de dados alternativas para identificar discrepâncias eventuais nos totais ou médias, corrigir erros ou anomalias e tornar o dado final mais seguro. A base de dados da RAIS/MTE é utilizada com maior frequência por fornecer os microdados abrangentes para os três níveis da administração que autorizam análises mais detalhadas sobre o funcionalismo. Esta base também possui a mais extensa série histórica anual.

Para captar o universo dos vínculos no setor público brasileiros, adotou-se como primeiro filtro o total de vínculos relacionados aos órgãos que constam na natureza jurídica "administração pública", na RAIS. Em seguida, separaram-se os ocupados em cada um dos níveis da administração – federal, estadual[3] e municipal – e, nestes, os vinculados à administração direta ou indireta.

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

[3] Salvo nos casos de menção explícita, o Distrito Federal será considerado unidade federativa equiparada aos estados, embora, constitucionalmente, seja um ente federado peculiar.

1) Servidores da administração federal direta, nos seguintes códigos[4]
    a. 101-5 – Órgão público do poder executivo federal
    b. 104-0 – Órgão público do poder legislativo federal
    c. 107-4 – Órgão público do poder judiciário federal
2) Servidores da administração federal indireta, nos seguintes códigos
    a. 110-4 – Autarquia federal
    b. 113-9 – Fundação pública de direito público federal
    c. 116-3 – Órgão público autônomo federal
    d. 125-2 - Fundação Pública de Direito Privado Federal
3) Servidores da administração direta municipal
    a. 103-1 – Órgão do poder executivo municipal
    b. 106-6 – Órgão do poder legislativo municipal
4) Servidores da administração municipal indireta
    a. 112-0 – Autarquia municipal
    b. 115-5 – Fundação pública de direito público municipal
    c. 118-0 – órgão público autônomo municipal
    d. 124-4 – Município
    e. 127-9 - Fundação Pública de Direito Privado Municipal
5) Servidores da administração estadual direta
    a. 102-3 - Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou do Distrito Federal
    b. 105-8 - Órgão Público do Poder Legislativo Estadual ou do Distrito Federal
    c. 108-2 - Órgão Público do Poder Judiciário Estadual
6) Servidores da administração estadual indireta
    a. 111-2 - Autarquia Estadual ou do Distrito Federal
    b. 114-7 - Fundação Pública de Direito Público Estadual ou do Distrito Federal
    c. 117-1 - Órgão Público Autônomo Estadual ou do Distrito Federal
    d. 123-6 - Estado ou Distrito Federal
    e. 126-0 - Fundação Pública de Direito Privado Estadual ou do Distrito Federal

[4] Inclui civis e militares.

As séries oriundas da RAIS/MTE, em geral se iniciam em 1995 e, em alguns casos particulares, a partir de 2004 - ano em que o CPF dos indivíduos passou a ser reportado e os registros apresentam mais qualidade. A comparação entre RAIS e PNAD indica crescente convergência entre os totais reportados por ambas, como já haviam indicado Cardoso Jr. e Nogueira (2011, p. 418).

A análise com base na RAIS considerou cada registro de empregado, por número de CPF. Com esse procedimento foi possível corrigir algumas presumíveis inconsistências – detalhadas no código em R, disponibilizadas em portal aberto, de forma que todos que possam colaborar para aprimorá-los. Por exemplo, embora seja possível que um CPF seja reportado mais de uma vez em um mesmo ano, simultaneamente, sempre que ele apareceu mais de uma vez em uma mesma organização, optou-se por manter apenas o registro do mês mais recente, excluindo-se o registro alternativo. No caso de um mesmo CFP registrado em mais de uma organização, em momentos diferentes, manteve-se o registro mais recente, considerando que o dado indica mudança de vínculo. Ainda assim, deve-se ter claro que o total de vínculos sempre será maior que o total de trabalhadores, já que ocupados podem manter mais de um vínculo no setor público, o que é comum, por exemplo, nas áreas de educação e saúde.

Para registrar os ocupados[5] militares, um procedimento especial foi adotado, em face do seguinte cenário: até o ano de 2010, a RAIS não reportava a ocupação de "militares", "policiais" e "bombeiros". Decidiu-se, então, com base nos dados das RAIS referentes aos anos 2011 e seguintes, buscar todas as razões sociais/CNPJS que reportavam a presença dessas ocupações, bem como os CPFs nelas registrados. De posse desses dados, a RAIS dos anos 2010 e anteriores foi varrida e sempre que CPF já apontado como vinculado a um ocupado nas três ocupações apareceria, imputava-se aquela ocupação. Da mesma sorte, sempre que nos CNPJs que registravam uma das três ocupações aparecessem vínculos de trabalho com a ocupação – com base no campo correspondente à Classificação Brasileira de Ocupações -- em branco, presumiu-se tratar de militar, policial ou bombeiro. Com isso, espera-se ter chegado, para os anos anteriores à 2011, a

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

um número próximo do real, embora seja impossível, por meio desses registros, discernir entre os três.

As médias de remuneração discutidas na seção três foram geradas com base nos registros da RAIS/MTE. A principal informação utilizada é a remuneração mensal, reportada em cada um dos meses do ano. Para o cálculo da média de cada vínculo, foram descartadas remunerações com valores iguais a zero ou valores nulos. As remunerações mensais apresentam valores mais consistentes do que outras variáveis sobre remuneração mas estão disponíveis somente a partir do ano de 2007 - por este motivo a série histórica neste capítulo é menor do que nos demais. Excepcionalmente para o ano de 2016, devido à uma anomalia observada nas remunerações mensais, foi utilizada a variável de remuneração média em salários mínimos, convertida para Reais de acordo com o salário mínimo do referido ano, para o cálculo das médias de remunerações. Todos os valores foram atualizados para preços de 2018 utilizando-se o IPCA (IBGE).

A seguir analisamos as informações relativas aos seguintes aspectos da evolução da ocupação no setor público brasileiro: vínculos de trabalho, remunerações, distribuição e remuneração por sexo e escolaridade, e a despesa pública com servidores ativos.

3. PADRÕES E TENDÊNCIAS DA OCUPAÇÃO DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO (1995-2016)

Esta seção descreve algumas das principais tendências e padrões observados na ocupação do setor público brasileiro. O objetivo de descrever de modo panorâmico, e com dados novos, algumas das dimensões mais importantes da organização do setor público. Para tanto, as subseções a seguir descrevem a evolução no total de servidores, por níveis federativos (3.1), os diferenciais de escolaridade (3.2), a remuneração média por níveis federativos e poderes (3.3), aspectos da ocupação e remuneração, por gênero (3.4) e a evolução da despesa pública com servidores (3.4). Os dados ao mesmo tempo que confirmam padrões mais gerais observados no marcado de trabalho brasileiro – caso das diferenças na remuneração entre homens e mulheres – contribuem para um entendimento novo sobre outras dimensões, como é o caso do inadequado argumento de que houve expansão descontrolada do gasto público com servidores ativos.

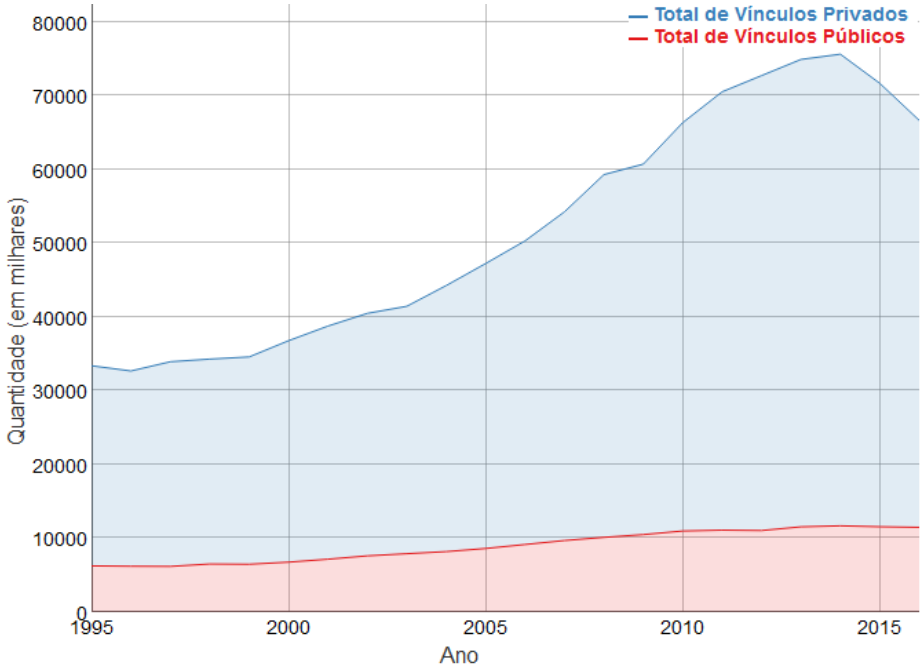
3.1 EVOLUÇÃO NO TOTAL DE SERVIDORES: CONCENTRAÇÃO NOS MUNICÍPIOS

A mais importante tendência observada nos dados sobre evolução do total de servidores públicos do país é a ampliação do número absoluto de servidores até 2014, mas estabilidade em relação ao percentual de ocupados no mercado de trabalho nacional. De 1995 a 2016, o total de vínculos ativos civis e militares aumentou de aproximadamente 7,5 milhões para 12 milhões. Estes totais de 7,5 milhões, em 1995, e 12 milhões, em 2016 incluem as empresas públicas -- naturezas jurídicas 201-1 e 202-0 --, cujos vínculos, contudo, não relatam o nível administrativo a que pertencem – se municipal, estadual ou federal. Quando se excluem essas naturezas jurídicas, os totais de vínculos nos municípios, estados e União é de, aproximadamente, 6,3 milhões, em 1995, e 11,5 milhões em 2016, valores que serão, doravante, utilizados, pois na maioria das vezes as informações calculadas necessitam identificar o nível administrativo ou o poder.

No mesmo período, o total de ocupados formais do setor privado passou de 27,1 milhões para 55,12 milhões, (gráfico 1). Entretanto, estão excluídos os trabalhadores informais ou por conta própria, que respondem por mais de 40% dos trabalhadores do setor privado (Ipea, 2015, p. 15) e desde 2015, são um contingente em expansão (Ipea, 2018, p. 24-25).[6]

[6] Segundo dados do Caged/IBGE, nos anos de 2015 e 2016 houve forte aumento do desemprego no setor privado. Em 2017, o número de empregos gerado foi praticamente nulo.

Gráfico 1 - Total De Vínculos (Acumulados) Nos Setores Público E Privado Do Brasil (1995-2016)

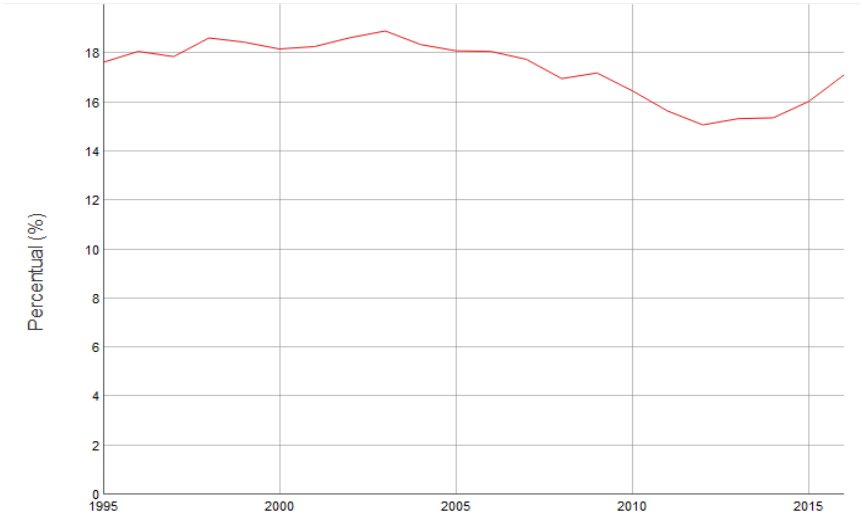


Fonte: Rais/MTE. Elaboração: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea. Obs.: Exclui empresas públicas e de capital misto.

O percentual de vínculos no setor público em relação ao total de pessoas formalmente ocupadas – segundo a RAIS e incluindo as empresas públicas – se reduziu de 22,3%, em 1995, para 17,4%, em 2016. Considerando apenas os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e excluindo estas empresas, o percentual baixou de 18% para 17% neste período (gráfico 2).[7]

[7] Nas empresas públicas e de capital misto, houve redução do total de vínculos 1,7 milhão, em 1995, para 493 mil vínculos, em 2016.

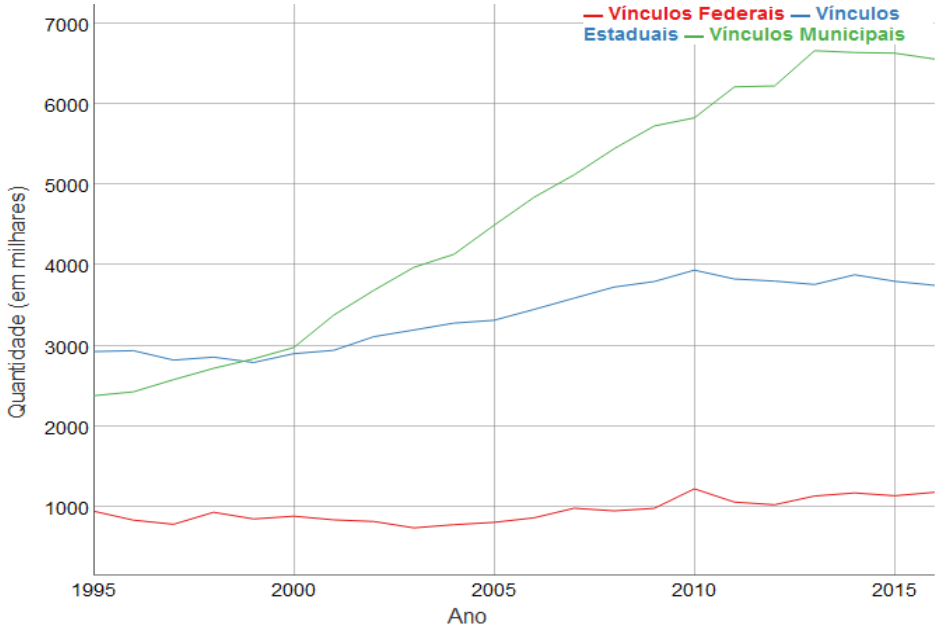
Gráfico 2 - Percentual De Vínculos No Setor Público Em Relação Ao Total Vínculos Do País, Conforme Reportado Na Rais (1995-2016)



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea. Obs.: Exclui empresas públicas e de capital misto.

O total de vínculos civis e militares ativos no setor público federal aumentou 25% e passou de aproximadamente 950 mil, em 1995, para 1,2 milhão, em 2016. O total de vínculos no setor público estadual cresceu 28% e passou de 2,9 milhões, em 1995, para 3,7 milhões, em 2016. O crescimento mais significativo, de 175%, ocorreu nos municípios, onde o total de vínculos passou de 2,4 milhões para 6,5 milhões, entre 1995 e 2016 (gráfico 3).

Gráfico 3 - Evolução Anual Do Total De Vínculos (Civis E Militares), Por Nível Administrativo (1995-2016)



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea. Obs.: Exclui empresas públicas e de capital misto.

Dados do *Boletim Estatístico de Pessoal* e do *Painel Estatístico de Pessoal* (BRASIL, 2018) possibilitam construir uma série temporal mais ampla – de 1991 a 2018 -- do total de *ocupados civis* ativos no *Executivo federal*. Houve trajetória de redução no total de servidores civis ativos do Poder Executivo, entre 1992 e 2001, e de trajetória de crescimento entre 2002 a 2014, quando o número se torna estável. Nota-se que o total de servidores federais civis ativos em 2018 é inferior ao observado em 1991 (gráfico 4).

A expansão observada nos anos 2000 conjuga políticas deliberadas de recomposição dos quadros de servidores e imposições do Tribunal de Contas da União (TCU), que em 2002, "*[...] considerou irregulares os expedientes precários de recrutamento utilizados nos anos 1990, como terceirizações e contratações avulsas por meio de organismos internacionais, entidades sem fins lucrativos e similares, para atividades que eram próprias do serviço público, e não de natureza complementar*" (LASSANCE, 2017, p. 10; ver também NOGUEIRA, 2015; TCU, 2002 e, principalmente, TCU, 2005).

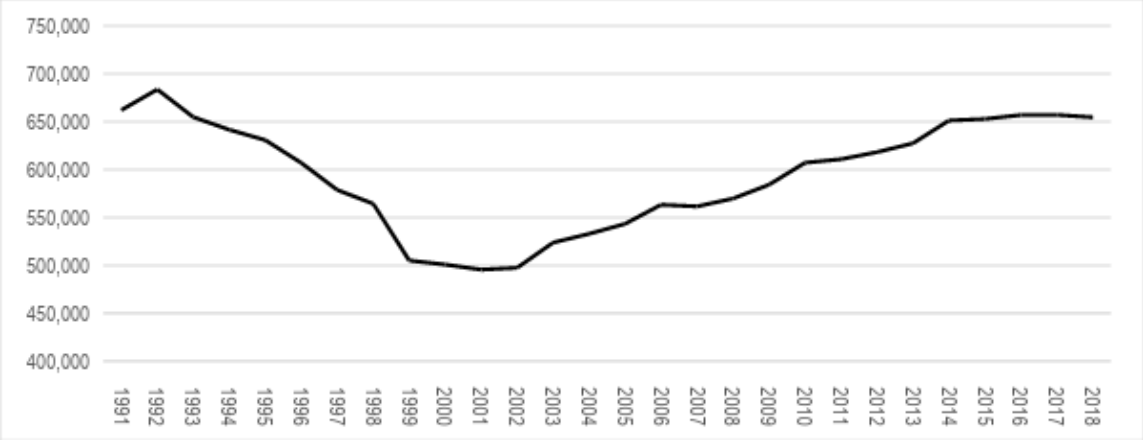
Lassance (2017) detalhou um pouco mais esses dados:

> "em 2003 foi autorizada a abertura de 24.808 vagas para concursos para o nível federal, sendo mais de dois terços (15.394) destinadas ao Ministério da Educação (MEC). Destas, metade (7.700) eram para

substituir terceirizados em hospitais universitários. Àquela época, no Ministério do Meio Ambiente (MMA), 95% da força de trabalho era formada por terceirizados, temporários ou comissionados. No Ministério da Saúde (MS), 75% dos funcionários atuavam sob regime de contrato temporário. Até 2005, o Ministério do Planejamento (MP) informou ao TCU ter substituído 24.306 servidores terceirizados por concursados. A partir de 2006, o MP se comprometeu a totalizar, até 2010, mais 33.125 novas vagas, o que perfazia um total de mais de 57.400 substituições de terceirizados por concursados" (Ver também TCU, 2005, em especial a tabela 6, que está disponível em <https://goo.gl/pLKL6K>.

Cavalcante e Carvalho (2017) calcularam que, após 2003, no Executivo federal, apenas 10% dos ingressos corresponderam às carreiras do "núcleo do Estado" – conforme definição do Plano Diretor de Reforma do Estado do governo FHC –; de 2003 a 2014, além das carreiras do núcleo do Estado outras 34 carreiras receberam admitidos. (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017, p. 9). Para Cardoso e Nogueira (2018), deve-se ressaltar que a equivalência numérica observado entre 1991 e 2018 omite uma diferença relevante: que o crescimento dos anos 2000 significaram, ao contrário dos anos 1990, uma "recomposição legalizadora e modernizadora" que tanto substituiu pessoas irregularmente contratadas por servidores efetivos quanto criou novas carreiras transversais para atuar em diversos órgãos do poder Executivo.

Gráfico 4 - Total De Servidores Federais Civis Ativos (1991-2018)

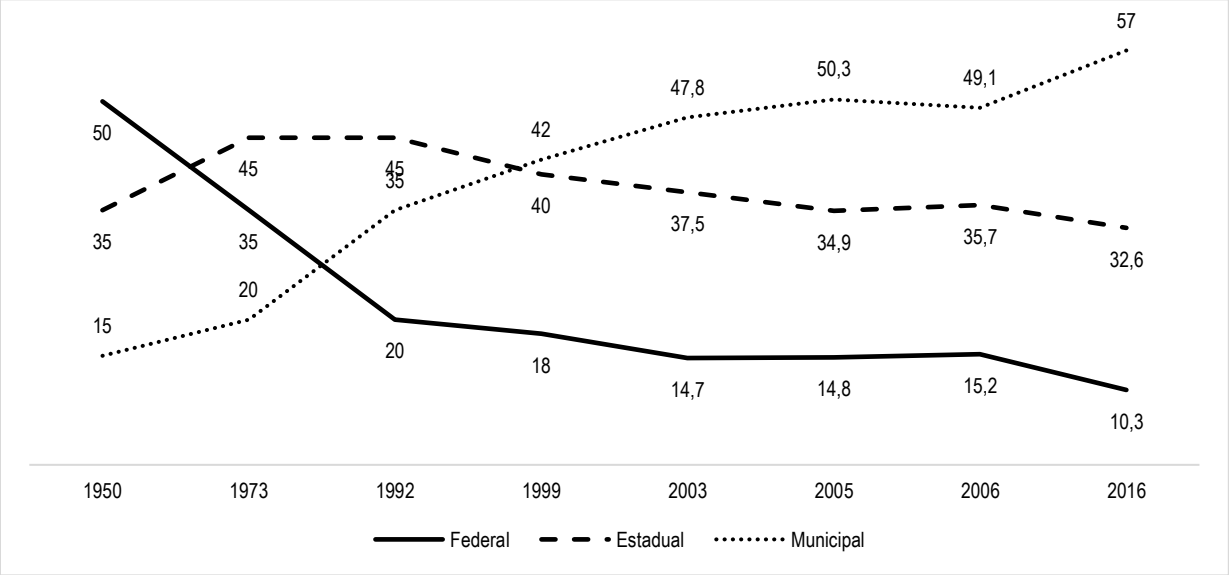


Fonte: *Boletim Estatístico de Pessoal e Painel Estatístico de Pessoal* (Brasil, 2018). Elaboração: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea.

Em todo caso, no cenário de expansão nacional do total de vínculos públicos, o fato é que a expansão do total de vínculos no setor público nacional, em número absolutos e proporcionais, se concentrou nos municípios. Este crescimento da ocupação no setor público municipal decorre da contínua municipalização do serviço público brasileiro, *vis-à-vis* os estados e a União, e que

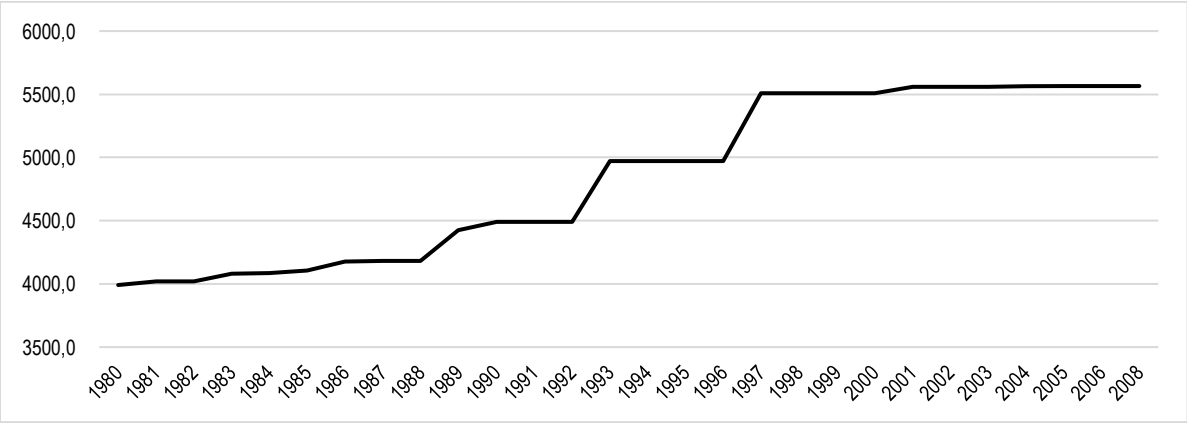
ganhou força já na década de 1970 (gráfico 4.1). Neste período, e principalmente após a Constituição Federal de 1988, sobretudo os serviços de saúde, educação e assistência social começaram a se ampliar nos governos locais (Carvalho Filho, 2011, 2002; Santos *et al.*, 2016). Colaborou para esta expansão também o crescimento do número de municípios do país; de 1980 a 2003 foram criados 1.574 novos municípios, o que representa expansão de 35%, retratado no gráfico 4.2 (CARVALHO, 2011, p. 298; IBGE, 2011).

Gráfico 4.1 - Participação Do Emprego Público Por Esfera De Governo (1950-2016) - (Em %)



Fonte: Carvalho, 2011; [autores - v. desidentificada]].

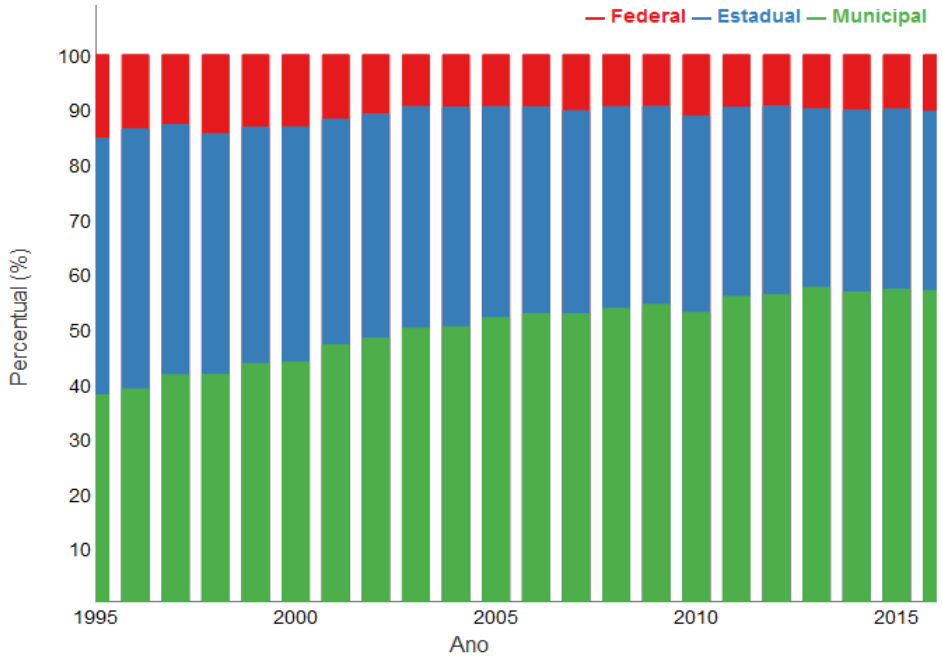
Gráfico 4.2 - Número De Municípios Do Brasil (1980-2008)



Fonte: IBGE, 2018. Elaboração: [autores - v. desidentificada]].

O crescimento mais intenso dos vínculos de trabalho no setor público municipal elevou a participação deste de 38%, em 1995, para 57%, em 2016, no total de vínculos públicos do país. Em sentido inverso, o total de vínculos no setor público estadual caiu de 47% para 33%, no mesmo período. Nota-se que o crescimento do setor municipal reflete principalmente a redução relativa do setor público estadual, já que o setor público federal reduziu sua participação de 15% para 10%, nos 22 anos da série (gráfico 5).

Gráfico 5 - Proporção De Vínculos – Civis E Militares – No Setor Público, Por Nível Da Administração (1995-2016)



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea. Obs.: 1. Exclui empresas públicas e de capital misto. 2. Os dados incluem os três poderes.

Nos municípios, 40% das ocupações correspondem aos profissionais núcleo dos serviços de educação ou saúde, ou seja, são professores, médicos, enfermeiros e agentes de saúde. O cenário é similar nos governos estaduais e, considerando ainda os profissionais de segurança pública, o percentual das três áreas pode alcançar 60% do total de vínculos (SANTOS *et al.*, 2016). Será relevante, em análises futuras, explorar de modo mais detido as ocupações para entender a racionalidade advinda da moldura institucional e a distribuição das competências federativas estabelecida pela Constituição de 1988. Em particular, a análise da evolução das ocupações é um

meio de revelar ao debate na esfera pública quais são as áreas de atuação e tipos de profissionais que estão por trás da menção geral e abstrata de "setor público", "Estado" e "burocracia". Afinal, o que o debate público não vê, o gestor orçamentário não sente.

A segunda tendência é o aumento proporcional dos vínculos estatutários[8] no setor público nacional, prolongando um movimento já identificado por Cardoso Jr. e Nogueira (2011, p. 423). No total, os vínculos regidos pela CLT caíram de 23% para 5% e os estatutários subiram de 76% para 88%. Nos municípios, o total de vínculos de ocupados pelo regime celetista caiu de 23% para 9%. Na União, de 1995 a 2018, o percentual de celetistas caiu de 11% para 4%.

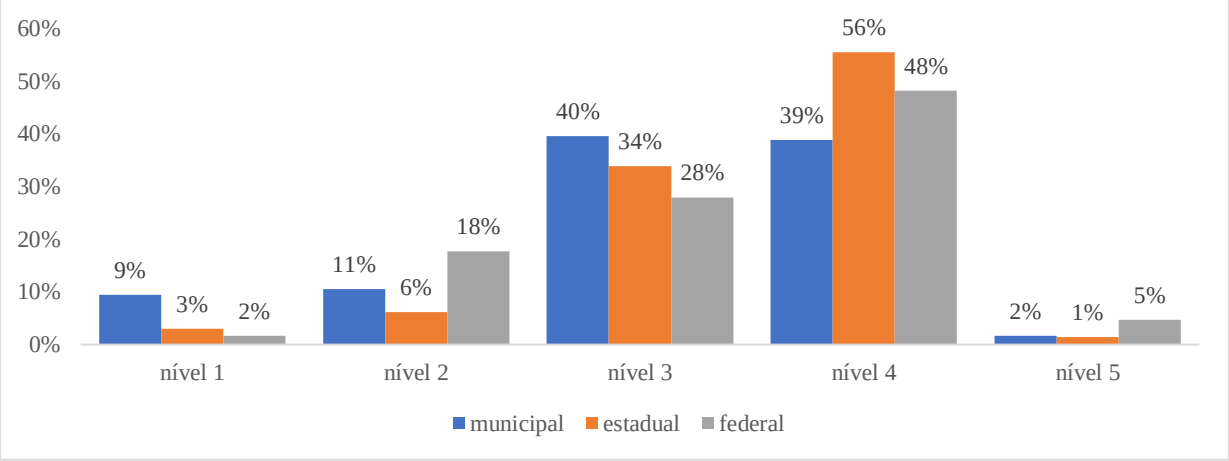
3.2 AUMENTOU A ESCOLARIDADE DOS OCUPADOS NO SETOR PÚBLICO

Aumentou a escolaridade dos servidores públicos, em todos os níveis da administração. Entre 1995 e 2016, o percentual dos servidores federais com nível superior completo ou diversas modalidades de pós-graduação aumentou de 32% para 53%, de 26% para 57%, entre servidores estaduais, e de 19% para 38%, entre servidores municipais. O aumento da escolaridade seguiu uma tendência do mercado de trabalho nacional.

Quando analisamos a escolaridade dos servidores dos três níveis federativos, utilizando 2016 como referência, nota-se *i*) a tendência de extinção dos vínculos com trabalhadores com ensino fundamental incompleto (nível 1 de escolaridade); e *ii*) maior escolaridade média dos governos estaduais e federal *vis-à-vis* os municípios, embora a maior proporção de servidores com nível superior completo esteja nos estados, não na burocracia federal (gráfico 6).

[8] Os servidores estatutários ocupam cargos públicos providos por concurso público, nos moldes do artigo 37 da Constituição Federal. Estes servidores são regidos por um estatuto próprio, por isso são denominados "estatutários". Os demais trabalhadores são contratados pelo regime da legislação trabalhista, em geral regida pela CLT.

Gráfico 6 - Percentual De Ocupados No Setor Público Brasileiro, Por Nível Federativo E Faixas De Escolaridade (2016)

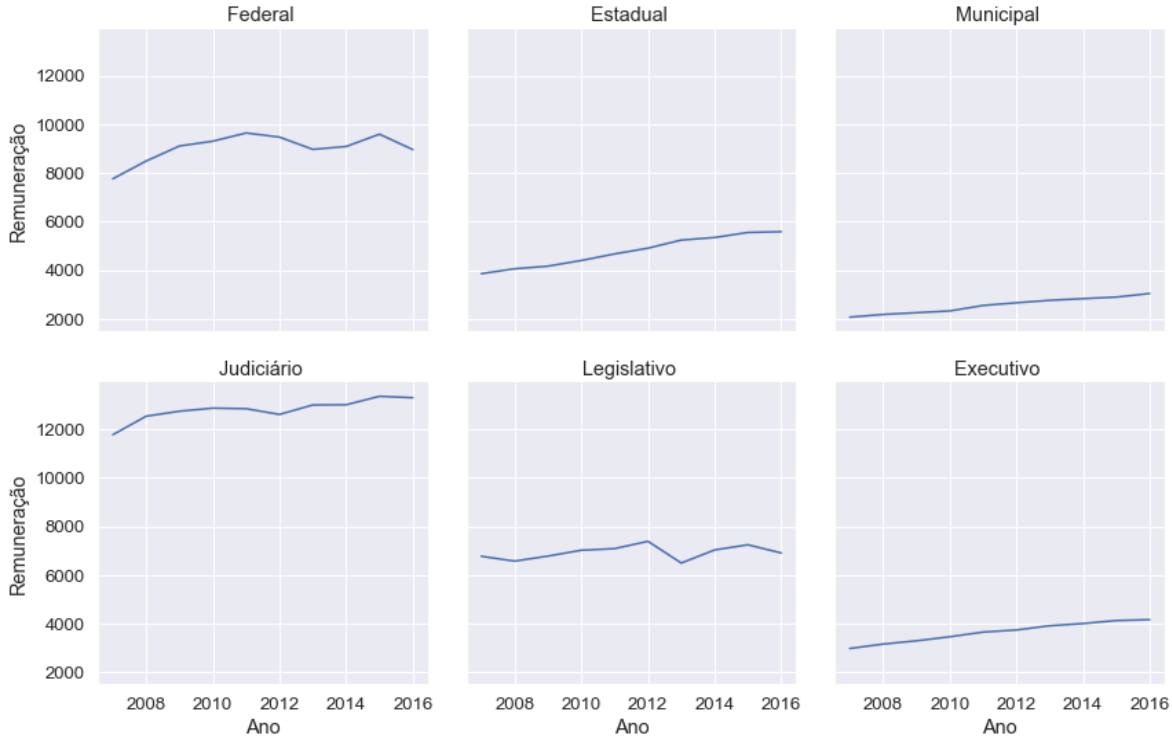


Fonte: RAIS/MTE. Elaboração e cálculo: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea. Obs.: o nível 1 abrange o nível fundamental incompleto; o nível 2, o ensino fundamental completo ou médio incompleto, o nível 3 é ensino médio completo ou superior incompleto, o nível 4 equivale ao ensino nível superior completo e nível 5 indica pós-graduações, mestrado e doutorado, completos ou em curso.

3.3 DIFERENÇAS NA REMUNERAÇÃO ENTRE PODERES E ENTRE NÍVEIS ADMINISTRATIVOS

Um dos padrões observados é a diferença nas remunerações mensais médias, tanto entre níveis federativos quanto entre poderes. As remunerações do Poder Judiciário e da burocracia federal são as maiores. O gráfico 7 retrata as diferenças, sem desagregar os poderes por níveis ou os níveis por poderes.

Gráfico 7 - Remuneração Média Mensal No Setor Público, Por Níveis Federativos E Por Poderes (2007-2016)



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea. Obs.: Dados atualizados para valores de 2018, com base no IPCA/IBGE.

Quando se desagregam poderes e níveis, a remuneração média dos servidores vinculados ao Executivo federal é superior à dos Executivos estaduais, que, por sua vez, é superior aos municipais. De 2007 a 2016, a remuneração média dos servidores federais aumentou de R$ 6,5 mil para R$ 8,1 mil.[9] A remuneração dos servidores estaduais, de R$ 3,5 mil para R$ 5 mil, e a remuneração dos servidores municipais passou de R$ 2 mil para R$ 3 mil[10] (gráfico 8).

A remuneração média mensal do Executivo estadual corresponde a 54% da remuneração média do Executivo federal; a remuneração média do Executivo municipal equivale a 31% do Executivo federal, considerando o valor médio nos anos da série.

[9] Estão incluídos os militares. O anexo B apresenta as remunerações médias do Executivo civil e militar federal, separadamente. A remuneração média dos civis é de aproximadamente R$ 10 mil, em 2016.

[10] Em termos reais, o crescimento da remuneração média, entre 2007 e 2015, foi de 24% no Executivo federal, 46% no Executivo estadual e 48% no Executivo municipal. Para uma análise sobre a evolução da remuneração dos servidores do Executivo estadual e municipal, incluindo profissionais da área de saúde e educação, remete-se à análise de Santos *et al*. (2016), seção 4, que está disponível em: <https://goo.gl/nVukfh>.

No Legislativo federal a remuneração média mensal é maior que nos Legislativos subnacionais. Mas, de 2007 a 2016, a remuneração média mensal no Legislativo federal caiu de R$ 14,8 mil para de R$ 12,9 mil. Nos Legislativos estaduais, aumentou de R$ 8 mil para R$ 8,4 mil, e nos Legislativos municipais subiu de R$ 3,6 mil para R$ 4,6 mil, no mesmo período (gráfico 8). A remuneração média dos legislativos estaduais e municipais, nos anos da série, equivalem a, respectivamente, 59% e 28% da remuneração média observada no Legislativo federal.

A remuneração média anual do Judiciário federal é superior à remuneração do Judiciário estadual em toda a série, embora a diferença se reduza a partir de 2010. Em termos reais, a remuneração média no Judiciário federal caiu de R$ 16,6 mil para R$ 15,8 mil, entre 2007 e 2016, enquanto no Judiciário estadual, subiu de R$ 9,3 mil para R$ 12 mil (gráfico 8). Sublinhe-se que a fonte da informação das remunerações não incorpora acréscimos salariais decorrentes de bonificações, auxílios e adendos diversos ao salário base, que podem representar valores expressivos no total dos proventos.

Gráfico 8 - Remuneração Média Mensal, Por Nível Federativo E Por Poder (2007-2016)

Fonte: RAIS/MTE. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea. Obs.: Valores corrigidos para preços de 2018, com base no IPCA/IBGE.

O mesmo gráfico 8 aponta as diferenças nas remunerações médias entre os poderes situados no mesmo nível federativo. Na média da série, os servidores do Executivo federal receberam remunerações equivalentes a 50% das remunerações médias do Judiciário federal; o Legislativo federal tem remuneração equivalente a 90% da remuneração do Judiciário federal. A remuneração média, ao longo dos dez anos da série, foi de R$ 16 mil para o Judiciário federal,[11] R$ 14,3 mil para o Legislativo federal e R$ 8 mil para o Executivo federal, embora o valor médio deste último aumente se excluirmos os militares (ver nota 13).

A remuneração média no Legislativo federal se manteve relativamente estável até 2015, quando variou de R$ 14,8 para R$ 14,7 mil, mas se reduziu a R$ 12,9 mil, em 2016.

No Executivo federal, a remuneração média subiu de R$ 6,5 mil para R$ 8,7 mil, até 2015. Em 2016, caiu para R$ 8,1 mil (gráfico 8).

As remunerações mensais também variam substancialmente entre os poderes, no setor público estadual. No Executivo estadual o valor médio do período é 40% das remunerações do Judiciário e 51% da remuneração dos Legislativos estaduais.

A remuneração média mensal dos ocupados no Executivo estadual subiu de R$ 3,5 mil para R$ 5,1 mil, nos Legislativos estaduais subiu de R$ 8 mil para R$ 8,4 mil e no Judiciário estadual subiu de R$ 9,3 para R$ 12 mil.

Entre todos os níveis da administração e poderes, o Executivo municipal paga a menor remuneração mensal média, embora esta tenha aumentado de R$ 2 mil para R$ 3 mil, como já apontamos.

Estas diferenças remuneratórias demonstram a importância de tomar em conta, de modo separado, cada nível federativo e Poder para se debater de modo mais criterioso políticas salariais ou de planejamento do quantitativo de pessoal no setor público.

Aspecto adicional a destacar é a comparação entre remunerações entre setor público e privado. Notamos haver as diferenças significativas nas remunerações médias – além de distribuição intrapoderes com padrões próprios, como se discute adiante –, mas é preciso também associar tais diferenças a outros atributos dos indivíduos, tais como experiência na função, idade e escolaridade. Embora seja objeto de análise neste texto, ressaltamos ser importante, em vez de se adotar o diferencial bruto – que não controla por características dos servidores –, adotar o

[11] Entretanto, como se salientou, a remuneração média mensal dos ocupados no Judiciário federal passou de R$ 16,6 mil para R$ 15,5 mil, de 2007 a 2016.

diferencial controlado, levando em conta aqueles atributos, no setor público e privado. A este respeito, Vaz (2016) enfatizou que

> *as diferenças na composição da força de trabalho entre os dois setores explicam uma parcela significativa do diferencial bruto de salário"*, e, por isso, *"uma a comparação dos rendimentos entre funcionários públicos e empregados do setor privado requer uma análise mais pormenorizada das diferenças observadas entre os três poderes de governo, tanto no que se refere às características dos trabalhadores, como nos regimes de remuneração praticados.*

Por exemplo, recentemente o Banco Mundial (2017) divulgou análises sobre diferenciais salariais entre setor público e privado, mas não incorporou as especificações acima mencionadas[12] (LASSANCE, 2018).

3.4 REMUNERAÇÕES INTRAPODERES E NÍVEIS FEDERATIVOS

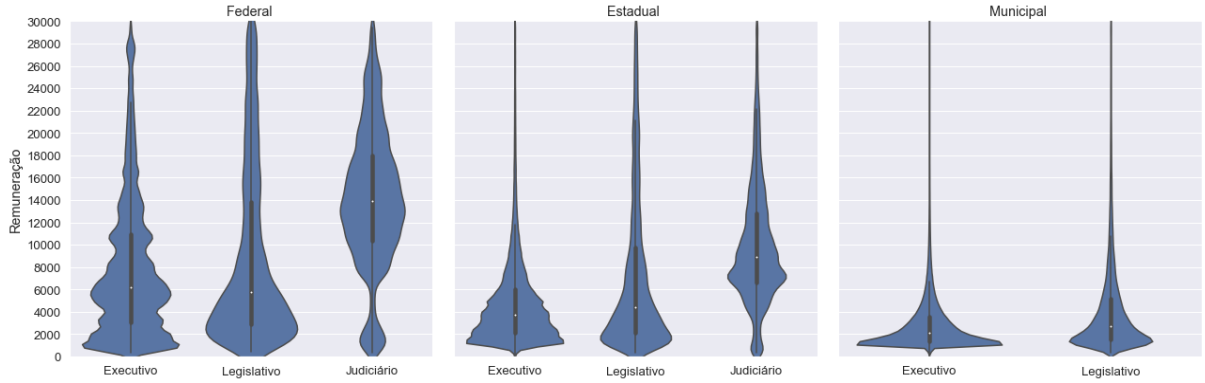
A análise da concentração e dispersão nas remunerações dentro de cada poder e nível federativo possibilita aprofundar a comparação. Para tanto, nos concentramos no ano de 2016. O gráfico 9 retrata a distribuição interna da remuneração mensal média, por níveis e poderes, adotando-se R$ 30 mil como valor máximo da remuneração.[13] Quanto mais "magros" os assim chamados "violinos", mais uniforme é a distribuição dos valores em diferentes faixas de remuneração; quanto mais largas as regiões do "violino", maior a frequência – ou seja, o número – de remunerações situadas nestas regiões. Note, por exemplo, que as remunerações no Executivo municipal são mais concentradas que quaisquer outros níveis e poderes, e em valores abaixo de R$ 2 mil. O traço preto espesso define o limite superior e inferior de 50% das remunerações observadas entre o valor máximo – limitados a R$ 30 mil – e o valor mínimo (R$ 0). Os pontos brancos no interior do traço preto são as medianas das remunerações.

As medianas das remunerações no judiciário são superiores aos demais poderes e a mediana do judiciário federal, a maior. O Poder Judiciário apresenta padrão remuneratório distinto.

[12] Embora o banco preveja publicar um volume específico sobre o tema, denominado *Peso da folha do funcionalismo*, no qual terá oportunidade de incluir as comparações sugeridas.
[13] Essa liberdade se justifica pela intenção de, ao mesmo tempo, evitar *outliers*, sempre possíveis em uma base auto declaratória como a Rais/MTE, aliada ao objetivo de tão somente comparar o grau de concentração de faixas remuneratórias em cada nível e poder.

A mediana das remunerações está situada em torno de R$ 14 mil, sendo 50% dos valores concentrados nas faixas que vão de R$ 10 mil a R$ 18 mil. Nota-se também uma concentração de um grupo remuneratório com valores na faixa dos R$ 2 mil. No Judiciário estadual, a mediana é inferior ao Judiciário federal – cerca de R$ 9 mil – e metade das remunerações médias mensais se situam entre R$ 6,5 mil e R$ 13 mil. Os valores mais frequentes se situam na parte inferior desta faixa, em cerca de R$ 7 mil (gráfico 9).

Gráfico 9 - Distribuição Das Remunerações Médias Mensais, Por Poderes E Níveis Federativos (2016)

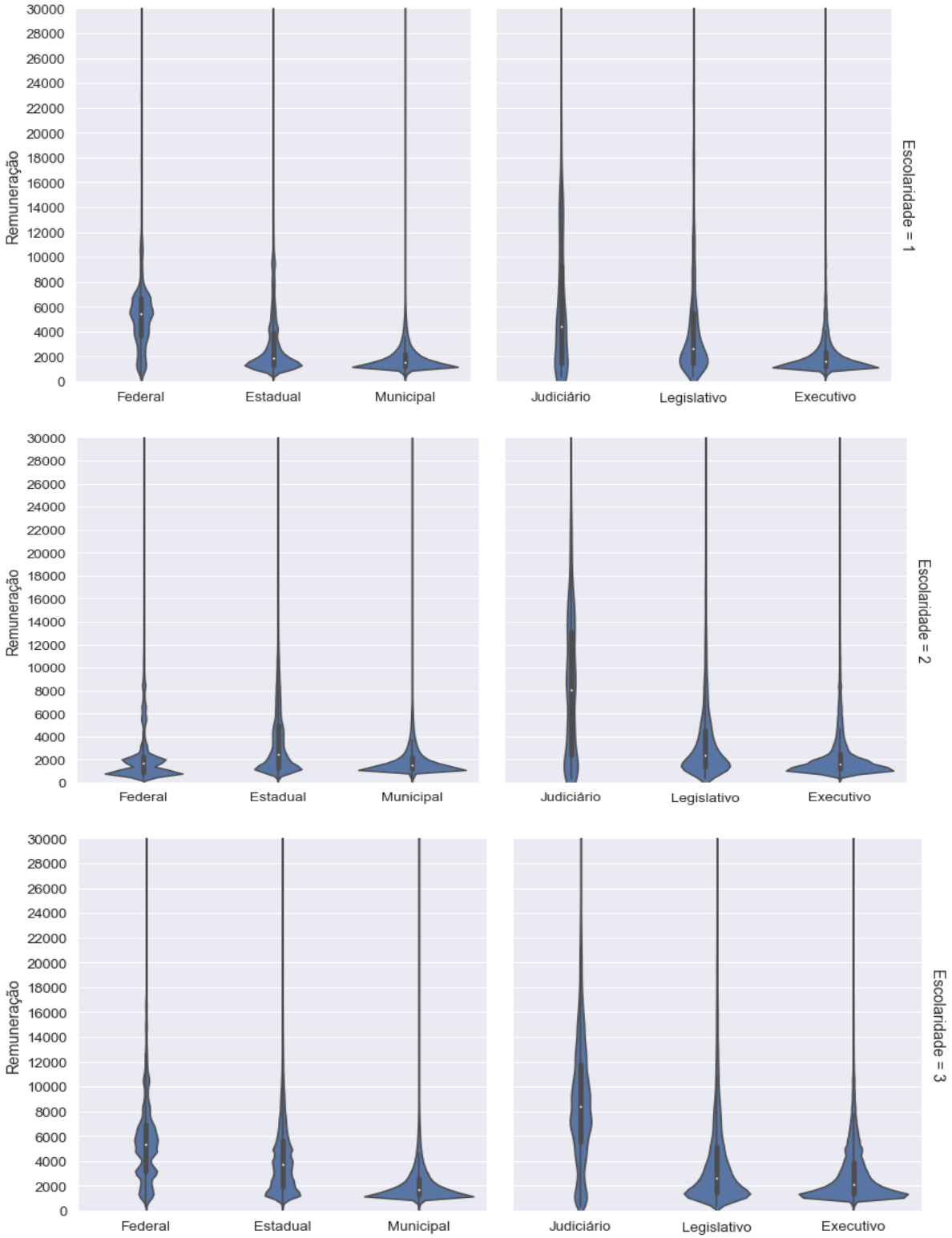


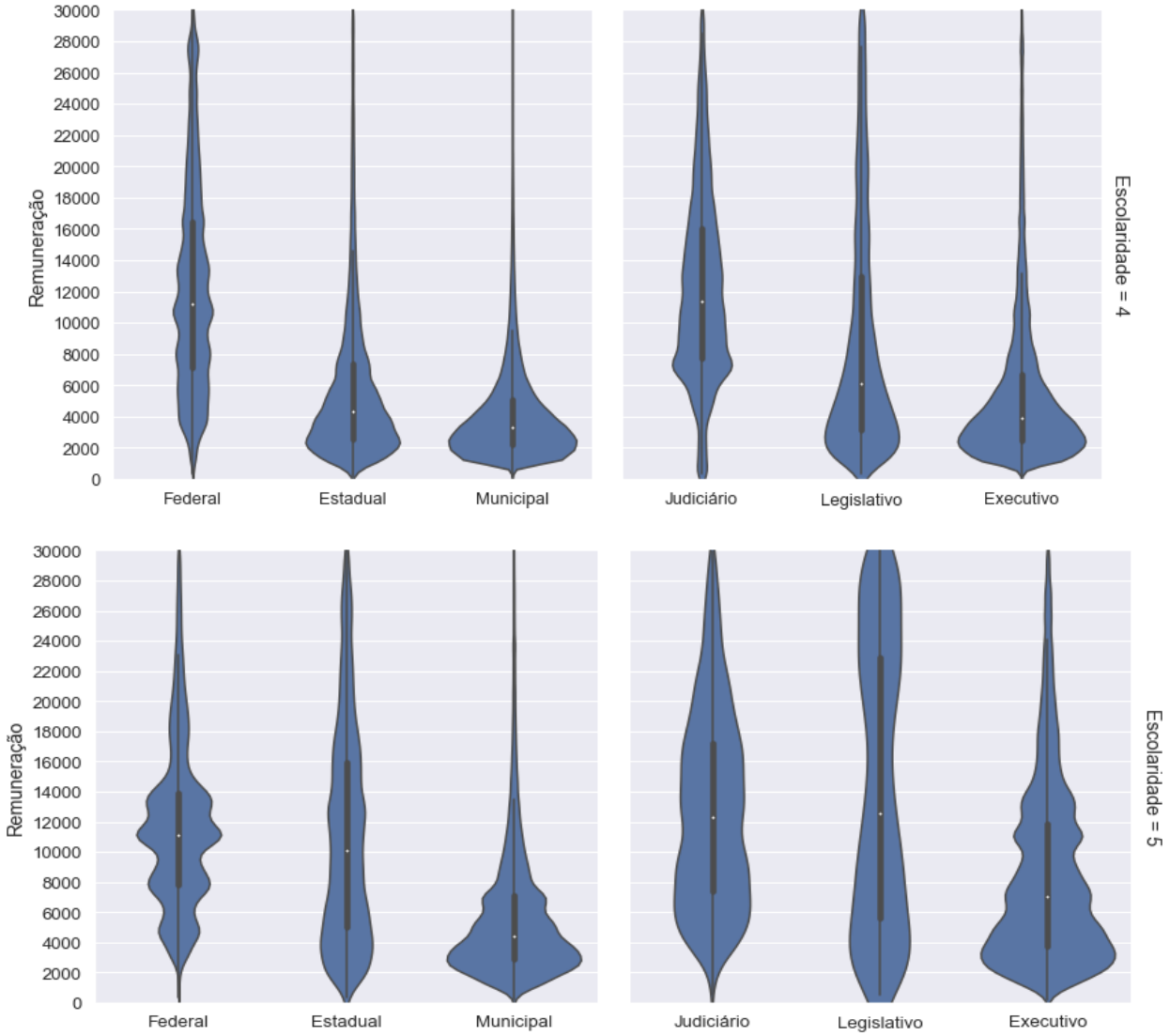
Fonte: RAIS/MTE. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea. Obs.: Dados atualizados para valores de 2018, com base no IPCA/IBGE.

O nível de escolaridade influencia os salários, em geral, e no setor público não é diferente. Por exemplo, a mediana da remuneração dos servidores – o ponto branco no interior cada distribuição – com ensino superior (nível 4, gráfico 10) é cerca de R$ 11 mil, no Executivo federal e menos de R$ 6 mil, entre servidores com nível médio ou superior incompleto (nível 3). O gráfico 10 possibilita comparar as remunerações dos níveis de escolaridade, em cada poder e esfera administrativa.[14]

[14] Nota-se que a remuneração dos servidores do Poder Executivo na escolaridade de nível 4 (superior completo) é mais concentrada no nível municipal e estadual e mais distribuída no eixo dos valores que as remunerações do Executivo federal. A concentração da área do violino na parte inferior indica esta concentração.

Gráfico 10 - Distribuição Da Remuneração Média Mensal Dos Ocupados No Setor Público, Por Poder E Nível Federativo (2016)





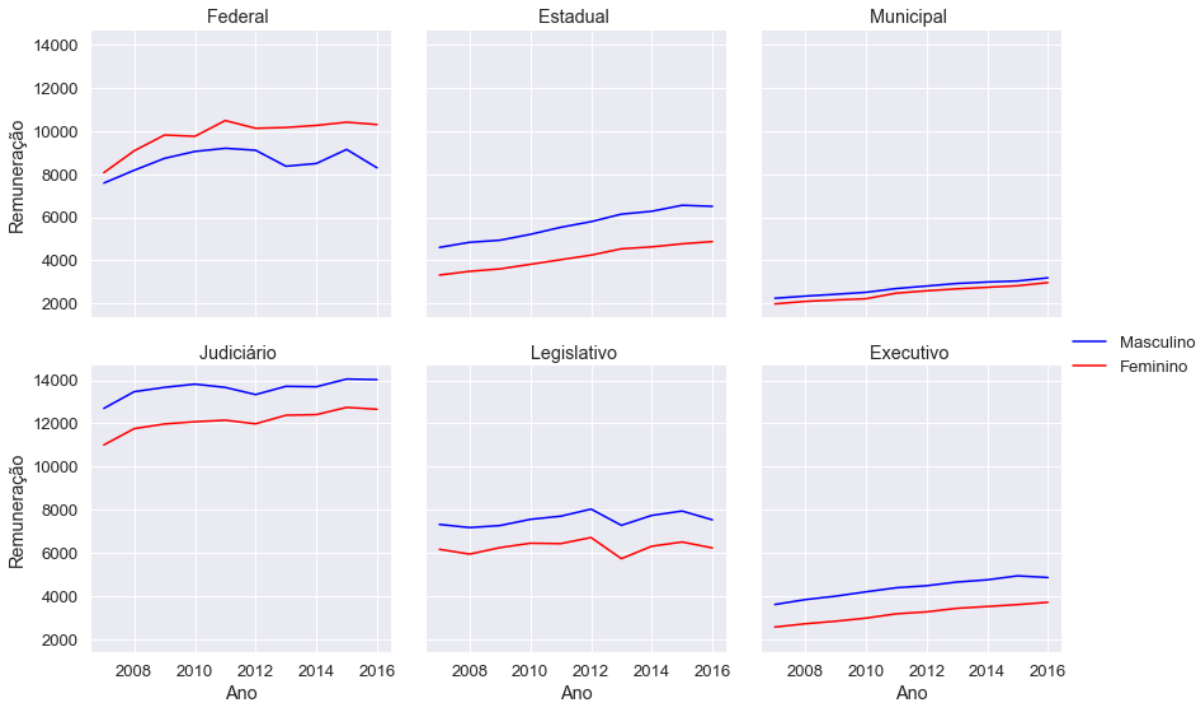
Fonte: RAIS/MTE. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea. Obs.: o nível 1 abrange o ensino fundamental incompleto, o nível 2, o ensino fundamental completo ou médio incompleto, o nível 3 é o ensino médio completo ou superior incompleto, o nível 4 é o ensino superior completo e no nível 5 estão os vínculos com pós-graduações, mestrado e doutorado (completo ou incompleto).

3.5 OS HOMENS TÊM REMUNERAÇÃO MAIOR QUE AS MULHERES EM TODOS OS NÍVEIS E PODERES

Padrão adicional desta série analisada é a persistente diferença de remuneração entre homens e mulheres do setor público. As mulheres constituem expressiva maioria na administração pública nacional, ampliaram seu espaço proporcional, e preponderam principalmente nos

municípios, onde passaram de 60% a 66% do total de vínculos, entre 1995 e 2016.[15] Nos três níveis de governo e – se excluídos os militares – nos três poderes da República, as mulheres ganham menos, embora a magnitude das diferenças varie no tempo e entre níveis e poderes (gráfico 11). Esta desigualdade decorre, essencialmente, do fato de grande parte das ocupações e carreiras com menor remuneração ter maioria feminina.[16] Para manter a homogeneidade da análise aqui apresentada, o gráfico 11 apresenta os valores incluindo civis e militares. Remete-se ao anexo B o leitor interessado em dados sobre as remunerações médias do Executivo Federal, separando-se os civis e os militares.

Gráfico 11 - Remuneração Média Anual De Homens E Mulheres, Por Nível Federativo E Poder (2006-2016)



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração: Ipea. Obs.: Dados atualizados para valores de 2018, com base no IPCA/IBGE.

A distribuição de poder entre os sexos aferida, por exemplo, no percentual de mulheres e homens ocupando cargos dirigentes de alto escalão no nível federal, também persiste, embora se

[15] Nos estados, os vínculos de mulheres oscilaram entre 55% e 60% e no nível federal, entre 60% e 70%; mas entre servidores civis ativos federais, 46% eram mulheres, em 2016.
[16] Portanto, a diferença nos percentuais é, a nosso ver, a razão manifesta, mas não a razão latente para as diferenças gerais observadas, para as quais é preciso evocar uma ampla literatura explicativa para tais desigualdades.

observe ampliação da proporção de mulheres em cargos dirigentes, nos últimos anos (ATLAS DO ESTADO BRASILEIRO, 2018; BRASIL, 2018; AMORIM, 2018)

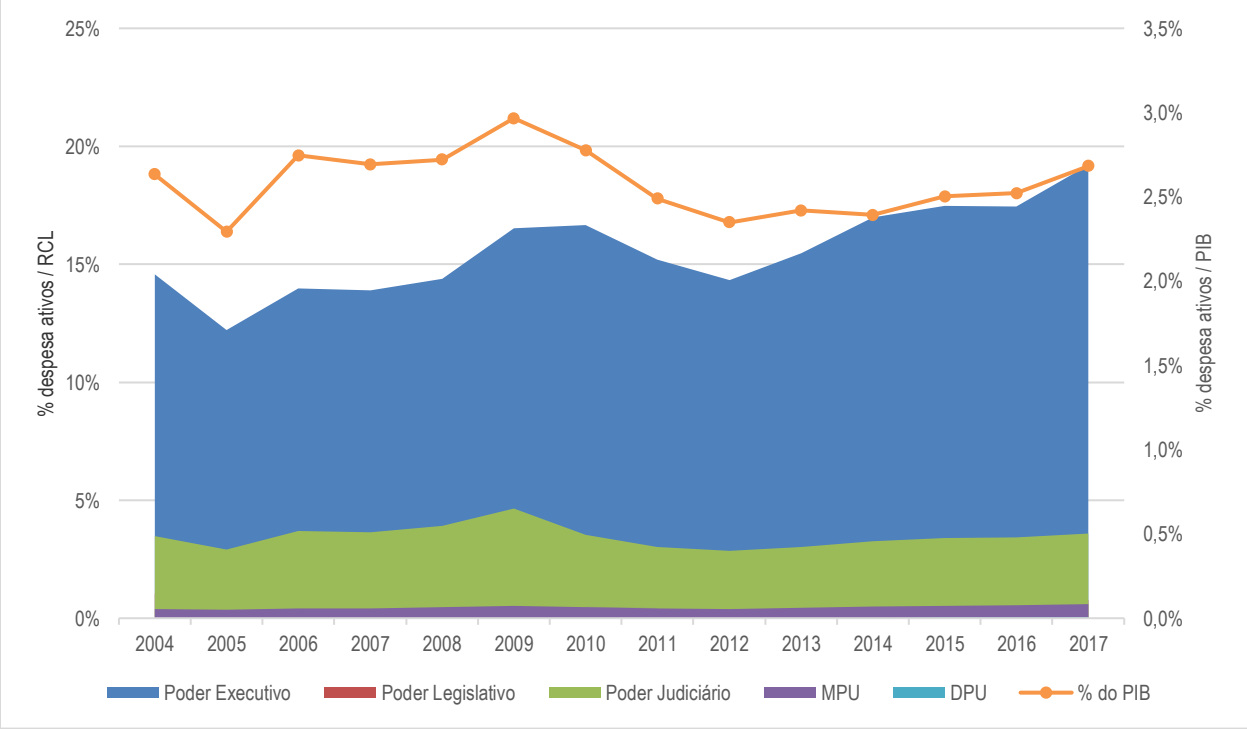
3.6 O CRESCIMENTO DA DESPESA COM SERVIDORES ATIVOS MANTEVE-SE PROPORCIONAL AO PIB

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

Em termos reais, a despesa com servidores ativos federais passou de R$ 106 bilhões, em 2004, para R$ 177 bilhões, em 2017. Como proporção do PIB, a despesa manteve-se praticamente estável e variou de 2,6% para 2,7%. Como percentual da receita líquida da União, o valor passou de 19,5% para 24% (STN, 2018; ATLAS DO ESTADO BRASILEIRO, 2018).

Ainda no âmbito federal, a parcela da despesa destinada aos servidores ativos do Executivo subiu de 74% para 79%, aos do Poder Judiciário, caiu de 18% para 15%, aos do Legislativo, caiu de 5,4% para 3,1%, e aos do Ministério Público da União (MPU) subiu de 2,1% para 2,5% (gráfico 12). Portanto, os servidores ativos do Executivo federal respondem pela maior parte da despesa neste nível federativo. Esta despesa aumentou de R$ 80 bilhões, em 2004, para R$ 140 bilhões, em 2017. Em seguida estão as despesas com o Judiciário federal, que subiram de R$ 20 bilhões para R$ 26 bilhões no mesmo período. A despesa com os servidores ativos do Legislativo federal caiu de R$ 5,7 bilhões para R$ 5,5 bilhões. As despesas com o MPU dobraram, de R$ 2,2 bilhões, em 2004, para R$ 4,4 bilhões, em 2017.

Gráfico 12 - Evolução Da Despesa Com Servidores Ativos Federais Em Relação À Receita Corrente Líquida E Ao PIB – (2004-2017)

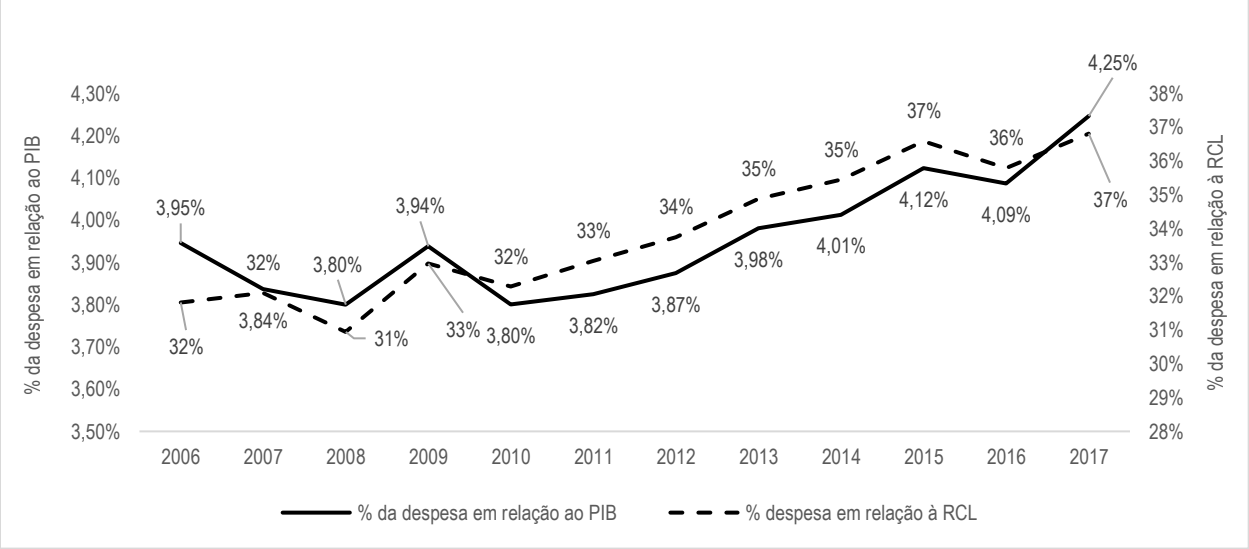


Fontes: Tesouro Nacional, Siga Brasil/Senado Federal. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea (2018). Obs.: Dados atualizados para valores de 2018 (IPCA/IBGE).

A despesa com os servidores ativos estaduais aumentou 55% e passou de R$ 184 bilhões, em 2004, para R$ 287 bilhões, em 2017. Como percentual da receita líquida corrente, a despesa passou de 31,8% para 36,8%.[17] Como proporção do PIB, o gasto passou de 3,95% para 4,25% (gráfico 13). No caso dos estados, Santos *et al*. (2016, p.18) demonstraram que o aumento real da despesa "*é explicado por elevações nos salários dos servidores, por oposição à contratação de novos servidores públicos*."

[17] Esses percentuais variam de modo significativo entre cada um dos estados. Para detalhes, remete-se o leitor para Santos *et al.* (2017).

Gráfico 13 - Evolução Da Despesa Com Servidores Ativos Estaduais Em Relação À Receita Corrente Líquida E Ao PIB (2006-2017)



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

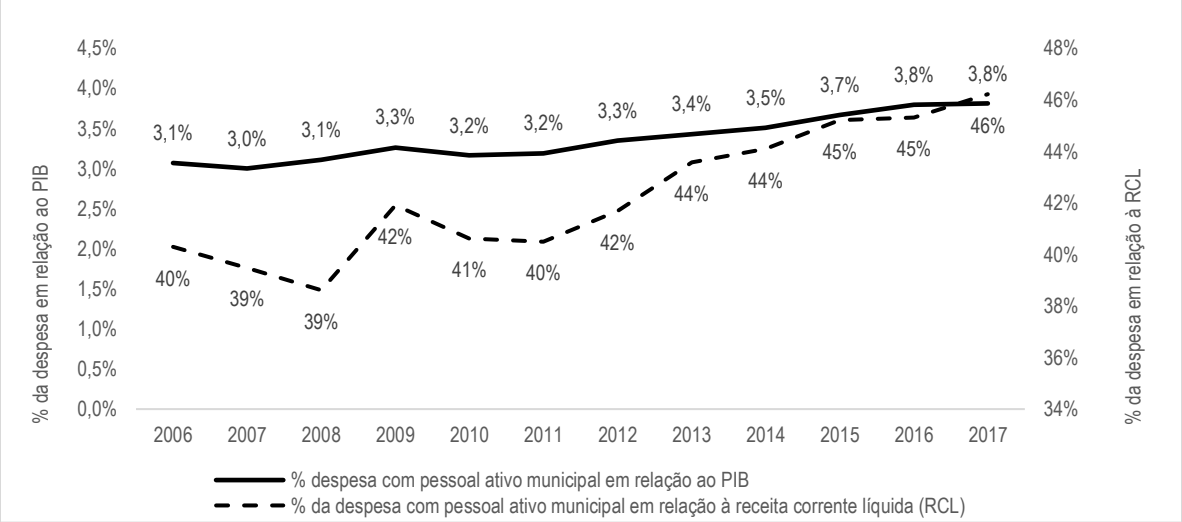
Obs.: Dados atualizados para valores de 2018 (IPCA/IBGE).[18]

A despesa com servidores ativos municipais passou de R$ 143 bilhões, em 2006, para R$ 257 bilhões, em 2017, o que representa um incremento de 78%. Como percentual da receita corrente líquida, a despesa passou de 40% para 46%. Como percentual do PIB, a despesa aumentou de 3,1, em 2006, para 3,8%, em 2017 (gráfico 14). Este foi o maior crescimento entre os três níveis federativos, o que se explica, em larga medida, pela combinação entre aumento da remuneração média, de R$ 2 mil para R$ 3 mil, aliado ao crescimento no total de servidores públicos no nível local.

A despesa dos ocupados ativos no *governo geral* foi, portanto, de 9,6%, em 2006, para 10,5% do PIB, em 2017.

[18] Agradecemos a Rodrigo Orair e Sérgio Gobetti pela cessão de dados detalhados e atualizados, utilizado para os gráficos 13 e 14. Para uma discussão mais minuciosa sobre a despesa com pessoal remetemos, a propósito, ao texto de Orair & Gobetti (2017).

Gráfico 14 - Evolução Da Despesa Com Servidores Ativos Municipais Em Relação À Receita Corrente Líquida E Ao PIB (2006-2017)



Fonte: Orair e Gobetti (2017); Atlas do Estado Brasileiro; Ipea.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na exploração da série de informações sobre vínculos de trabalho no setor público brasileiro, este texto apresentou alguns dos mais importantes padrões e tendências observados, e que contribuem para esclarecer diferenças, algumas das quais significativas, no perfil da força de trabalho em cada nível federativo e Poder da República. Desse modo, espera-se se tome em consideração estas diferenças quando se mencionam categorias como "Estado" ou "burocracia pública". Afinal, procuramos demonstrar que, nas dimensões aqui analisadas, trata-se de segmentos bastante diversos e, usualmente, encobertos por discussões excessivamente genéricas.

De 1995 a 2016, a expansão no total de ocupados no setor público ocorreu de modo mais concentrado nos municípios. Nos municípios, 40% do total de servidores são médicas/os, enfermeiros/as e professores/as, ou seja, grande parte dos servidores atuam no núcleo do provimento de serviços essenciais – saúde e educação. Os estados têm perfil ocupacional semelhante.

A escolaridade dos servidores públicos aumentou em todos os poderes e níveis da federação, sendo que os servidores federais apresentam maior média de escolaridade.

As remunerações médias aumentaram no conjunto do setor público. Entretanto, há diferenças significativas entre os níveis de governo o e entre os poderes da República. O Poder Judiciário possui remunerações médias mensais superiores ao demais poderes, em todos os níveis de governo. Os servidores federais recebem mais que servidores estaduais e estes mais que os municipais. Políticas remuneratórias devem considerar tais diferenças.

A desigualdade de gênero é relevante e persistente. A despeito dos salários públicos serem independentes de gênero, as mulheres recebem menos que os homens em todos os níveis, todos os poderes e todos os anos da série (2007-2016). Esta desigualdade decorre essencialmente do fato de grande parte das ocupações e carreiras com menor remuneração ter maioria feminina. Nos cargos da média e alta administração federal as mulheres são minoria em quase todos os ministérios.

A despesa com pagamento de salários dos servidores ativos no país aumentou 1 ponto percentual do PIB, e passou de 9,6 para 10,5. A maior parte deste aumento decorreu principalmente da expansão do setor público municipal. Deve-se indagar, a partir deste cenário, se o intenso debate sobre expansão vigorosa das despesas previdenciárias não contaminou a percepção sobre o que de fato ocorre com a despesa de servidores ativos. Embora não sejam temas independentes, o apropriado é tratá-los separadamente.

Nossa avaliação é que, em seu conjunto, os dados apresentados estão longe de revelar um setor público em expansão descontrolada, em tamanho e despesa. No governo federal, o quantitativo de servidores federais civis ativos em 2018 é ainda inferior ao observado em 1991. Ainda mais relevante é o fato de que tanto a despesa com servidores ativos quanto o crescimento relativo mais expressivo estarem concentrados no executivo municipal, o que deve ser analisado à luz das crescentes atribuições e demandas por serviços públicos assumidas neste nível.

Este cenário, contudo, precisará ser ainda mais detalhado em novos estudos para avaliar diferentes dimensões da evolução do funcionalismo estadual e municipal em cada uma das unidades federativas. Da mesma forma, é relevante analisar a composição das diferenças remuneratórias entre carreiras e ocupações no interior de cada um dos poderes, para deslindar de forma mais clara como se estrutura o setor público e suas conexões com a natureza dos serviços oferecidos.

Consideramos relevante tomar em conta os dados aqui apresentados ainda mais nas conjunturas de crise e austeridade fiscal, tal como observado no Brasil desde 2015. Não é

infrequente que estas conjunturas se traduzem em ações que representam, por um lado, mudanças que busquem maior eficiência do setor público, mas frequentemente significam um verdadeiro desmonte do aparato estatal. Este movimento ocorreu na maior parte dos anos 1990 e voltou a ganhar fôlego desde 2015.

Ajustes que sejam justos e reformas que promovam melhores e mais eficientes serviços à população requerem uma compreensão mais precisa, ao mesmo tempo detalhada e abrangente sobre as transformações no setor público brasileiro nas últimas décadas. Espera-se que os dados aqui apresentados e a plataforma de dados que lhe deu origem, o *Atlas do Estado Brasileiro*, sejam úteis a pesquisadores e gestores públicos, nesse propósito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

BRASIL - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. (2018), *Boletim Estatístico de Pessoal e Painel Estatístico de Pessoal*. Brasília: MPDG. Disponível em: <https://bit.ly/2LgOvS5>. Acesso em: 26 nov. 2018.

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

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

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

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

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (2015), Análise do mercado de trabalho. Brasília: Ipea, p. 9-23. (*Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, n. 59). Disponível em: <https://bit.ly/2QttPw2>. Acesso em 22 nov. 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (2018), "Análise do mercado de trabalho", *Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, n. 65*, Brasília: Ipea, p. 11-36. Disponível em: <https://bit.ly/2ULddhC>. Acesso em: 22 nov. 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <www.estado.ipea.gov.br>.

LASSANCE, A. (2017), "O serviço público federal brasileiro e a fábula do ataque das formigas gigantes". Rio de Janeiro: Ipea (Texto para Discussão, n. 2287). Disponível em: <https://bit.ly/2rxa8oe>.

LASSANCE, A. (2018), Serviço público: a pior imagem é a que fica. *In*: FONACATE – FÓRUM NACIONAL PERMANENTE DE CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO; AFIPEA – ASSOCIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS DO IPEA (Eds.). *Que serviço público queremos?* [s.l.]: FONACATE; AFIPEA, p. 7-17. Disponível em: <https://goo.gl/WiuHcc>. Acesso em: 21 nov. 2018.

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

NOGUEIRA, R.; CARDOSO JUNIOR, J. C. (2017), "Transformações da ocupação do setor público federal brasileiro: tendências recentes e questões a futuro". *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; BARBOSA, S. (Orgs.). *Transformações recentes na administração pública federal brasileira*. Brasília: Ipea, p. 21-28. (Boletim de Análise Político-Institucional, n. 12). Disponível em: <https://bit.ly/2QTZnL0>.

ORAIR, R.; GOBETTI, S. (2017), "Resultado primário e contabilidade criativa: reconstruindo as estatísticas "acima da linha" do governo geral." Brasília: Ipea. (Texto para Discussão, n. 2288). Disponível em: <https://bit.ly/2CdNQhw>. Acesso em: 5 dez. 2018.

SANTOS, C. *et al*. (2016), "Evolução do emprego público nos governos subnacionais brasileiros no período 2004-2014." Brasília: Ipea, jul./set ,pp. 1-20. (Carta de Conjuntura, n. 32). Disponível em: <https://bit.ly/2zZONIG>. Acesso em: 22 nov de 2018.

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

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

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

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

VAZ, D. (2017), "Notas sobre o diferencial salarial entre os setores público e privado no Brasil." *In*: FONACATE – FÓRUM NACIONAL PERMANENTE DE CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO; AFIPEA – ASSOCIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS DO IPEA (Eds.). *Que serviço público queremos?* [s.l.]: FONACATE; AFIPEA. p. 37-45. Disponível em: <https://goo.gl/LDGFM3>. Acesso em: 21 nov. 2018.

ANEXO A - TOTAL DE OCUPADOS, TOTAL DE VÍNCULOS E A SEPARAÇÃO ENTRE CIVIS E MILITARES, NO SETOR PÚBLICO FEDERAL (1995-2016)

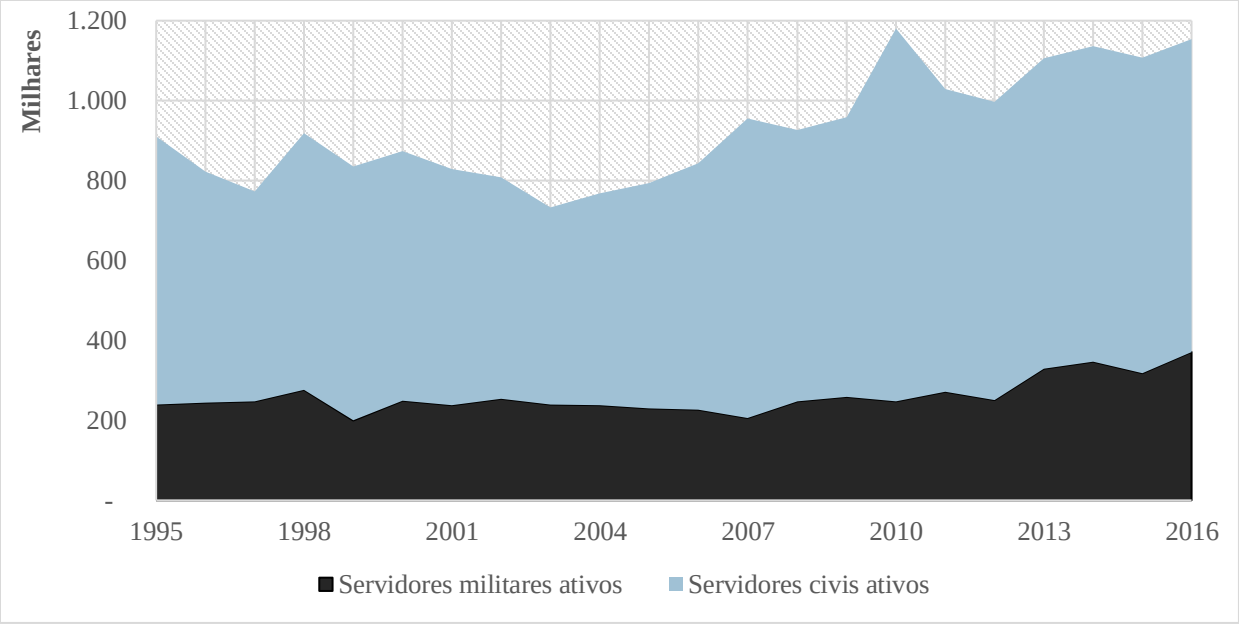
O total de ocupados é sempre menor que o total de vínculos de trabalho, na RAIS/MTE. A diferença ocorre porque há pessoas que possuem mais de um vínculo de trabalho com o setor público ou aparecem mais de uma vez em diferentes períodos do ano. Neste texto, os dados em sua maior parte incluem o número de vínculos ativos e soma civis e militares.

O total de *servidores civis federais ativos*, com base na RAIS, passou de 672 mil para 783 mil, de 1995 a 2016. O total de militares ativos aumentou de 239 para 371 mil pessoas. Na média, 27 mil CPFs aparecem com mais de um vínculo federal, em um mesmo ano, mas há variação anual (ver tabela A.1).

Os militares – além de policiais e bombeiros - não eram reportados na RAIS até o ano de 2010. Para estimar os valores anteriores a 2010 se adotou-se uma estimativa entre 1995 e 2010, da seguinte forma: calculou-se o total a partir das informações dos estabelecimentos que demonstravam presença de militares a partir de 2011. Para estes estabelecimentos, considerou-se militar todo o vínculo que apresentavam a classificação brasileira de ocupações – CBOs – em branco, nas naturezas jurídicas federais, de 1995 a 2010, militares.

Um aspecto relevante, que reforça a consistência dos dados, é que a taxa de crescimento anual de ocupados civis ativos e do total de vínculos ativos civis e militares apresentam tendências semelhantes, embora não exatamente as mesmas (gráfico A.1 e tabela A.1).

Gráfico A.1 - Total De Ocupados Federais Ativos Civis E Militares, Por Ano, Conforme A Rais (1995-2017)



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração: Ipea. Obs.: estão excluídas as empresas públicas.

Tabela A.1 - Total De Ocupados E De Vínculos Ativos Civis E Federais (1995-2016)

Ano	Servidores civis ativos	Militares ativos	Total de servidores civis e militares ativos	Total de vínculos de servidores civis ativos e militares
1995	671.886	239.141	911.027	992.847
1996	578.161	244.880	823.041	858.029
1997	525.186	246.967	772.153	806.111
1998	641.918	277.122	919.040	956.586
1999	634.373	200.302	834.675	876.155
2000	623.170	249.837	873.007	905.575
2001	590.052	238.185	828.237	860.375
2002	553.789	253.419	807.208	840.212
2003	492.140	239.803	731.943	757.905
2004	531.364	237.246	768.610	799.942
2005	563.125	230.507	793.632	832.162
2006	616.936	226.779	843.715	895.631
2007	749.947	205.867	955.814	1.020.438
2008	678.889	247.094	925.983	985.019
2009	699.837	257.983	957.820	1.016.550

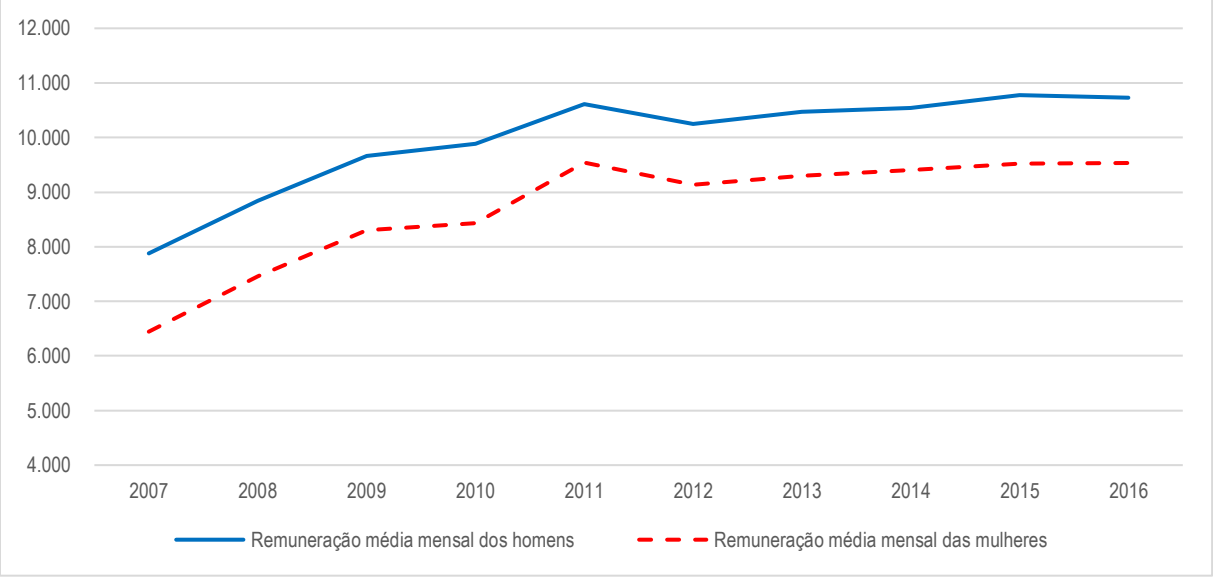
2010	932.618	247.813	1.180.431	1.276.887
2011	756.654	271.713	1.028.367	1.100.451
2012	745.931	250.709	996.640	1.065.926
2013	775.566	329.958	1.105.524	1.173.580
2014	789.051	346.863	1.135.914	1.220.088
2015	789.279	317.836	1.107.115	1.178.199
2016	783.238	371.232	1.154.470	1.217.446

Fonte: RAIS/MTE. Elaboração: Ipea. Obs.: estão excluídas as empresas públicas.

ANEXO B – REMUNERAÇÃO MÉDIA MENSAL DE HOMENS E MULHERES, E DE CIVIS E MILITARES, NO PODER EXECUTIVO FEDERAL (2007-2016)

Em todos os níveis e poderes a remuneração média mensal dos homens é superior à remuneração das mulheres. No Poder Executivo federal, contudo, a média é superior para as mulheres, caso os militares estejam incluídos. O gráfico B.1 apresenta a evolução das remunerações, por sexo, *excluindo os militares*. O padrão da remuneração superior dos homens volta a ocorrer. Na média do período, a remuneração dos homens no Executivo civil federal foi 14% superior às mulheres. Ao longo dos anos da série (2007-2016), a diferença se reduziu de 22% para 13%. A redução se deve ao fato de o crescimento médio da remuneração dos homens ter aumentado 36% e a remuneração das mulheres ter aumentado 48%, no período. Considerando que os aumentos não se definem por sexo, mas por carreiras e ocupações, somente uma análise dos quantitativos e remunerações por ocupações poderá de fato indicar as origens das diferenças, já que, presume-se, há isonomia na remuneração de homens e mulheres em mesmas ocupações no setor público.

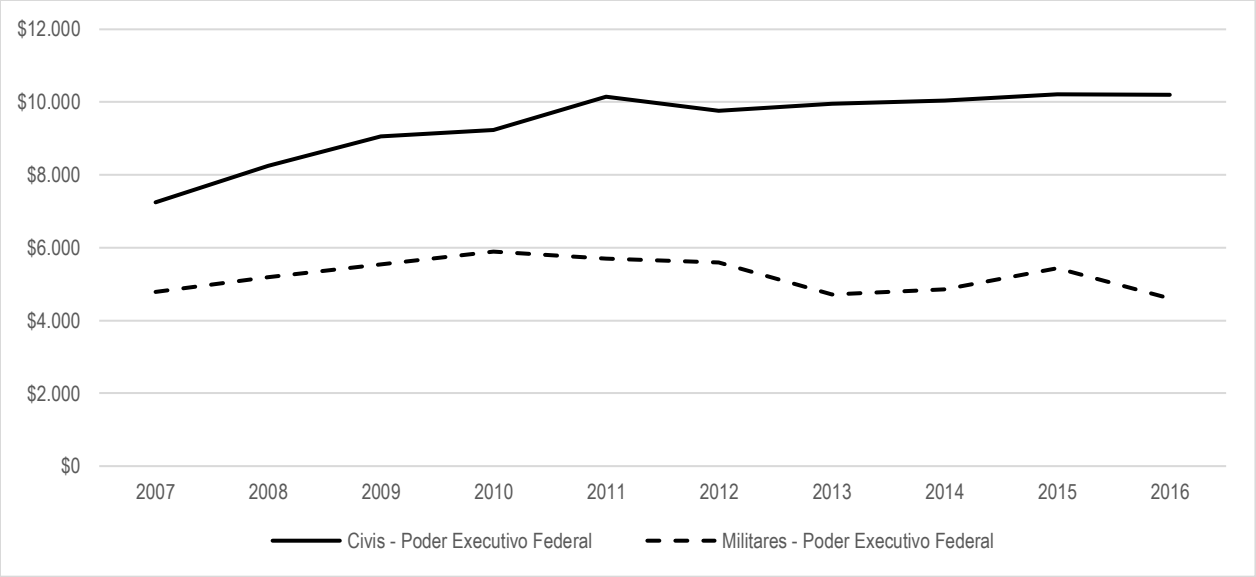
Gráfico B.1 - Remuneração Média Mensal, Por Sexo, Dos Servidores Civis Ativos Do Poder Executivo Federal (2007-2016)



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração: Ipea. Obs.: Dados atualizados para valores de 2018, com base no IPCA/IBGE.

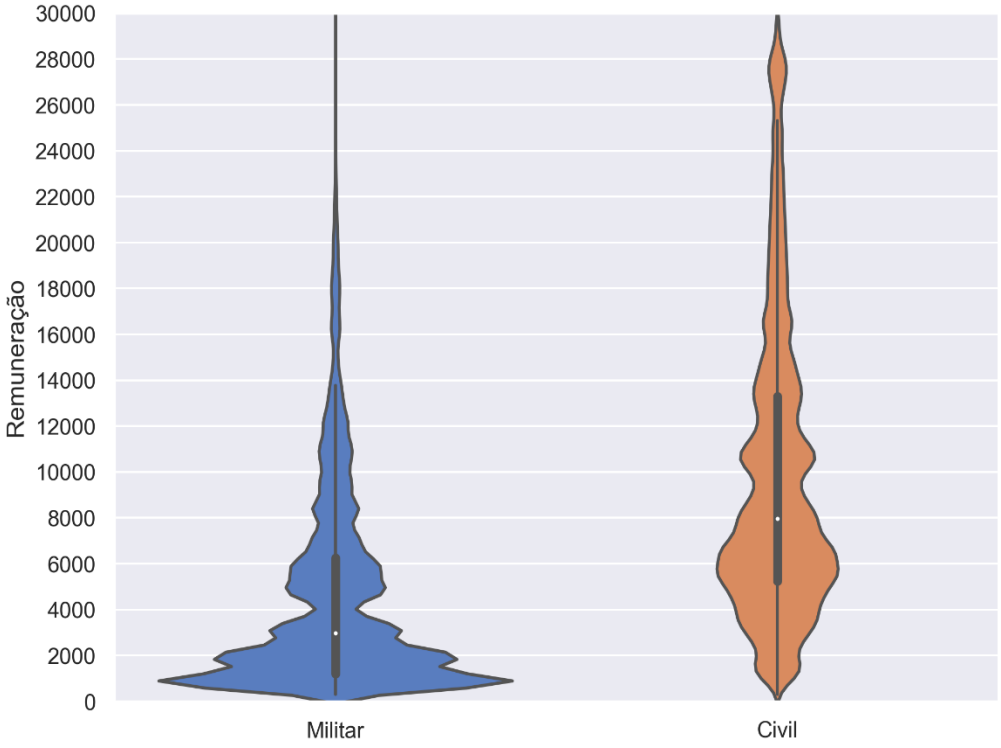
Os servidores civis do Poder Executivo Federal têm remuneração média mensal superior aos militares. Em 2016, a remuneração dos civis foi de R$ 10,2 mil e a remuneração média mensal dos militares foi R$ 4,6 mil. Ao separar civis e militares, nota-se, primeiro que a remuneração média mensal do Executivo federal sobe de R$ 8,1 mil para R$ 10,2 mil (gráfico B.2); segundo, vê-se maior concentração de remuneração dos militares em valores abaixo de R$ 2 mil. O gráfico B.3 indica a mediana da remuneração civil em R$ 8 mil – ou seja, 50% das remunerações estão abaixo desse valor. Entre militares, a mediana é cerca de R$ 3 mil. Mas, entre militares, a densidade dos valores abaixo de 2 mil é alta, como indica a base larga do violino azul (gráfico B.3)

Gráfico B.2 - Remuneração Média Mensal De Civis E Militares Do Poder Executivo Federal (2007-2016)



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração: [autores - v. desidentificada]]. Obs.: Dados atualizados para valores de 2018, com base no IPCA/IBGE.

Gráfico B.3 - Distribuição Das Remunerações Entre Os Civis E Militares Do Poder Executivo Federal (2016)



Fontes: RAIS/MTE. Elaboração e cálculos: [autores - v. desidentificada]]. Obs.: Dados atualizados para valores de 2018, com base no IPCA/IBGE.