

A verdade sobre os números do emprego público e o diferencial de remunerações frente ao setor privado no Brasil – parte 2.¹

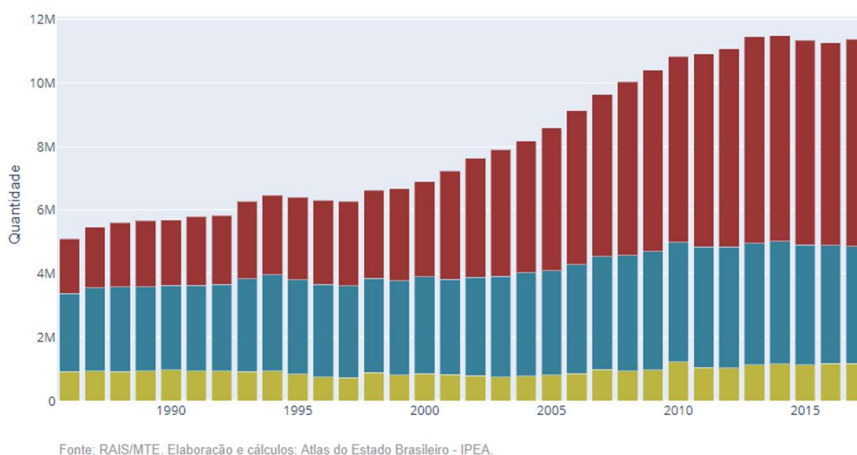
Félix Lopez²

José Celso Cardoso Jr.³

Este é o segundo 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.⁴

Retomando do anterior, vimos que o emprego público no Brasil está concentrado em sua maior parte nos municípios e se realiza pelo atendimento direto à população. Como se vê pelo gráfico abaixo, a expansão dos vínculos públicos se concentrou no nível municipal brasileiro. Entre 1986 e 2017, os vínculos públicos passaram de 1,7 milhões para 6,5 milhões nos municípios; de 2,4 milhões para 3,7 milhões nos estados e de pouco menos de 1 milhão para apenas 1,2 milhão no nível federal, considerando servidores civis e militares.

Total de vínculos, por nível federativo (1986-2017)



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.

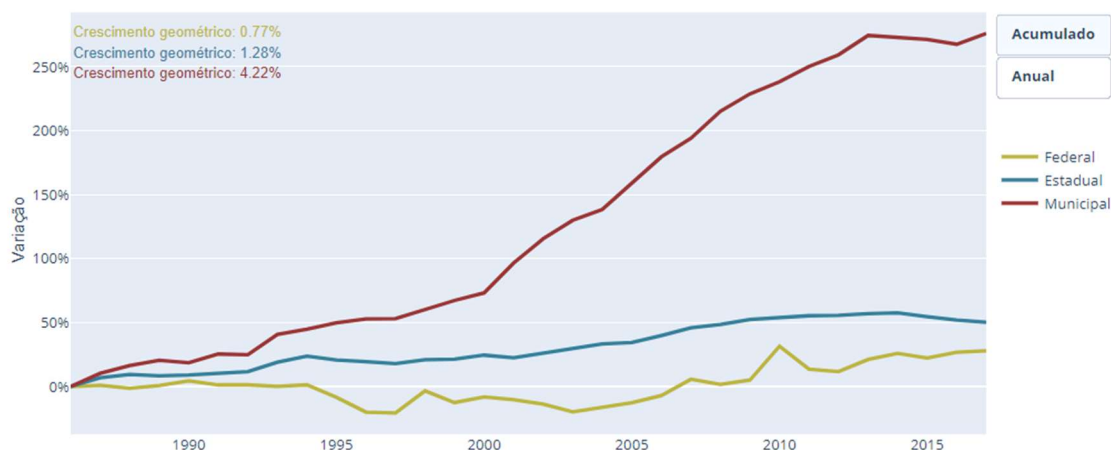
³ José Celso Cardoso Jr. é PHD em Governo e Políticas Públicas pela Universidade Autônoma de Barcelona, Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. Atualmente, exerce a função de Presidente da Afípea-Sindical e nessa condição escreve esse texto.

⁴ Todos os três artigos dessa série estão fundamentados em trabalhos mais amplos e aprofundados, em especial os seguintes: 1) **Reforma Administrativa do Governo Federal: contornos, mitos e alternativas** (<http://afipeasindical.org.br/content/uploads/2019/10/Reforma-Administrativa-do-Governo-Federal-celular-contornos-mitos-e-alternativas-Frente-em-Defesa-do-Servi%C3%A7o-P%C3%BAblico-2019-10-1.pdf>); 2) **O Lugar do Funcionalismo Estadual e Municipal no Setor Público Nacional: 1986 a 2017** (<http://afipeasindical.org.br/content/uploads/2020/01/Servi%C3%A7o-P%C3%BAblico-em-Estados-e-Munic%C3%ADpios.pdf>); e 3) **Três Décadas de Funcionalismo Brasileiro: 1986 a 2017** (<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/tres-decadas-de-funcionalismo-brasileiro-1986-2017>).

Em termos percentuais, isso significou um salto de 34% para 57% nos vínculos municipais; rebaixamento de 48% para 32% dos vínculos estaduais e rebaixamento de 18% para 10% nos vínculos federais. Desta forma, **pode-se afirmar que o crescimento da densidade de vínculos no setor público é quase inteiramente explicado pela expansão dos vínculos públicos nos municípios.** Os vínculos públicos nos estados se mantiveram praticamente estáveis ao longo do tempo, em torno de 1,8% da população. No nível federal, houve redução de 0,7% para 0,4% entre 1986 e 2004, e desde então, aumento para quase 0,6% em 2017, percentual esse, entretanto, ainda hoje menor que o observado no início da série.

Em síntese, cf. gráfico abaixo, **pode-se dizer que o fato de parte expressiva do emprego público localizar-se no nível municipal, atrelado majoritariamente ao atendimento populacional direto em áreas da atuação estatal tais como serviços de segurança pública (guardas municipais), saúde, assistência social e ensino fundamental, não deveria causar nem estranhamento nem reações contrárias.**

Variação acumulada do total de vínculos públicos, por nível federativo (1986-2017)



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

Isso porque, ainda que uma parte desse emprego em nível municipal esteja ligada à ampliação do número de municípios e das respectivas burocracias municipais, o fato é que o alargamento do atendimento populacional no espaço territorial teria que acontecer de toda sorte. Ao menos era – e deveria continuar sendo – o que se espera do processo histórico de ampliação da cobertura social por parte de governos organizados e informados pelos princípios da CF-1988, e posterior desenvolvimento institucional de importantes políticas públicas direcionadas ao atendimento direto da população.

- **Observa-se notável aumento da escolaridade média no âmbito da ocupação no setor público brasileiro.**

Ademais, os dados mostram que a **força de trabalho ocupada no setor público brasileiro se escolarizou e se profissionalizou para o desempenho de suas funções.** Esses dados servem para desmistificar afirmações infundadas sobre eficiência, eficácia e desempenho estatal na implementação de políticas públicas e na prestação de serviços e

entregas à população. Pois a qualidade das políticas públicas, bem como os graus de institucionalização e profissionalização do Estado em cada área de atuação governamental são tributários da escolarização que os servidores trazem consigo ao ingressarem no setor público e daquela obtida ao longo de seu ciclo laboral. Embora outros fatores influenciem o sucesso e a qualidade das políticas, tais como a disponibilidade de recursos, as regras institucionais etc., sabe-se que **recrutar pessoas com maior e melhor formação é desejável, e indicativo de aprimoramento dos quadros que manejam a entrega de bens e serviços aos cidadãos.**

Desta maneira, observa-se notável aumento da escolaridade média no âmbito da ocupação no setor público brasileiro, principalmente a partir de meados da década de 1990. A expansão, em termos absolutos e relativos, ocorreu com vínculos públicos que possuem nível superior completo de formação, que passaram de pouco mais de 900 mil para 5,3 milhões, de 1986 a 2017. Percentualmente, este nível saltou de 19% do contingente de vínculos em 1986 para 47% em 2017. Embora esse crescimento vigoroso da escolarização média também tenha sido observado entre servidores com ensino superior incompleto (ou médio completo), que passaram de 1,6 milhões (31% do total) para 4,1 milhões (36% do total), a expansão deste contingente estacionou e começou a diminuir a partir de 2011.

Nos municípios, a tendência de aumento de escolarização dos vínculos públicos foi também bastante acentuada. A escolaridade superior completa aumentou de 10% para 40% entre 1986 e 2017. A do ensino médio completo ou superior incompleto aumentou de 22% para 39% no mesmo período. Já a escolaridade de nível médio incompleto e nível fundamental caíram, respectivamente, de 14% para 10% e 53% para 9% do total.

Esses dados são uma demonstração clara do processo gradativo e contínuo de melhoria educacional no âmbito das ocupações no setor público em geral, com destaque para o âmbito municipal, o que justifica e legitima parte da explicação acerca do diferencial positivo de remunerações entre os setores público e privado de modo geral. É claro que esse processo está associado ao fenômeno mais amplo de aumento de escolarização e de profissionalização como um todo, em curso no âmbito do setor público em todos os níveis da federação e em todos os poderes da República.

No nível municipal, chama atenção que as ocupações que constituem o núcleo dos serviços de assistência social, saúde e educação (tais como professores, médicos, enfermeiros e agentes de assistência e saúde), correspondem atualmente a 40% do total dos vínculos públicos existentes no Brasil, **razão essa suficiente para desaconselhar qualquer reforma administrativa que objetive reduzir ou precarizar essas ocupações – vale dizer: condições e relações de trabalho – no âmbito do emprego formal brasileiro.**