

A verdade sobre os números do emprego público e o diferencial de remunerações frente ao setor privado no Brasil – parte 1.¹

Félix Lopez²

José Celso Cardoso Jr.³

Seja por desconhecimento ou má-fé, há vários aspectos negligenciados no debate sobre a reforma administrativa do setor público brasileiro, fato este que torna indispensável prover insumos para uma discussão mais transparente e qualificada sobre composição e remunerações da força de trabalho a mando do Estado e a serviço da sociedade.

Em primeiro lugar, é enganoso falar em “funcionalismo público” como se fosse um todo homogêneo e indiferenciado. Por isso, é importante diferenciar as características do funcionalismo municipal, estadual e federal, bem como diferenciar as suas características em cada um dos três poderes da União. É igualmente enganoso aglutinar as despesas com pessoal nos três níveis da federação e nos três poderes da União como se possuíssem os mesmos determinantes, a mesma dinâmica, composição e as mesmas implicações gerais. Deste modo, é fundamental tratar, separadamente, as despesas segundo os diversos grupos e subgrupos demográficos e setoriais específicos, como por exemplo, servidores ativos e inativos, administrativos e finalísticos etc., de acordo com os objetivos pretendidos por uma reforma qualquer.

Ademais, tanto a evolução quantitativa de trabalhadores no setor público, como a evolução quantitativa das despesas com pessoal, possuem determinantes, especificidades e implicações próprias em cada caso que se queira analisar, razão pela qual a complexidade do tema desaconselha tratamentos uniformes, generalizantes ou aparentemente rápidos e fáceis sobre o assunto. Do mesmo modo, comparações com o setor privado que não levem em consideração essas e outras advertências metodológicas, não podem ser consideradas úteis para nenhuma finalidade.

Como exemplo: 60% dos vínculos totais no setor público são municipais. A maioria vinculada à prestação básica de serviços sociais e com remunerações inferiores aos demais níveis federativos e poderes da União, além de inferiores, em vários casos, às remunerações observadas no setor privado para funções similares, tais como professores do ensino fundamental, médicos e enfermeiros, profissionais que atuam em ramos da segurança, advocacia etc. Significa dizer que comparações *público x privado*, para serem metodologicamente corretas e úteis, deveriam priorizar dados coletados e organizados em nível municipal, pois até mesmo o local onde se desempenham funções similares nos setores público e privado importa.⁴

¹ Os autores agradecem comentários e sugestões feitos pelos colegas Fernando Gaiger e Joana Costa, ambos do Ipea, isentando-os pelos erros e omissões ainda presentes no texto.

² Félix Lopez é Doutor em Sociologia pelo IFCS/UFRJ e desde 2009 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. As opiniões aqui emitidas são de responsabilidade dos autores.

³ José Celso Cardoso Jr. é PHD em Governo e Políticas Públicas pela Universidade Autônoma de Barcelona, 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 e nessa condição escreve esse texto.

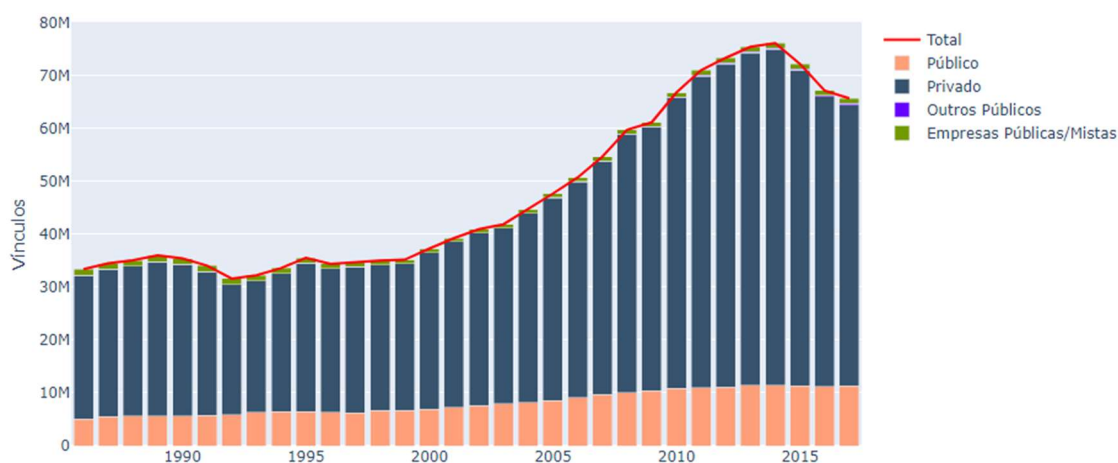
⁴ Aqui, portanto, utilizaremos dados construídos a partir da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), que reúne estatísticas apenas de trabalhadores do setor formal da economia, os quais representam atualmente pouco mais de metade da população ocupada total no Brasil. Essa escolha metodológica se

Este é, então, o primeiro de 3 artigos que buscarão desmistificar algumas das falácias e afirmações genéricas e apriorísticas sobre tema tão complexo e intrincado quanto o do tamanho e composição do emprego e das remunerações no setor público brasileiro.

- **O emprego privado é dominante e cresce muito mais, em termos absolutos, que o emprego público no Brasil.**

Entre 1986 e 2017, o total de vínculos de trabalho formais no país - público e privado - aumentou 97%, de 33 milhões para 66 milhões. O ápice ocorreu em 2014, com o registro de 76 milhões de vínculos, ou seja, 128% a mais em relação a 1986. O total de vínculos no setor público, no mesmo período, aumentou de 5 para 11,7 milhões (sem incluir as empresas públicas) e isso representou uma expansão global de 130% em relação à 1986, um crescimento de 2,6% ao ano, cf. gráfico abaixo.

Evolução do total de vínculos formais no mercado de trabalho (1986-2017)



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

Considerando apenas o setor privado formal, o percentual subiu de 20,2% para 25,5% em relação ao total da população, mas o auge ocorreu com os 32% do total registrados em 2011. No setor privado, sabe-se que o mercado de trabalho reage de forma mais direta e imediata aos ciclos de expansão e retração da economia, por isso, com a crise econômica que se arrasta desde 2015, a redução neste setor foi de aproximadamente 10 milhões de vínculos formais: de 63 milhões em 2014, para 53 milhões em 2017. No caso do setor público, de 1986 a 2001 há certa estabilidade do percentual de vínculos públicos, em torno de 4% do total da população. Já entre 2002 e 2012 o percentual sobe gradualmente até 5,8% e, desde então, há certa estabilidade, o que, aliás, vem ajudando a conter uma

explica pelo fato de que, na economia informal, as heterogeneidades, precariedades e desigualdades de rendimentos e tipos de ocupação são muito grandes em relação aos setores formais ou regulados do mercado laboral. Desta forma, ao comparar as ocupações e rendimentos do setor público, que é majoritariamente regulado e formal em termos legais, apenas com trabalhadores dos setores formais e regulados da economia, estaremos comparando pessoas e situações menos discrepantes entre si, algo portanto mais correto do ponto de vista científico. Além disso, de acordo com procedimentos metodológicos utilizados na Plataforma Atlas do Estado Brasileiro (<http://www.ipea.gov.br/atlasestado/>), foi utilizada a Tabela de CNPJs da Receita Federal para validar e corrigir a classificação dos entes públicos disponíveis na RAIS. Por fim, realizou-se a exclusão das empresas públicas, pela dificuldade de diferenciar empresas de capital misto e empresas apenas públicas, bem como atribuir adequadamente os seus níveis administrativos.

queda ainda mais pronunciada na demanda agregada e, portanto, nas taxas de crescimento econômico desde então.

Em geral, tem-se que o ritmo de expansão dos vínculos públicos acompanhou, no longo período analisado, o ritmo de crescimento do setor privado – com variações em função dos movimentos cíclicos da economia. O mesmo movimento ocorreu em relação ao conjunto da população. Entretanto, como proporção da população economicamente ativa, e considerando a série de dados disponíveis de 1992 a 2017, tem-se que o percentual de vínculos públicos passou de 9% a tão somente 11% do total, **desautorizando interpretações que insistem em falar em movimento explosivo do emprego público no Brasil.**

Em síntese: a densidade de vínculos públicos e privados no Brasil, relativamente ao conjunto da população brasileira, aponta para um crescimento muito superior, em termos absolutos, da ocupação no setor privado. Afinal, a economia brasileira está assentada em bases capitalistas, cuja dinâmica, ainda que estimulada ou induzida pelo Estado, é na realidade impulsionada pelo mercado. Em 1986, 3,8% da população ocupavam vínculos públicos e 20,2% da população ocupavam vínculos privados. Em 2017 os valores eram, respectivamente, 5,5% e 25,5%. Tendência alguma, portanto, nem de estatização do emprego nem de socialização dos meios de produção.