

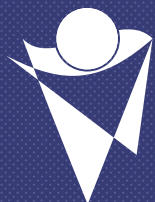


CADERNOS DA

Reforma Administrativa

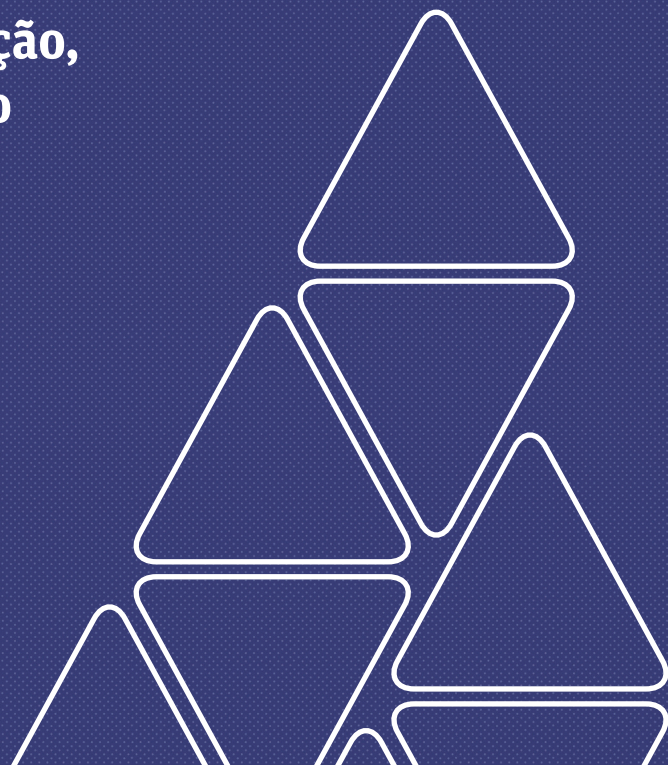
Caderno 15

**O Brasil no Mundo:
emprego público, escolarização,
remunerações e desempenho
estatal em perspectiva
internacional comparada**



FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado



Brasília, Novembro de 2020

Fernando Augusto Mansor de Mattos

Professor e pesquisador da Faculdade de Economia da UFF e professor visitante do programa de pós-graduação em Ciência Política na UFF. Tem pós-doutoramento na Universidade de Columbia (Nova Iorque).

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.

Expediente

Realização:

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

Autores:

Fernando Augusto Mansor de Mattos

José Celso Cardoso Jr.

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

Diagramação:

Diego Feitosa

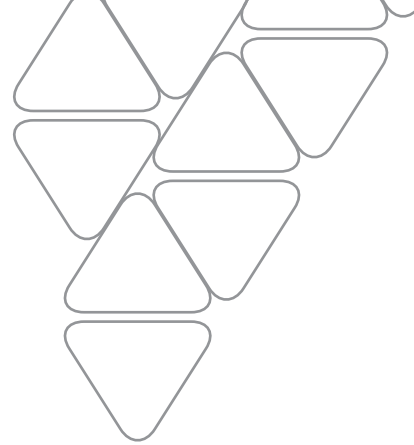
Apoio:



Servir

Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público.

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



O Brasil no Mundo: emprego público, escolarização, remunerações e desempenho estatal em perspectiva internacional comparada

Fernando Augusto Mansor de Mattos¹
José Celso Cardoso Jr.²

1. Apresentação e Objetivos.

A questão do emprego público volta ao debate, tanto no Brasil como em outros países importantes do mundo, no contexto da pandemia e do reconhecimento de que os serviços públicos (especialmente os de saúde, educação, meio-ambiente, mas não somente eles) têm desempenhado papel essencial, respectivamente, no enfrentamento da crise sanitária, no desenvolvimento de alternativas de ensino frente ao distanciamento social necessário, no combate e mitigação dos inúmeros problemas ambientais em curso etc.

A discussão sobre o emprego público (e sobre as carreiras públicas) se insere em temática acerca do papel que deverá ter o Estado a partir desse momento crítico pelo qual a humanidade está passando, diante de cenários sujeitos a novas crises sanitárias, sociais, econômicas e ambientais, o que tende a demandar novas formas de executar políticas públicas. Existe um crescente consenso segundo o qual os efeitos do novo cenário deixarão um legado que vai exigir novas formas de atuação do poder público em todas as sociedades.

Na maior parte dos países, as políticas de

austeridade estão sob xeque (FMI, 2020), diante de seus resultados decepcionantes, os quais vem causando aumento da desigualdade socioeconômica, incapacidade de promover perspectivas otimistas, bem como desenvolvimento econômico consistente. A defesa de políticas econômicas que adotem a austeridade como eixo central, ora sob reavaliação em um bom número de países desenvolvidos, embute também um discurso minimalista e ideologicamente negativo em relação ao Estado e servidores públicos. Daí a necessidade de colocar também esta temática sob avaliação e crítica no Brasil.

Para tanto, o objetivo deste trabalho é reunir dados e estatísticas sobre a evolução, as características e o perfil do emprego público em diferentes países, para mais bem qualificar o debate brasileiro sobre o tema, abrindo assim a possibilidade de contextualizar a situação do país em perspectiva internacional. O intuito, portanto, é estabelecer comparações para entender melhor o peso e o papel do emprego público e dos servidores, não como fins em si mesmos, mas como forma de ressaltar a importância que a atuação estatal tem tido (e que, tudo indica, continuará tendo) como provedora de serviços públicos e bem-estar social para as suas respectivas populações.

Pretende-se destacar o papel econômico e social que o emprego público (conduzido

1 Professor e pesquisador da Faculdade de Economia da UFF e professor visitante do programa de pós-graduação em Ciência Política na UFF. Tem pós-doutoramento na Universidade de Columbia (Nova Iorque).

2 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.

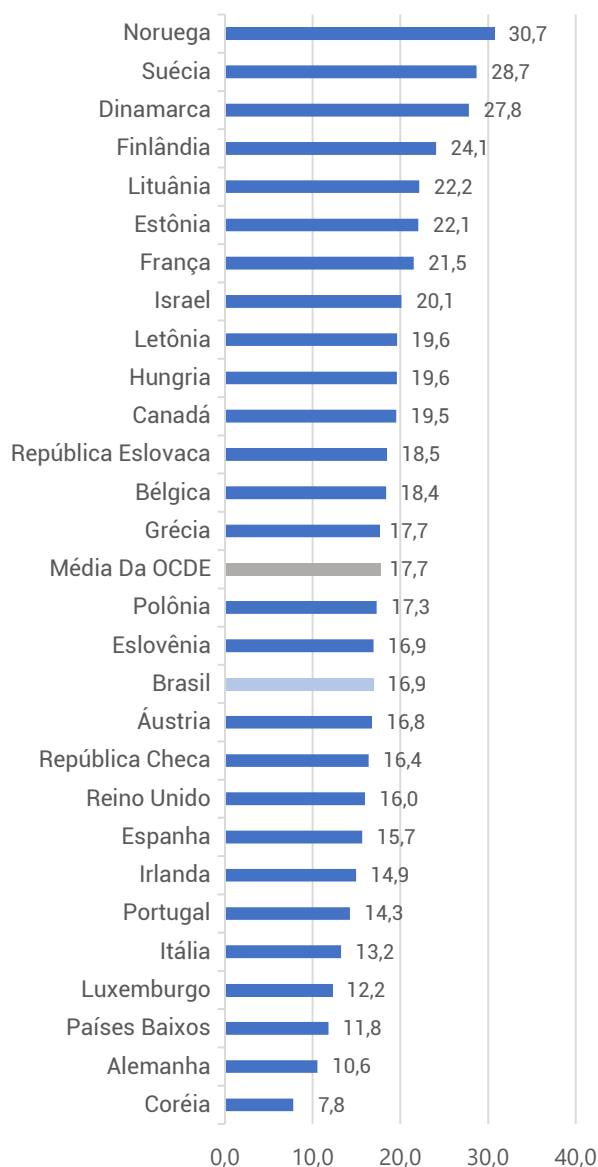
por seus servidores, das mais variadas carreiras) desempenha em sociedades de diferentes graus de desenvolvimento. Deve-se sublinhar que tais atividades são executadas em setores essenciais e estratégicos, as quais muitas vezes não atraem o interesse do setor privado ou é por ele exercido sem compromisso macroeconômico, ético ou social com a amplitude que as diversas situações reais exigem. Neste trabalho, pretende-se avaliar a questão do emprego público não como ideologia, mas como instrumento insubstituível para a execução permanente, homogênea e tempestiva de políticas públicas, e para a oferta de serviços dos mais variados tipos às próprias empresas privadas, e serviços sociais à população de todas as faixas etárias, de renda e localizadas em todo o território nacional.

O trabalho também pretende mostrar que, nos últimos anos, tem aumentado, nos países desenvolvidos, os gastos dos governos em atividades finalísticas, ou seja, nas atividades que se relacionam efetivamente com a prestação de serviços destinados a uma plêiade ampla e diversa de áreas de atuação programática do Estado, tais como: inserção e representação internacional, defesa nacional, desenvolvimento técnico e científico, proteção social, desenvolvimento produtivo (setorial, urbano, rural), desenvolvimento regional e territorial, meio-ambiente etc., bem como públicos específicos, tais como crianças, jovens, adultos, idosos, mulheres, negros, minorias identitárias etc. O caso brasileiro, também no que se refere a este aspecto, não foge, conforme trabalhos recentes vêm demonstrando,³ ao que vem ocorrendo nas experiências internacionais.

Nesse sentido, não é demais relembrar informações já apresentadas em trabalhos anteriores sobre o mesmo tema (Fonacate, 2019, Fonacate, 2020), os quais demonstram que o emprego público no Brasil está

longe de estar situado como ponto fora da curva da experiência internacional comparada, cf. gráfico 1 abaixo. Muito ao contrário, o peso do emprego público no Brasil situa-se abaixo da média da OCDE, relativamente ao tamanho de suas populações.

Gráfico 1
Empregados no Setor Público
como % Total da Ocupação: Países
Selecionados X Brasil em 2018

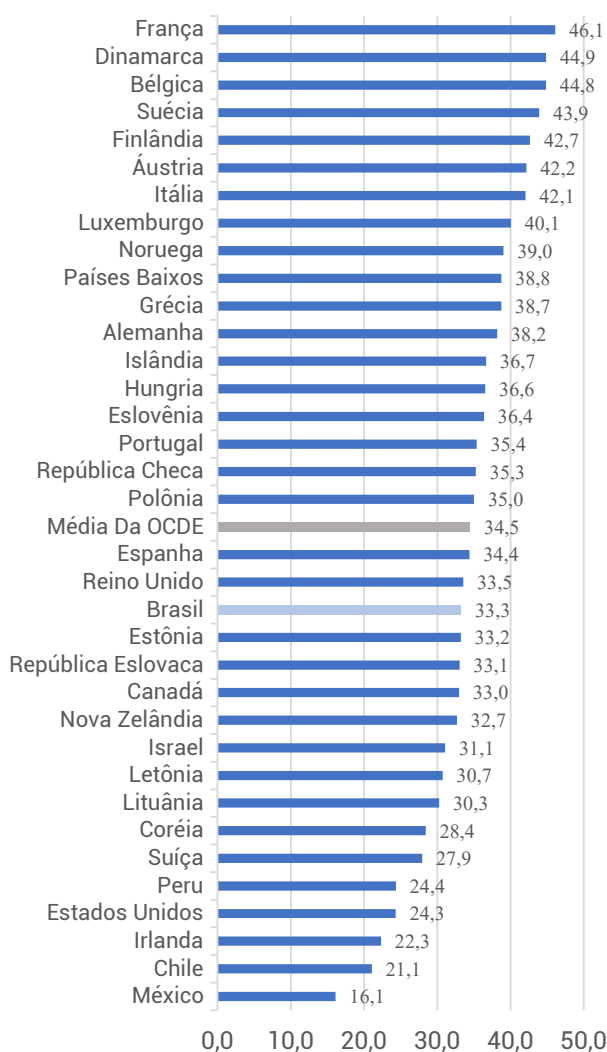


Fonte: OCDE Revenue Statistics e Brasil - RFB e IBGE

³ Para tanto, ver exemplos nas edições periódicas do Boletim de Políticas Sociais do Ipea, além de inúmeros livros publicados pelo mesmo instituto ao longo das últimas duas décadas pelo menos.

Adicionalmente, não há anomalia alguma em termos do peso da carga tributária brasileira no PIB, quando comparado à média da OCDE em 2018: 34,5% ali, contra 33,3% no Brasil. O problema, aqui, como se sabe, é menos o tamanho da nossa carga tributária total, e mais a sua composição altamente regressiva (vale dizer: injusta) em termos da distribuição desse peso relativamente aos decis ou percentis da estrutura social de rendimentos correntes e do estoque de riquezas reais e financeiras.

Gráfico 2
Arrecadação Tributária como % PIB
Países Selecionados X Brasil em 2018



Fonte: OCDE Revenue Statistics e Brasil - RFB e IBGE

Na sequência deste texto, portanto, desagregamos as informações acima para levar em consideração aspectos específicos dessa temática no Brasil, em perspectiva compa-

rada ao resto do mundo.

2. Contextualização Histórica e o Emprego Público em Países Desenvolvidos.

Nos países ocidentais, a expansão do emprego público deu-se no contexto histórico da reconstrução europeia e posterior consolidação das democracias naqueles países, como forma de superação dos regimes autoritários que surgiram no entreguerras (décadas de 1920 e 1930) e que foram posteriormente derrotados nos conflitos que marcaram a Segunda Guerra Mundial.

Nos EUA, a expansão do emprego público vem desde o New Deal, um conjunto de programas públicos desenhados pelo Estado americano para superar a crise econômica e social deflagrada em 1929. No caso brasileiro, a expansão mais qualificada do emprego público deu-se especialmente depois da Constituição de 1988, quando, na esteira da democratização do país, diversas atividades ligadas ao bem-estar social foram criadas, aperfeiçoadas ou incrementadas pelo Congresso Constituinte e tornaram-se atribuições do Estado, notadamente nas áreas de Educação, Saúde, Previdência e Assistência Social, Seguro-Desemprego etc.

Os dados da tabela 1 e gráficos 1.A e 1.B ilustram sucintamente a trajetória do emprego público nos principais países desenvolvidos, desde 1960, a partir de quando a OCDE disponibiliza essas informações. Pode-se notar que entre 1960 e 1980 houve expressivo crescimento do número absoluto de servidores públicos e também uma importante expansão do seu peso relativo, ou seja, do total de servidores públicos em comparação com o conjunto de ocupados nos respectivos mercados de trabalho.

Percebe-se, claramente, que a princípios dos anos 2000, todos os países selecionados já possuíam percentuais de emprego público, no total da ocupação, superiores ao percentual de emprego público no Brasil em 2020.

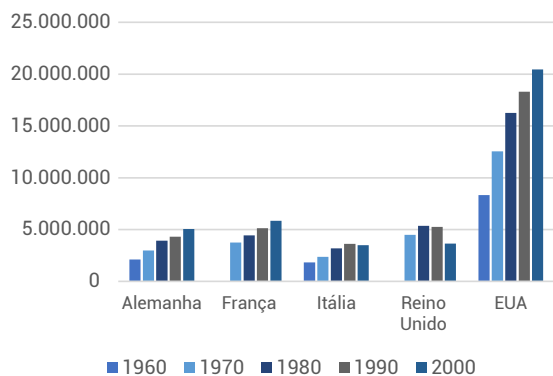
Tabela 1

Emprego público - estoque e participação relativa no conjunto do emprego – Países Selecionados, 1960-2000.

Anos	Alemanha		França		Itália		Reino Unido		EUA	
	Valores absolutos	% emprego total	Valores absolutos	% emprego total	Valores absolutos	% emprego total	Valores absolutos	% emprego total	Valores absolutos	% emprego total
1960	2.098.250	8,1	n.d.	n.d.	1.829.447	9	n.d.	n.d.	8.329.000	12,7
1970	2.978.000	11,2	3.745.212	18,0	2.364.599	12,2	4.490.000	18,1	12.551.833	16,0
1980	3.929.000	14,6	4.445.356	20,2	3.193.700	15,4	5.349.000	21,3	16.242.750	16,4
1990	4.305.250	15,1	5.128.100	22,6	3.627.700	17,3	5.267.000	19,5	18.306.333	15,4
2000	5.040.316	14,7	5.833.449	24,9	3.484.015	17,2	3.651.035	13,6	20441.460	15,4

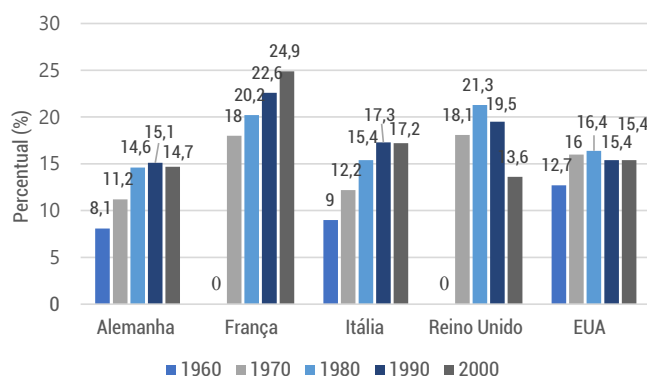
Fonte: OCDE Statistical Compendium (1991/1). Elaboração própria.

Gráfico 1.A
Estoque do emprego público – Países Selecionados, 1960 -2000.



Fonte: OCDE Statistical Compendium (1991/1). Elaboração própria.

Gráfico 1.B
Participação relativa do emprego público no conjunto do emprego – Países Selecionados, 1960-2000



Fonte: OCDE Statistical Compendium (1991/1). Elaboração própria.

A tabela 2 e gráfico 2.A exibem a proporção de servidores em relação ao conjunto de ocupados para os anos mais recentes, e em maior número de países. A metodologia que define os dados de emprego está expressa no documento que publicou os dados dos quais este estudo retirou esta tabela. Assim como na tabela 1, a OCDE define como servidores públicos (total de ocupados do *general*

government) todos os funcionários que atuam nas diferentes esferas de governo e de poder, além dos funcionários de autarquias, empresas estatais e demais instituições que sejam controladas por autoridades do setor público. Na outra ponta, o conjunto de ocupados inclui não apenas os trabalhadores assalariados como também os que atuam por conta-própria.

Tabela 2

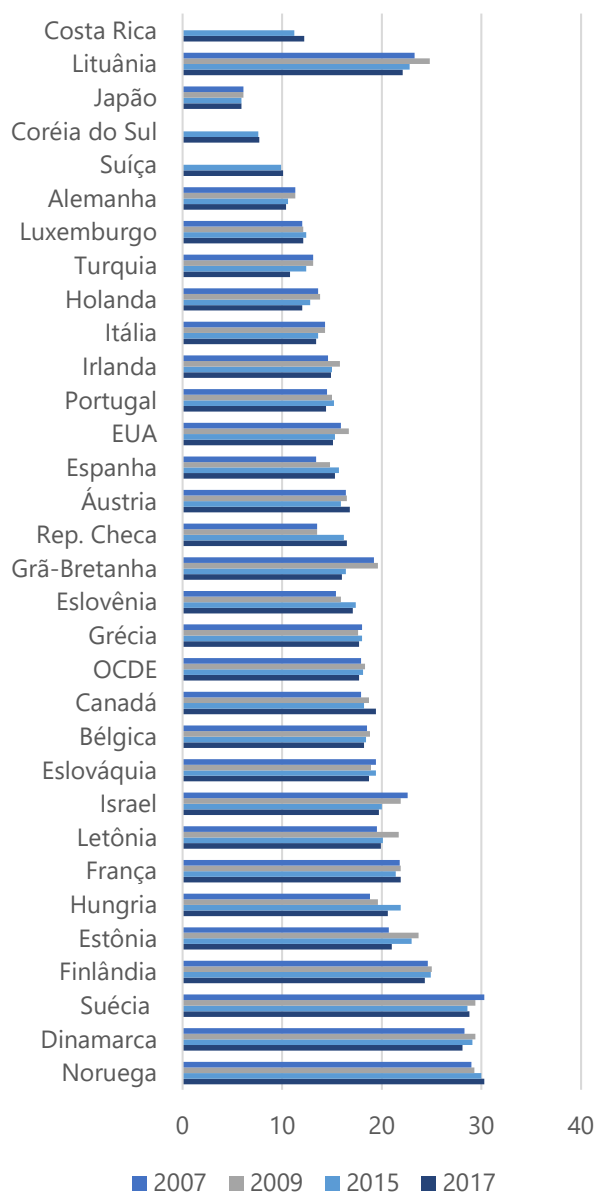
Evolução Recente do Emprego no Setor Público como Proporção do Conjunto do Emprego *

Países	2007	2009	2015	2017
Noruega	29,0	29,3	30,0	30,3
Dinamarca	28,3	29,4	29,1	28,1
Suécia	30,3	29,4	28,6	28,8
Finlândia	24,6	25,0	24,9	24,3
Estônia	20,7	23,7	23,0	21,0
Hungria	18,8	19,6	21,9	20,6
França	21,8	21,9	21,4	21,9
Letônia	19,5	21,7	20,1	19,9
Israel	22,6	21,9	20,0	19,7
Eslováquia	19,4	18,9	19,4	18,7
Bélgica	18,5	18,8	18,4	18,2
Canadá	17,9	18,7	18,2	19,4
OCDE	17,9	18,3	18,1	17,7
Grécia	18,0	17,6	18,0	17,7
Eslovênia	15,4	15,9	17,4	17,1
Grã-Bretanha	19,2	19,6	16,4	16,0
Rep. Checa	13,5	13,5	16,2	16,5
Áustria	16,4	16,5	15,9	16,8
Espanha	13,4	14,8	15,7	15,3
EUA	15,9	16,7	15,3	15,1
Portugal	14,5	15,0	15,2	14,4
Irlanda	14,6	15,8	15,0	14,9
Itália	14,3	14,3	13,6	13,4
Holanda	13,6	13,8	12,8	12,0
Turquia	13,1	13,1	12,4	10,8
Luxemburgo	12,0	12,1	12,4	12,1
Alemanha	11,3	11,3	10,6	10,4
Suíça	n.d.	n.d.	9,9	10,1
Coréia do Sul	n.d.	n.d.	7,6	7,7
Japão	6,1	6,1	5,9	5,9
Lituânia	23,3	24,8	22,8	22,1
Costa Rica	n.d.	n.d.	11,2	12,2

Fonte: Employment at a Glance, 2017. OECD, 2017. E 2019.

(*) Conforme a metodologia descrita no documento, trata-se do total de empregados no “general government” em relação ao conjunto de ocupados em cada economia. “General government” inclui o emprego público em todas as esferas (central; estados; municipalidade e fundos de seguridade social), incluindo ministérios, autarquias, agências de todo tipo e também instituições sem fins lucrativos, desde que controladas por autoridades do setor público. O conjunto do emprego na realidade compreende todos os assalariados e também os que trabalham por conta-própria.

Gráfico 2.A
Evolução Recente do Emprego no Setor Público como Proporção do Conjunto do Emprego* - Anos selecionados



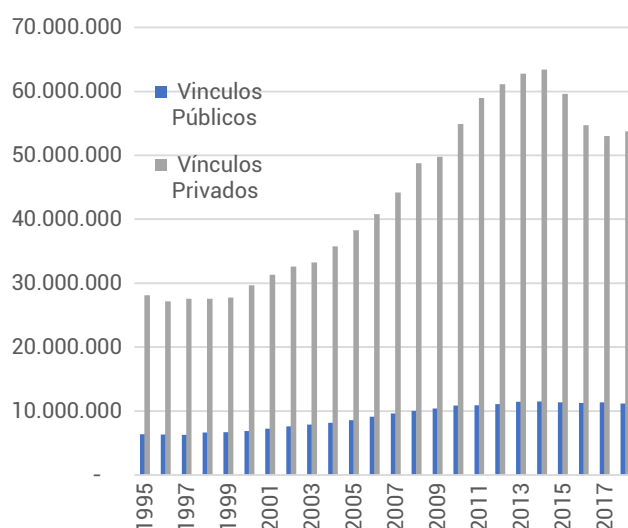
Fonte: Employment at a Glance, 2017. OECD, 2017. E 2019.

O que os dados da tabela e gráfico mostram é que, nos países mais desenvolvidos, o peso relativo do emprego público é maior do que nos menos ricos dentro do grupo da OCDE. Estes países, com maior peso do emprego público, são reconhecidos como os que oferecem serviços mais robustos e universais, típicos de um Estado de Bem-Estar Social, em que a qualidade de vida e a coesão social são valores positivos da esfera pública.

O que se percebe também é que, nos dez anos terminados em 2017 (portanto, ainda

bem antes de se sentirem os efeitos da pandemia que desde 2020 assola o mundo), a oscilação do peso relativo do emprego público foi modesta. Em alguns casos, a queda da participação relativa deveu-se especialmente ao aumento da ocupação total ocorrida no âmbito privado do mercado de trabalho. Esse fenômeno, aliás, é bem parecido com o acontecido no Brasil no mesmo período, cf. gráfico 3 abaixo.

Gráfico 3
Vínculos no Setor Público e Setor Privado (1995-2018)



Fonte: Rais, a partir do Atlas do Estado Brasileiro, Ipea.

O que também se apreende dos dados da OCDE é que existe uma estabilidade na proporção de servidores públicos nos respectivos mercados de trabalho nacionais e isto, conforme demonstram vários estudos sobre o tema, deve-se a fatores institucionais amplamente responsivos a demandas sociais, econômicas e mesmo culturais em cada um dos países (Mattos, 2011).

Em suma, uma vez que o emprego público no total da ocupação tenha crescido no pós Segunda Guerra Mundial, em praticamente todos os países listados nas tabelas acima e também no Brasil, manteve-se em patamares majoritariamente estáveis ou até mesmo crescentes, mesmo considerando o declínio

dos chamados Trinta Anos Dourados do capitalismo mundial (décadas de 1950, 1960 e 1970) e o advento e difusão global do neoliberalismo desde a década de 1980 por praticamente todo o mundo ocidental.

Esse fato não deve ser negligenciado, uma vez que nos informa sobre um padrão intrinsecamente interdependente entre Estado e Mercado, por meio do qual demandas e circunstâncias sociais e empresariais vão exigindo e formatando a presença estatal de forma permanente em áreas mais amplas e complexas de atuação governamental, sem

a qual novos e velhos problemas tornam-se inevitáveis ou ingovernáveis, enfraquecendo politicamente os governos de plantão, independente da filiação ideológica ou programática dominante.

Estudo do Banco Mundial (2017) revela que, no Brasil, o número de servidores públicos representa apenas 5,4% da população, enquanto nos países da OCDE esse valor é cerca do dobro: 9,5%. Alguns exemplos podem ser vistos na tabela 3 e gráfico 3.A abaixo.

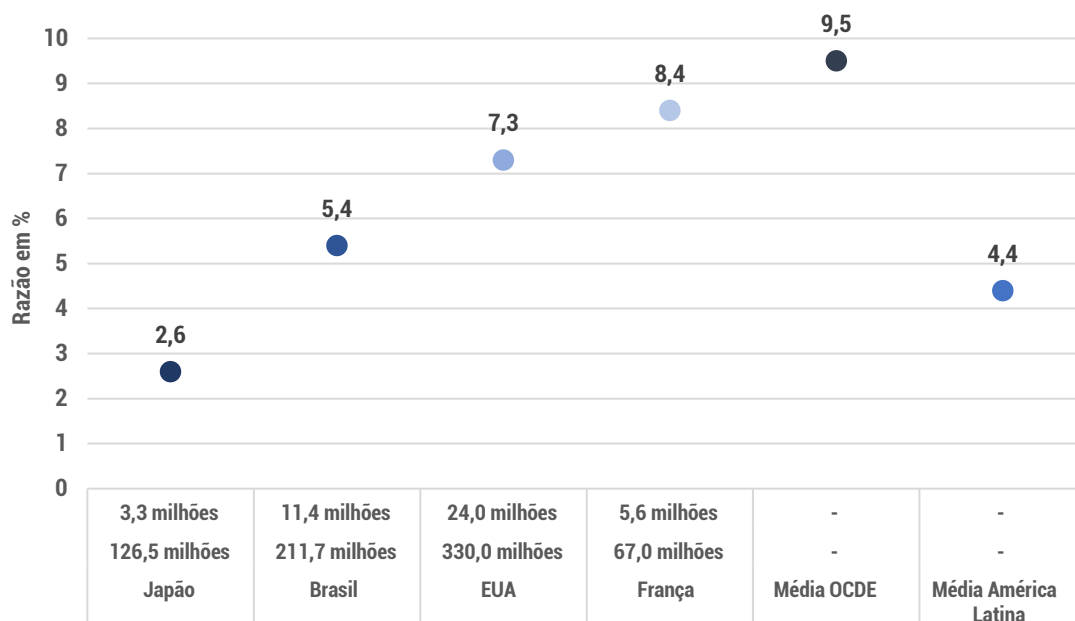
Tabela 3

Comparações internacionais selecionadas entre emprego público e população.

Países Selecionados	(A) Número de funcionários públicos	(B) População	Razão em % A / B
Brasil	11,4 milhões	211,7 milhões	5,4
EUA	24,0 milhões	330,0 milhões	7,3
França	5,6 milhões	67,0 milhões	8,4
Japão	3,3 milhões	126,5 milhões	2,6
Média OCDE	-	-	9,5
Média América Latina	-	-	4,4

Fonte: Banco Mundial (2017). Elaboração própria.

Gráfico 3.A
Razão entre o número de funcionários públicos e a população em países selecionados



Fonte: Banco Mundial (2017). Elaboração própria.

Para efeito de comparação com países de nível semelhante de desenvolvimento, vale ressaltar que, na América Latina, a relação é de cerca de 4,4%.

3. Evolução do Emprego Público em Países Latino-Americanos.

No caso dos países latino-americanos, os dados da tabela 4 e gráfico 4.A mostram

que a proporção de empregos no setor público brasileiro, em comparação com o total de ocupados, não difere muito da média do continente. Há países com maior proporção de ocupações no setor público, como na Argentina, Costa Rica, Uruguai e Panamá, e há países com pequena proporção, como Paraguai, Colômbia e Nicarágua.

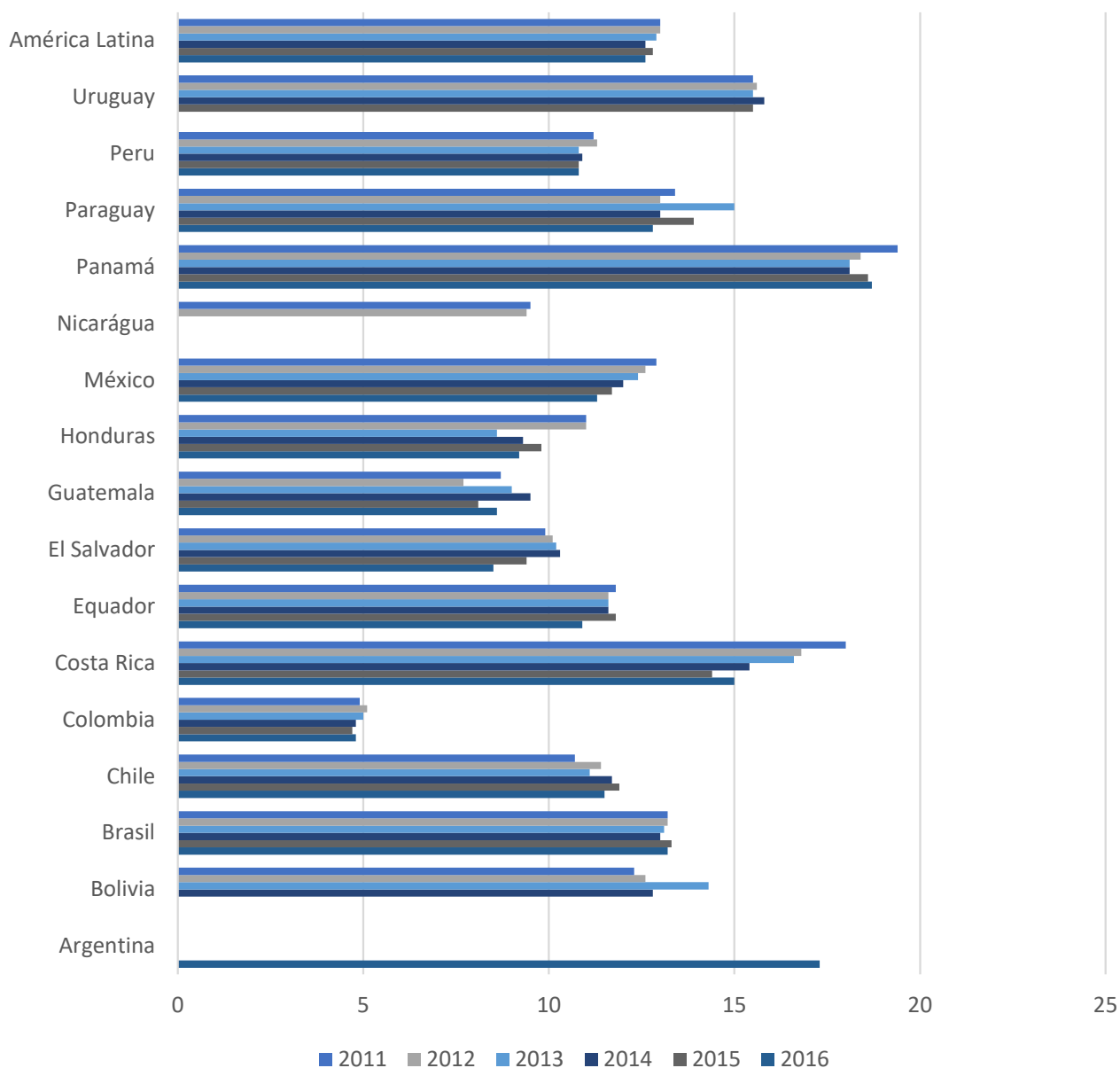
Tabela 4

Evolução recente do peso relativo do emprego público
Emprego no setor público em relação ao total da ocupação (em %)
Países selecionados da América Latina

Países	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Argentina	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	17,3
Bolivia	12,3	12,6	14,3	12,8	n.d.	n.d.
Brasil	13,2	13,2	13,1	13,0	13,3	13,2
Chile	10,7	11,4	11,1	11,7	11,9	11,5
Colômbia	4,9	5,1	5,0	4,8	4,7	4,8
Costa Rica	18,0	16,8	16,6	15,4	14,4	15,0
Equador	11,8	11,6	11,6	11,6	11,8	10,9
El Salvador	9,9	10,1	10,2	10,3	9,4	8,5
Guatemala	8,7	7,7	9,0	9,5	8,1	8,6
Honduras	11,0	11,0	8,6	9,3	9,8	9,2
México	12,9	12,6	12,4	12,0	11,7	11,3
Nicarágua	9,5	9,4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Panamá	19,4	18,4	18,1	18,1	18,6	18,7
Paraguay	13,4	13,0	15,0	13,0	13,9	12,8
Peru	11,2	11,3	10,8	10,9	10,8	10,8
Uruguay	15,5	15,6	15,5	15,8	15,5	n.d.
América Latina	13,0	13,0	12,9	12,6	12,8	12,6

Fonte: CEPAL. Panorama Laboral 2017. América Latina Y Caribe. Cuadro 8 do Anexo Estadístico.

Gráfico 4.A
Emprego no setor público em relação ao total da ocupação (em %)
Países selecionados da América Latina



Fonte: CEPAL. Panorama Laboral 2017. América Latina Y Caribe. Cuadro 8 do Anexo Estadístico

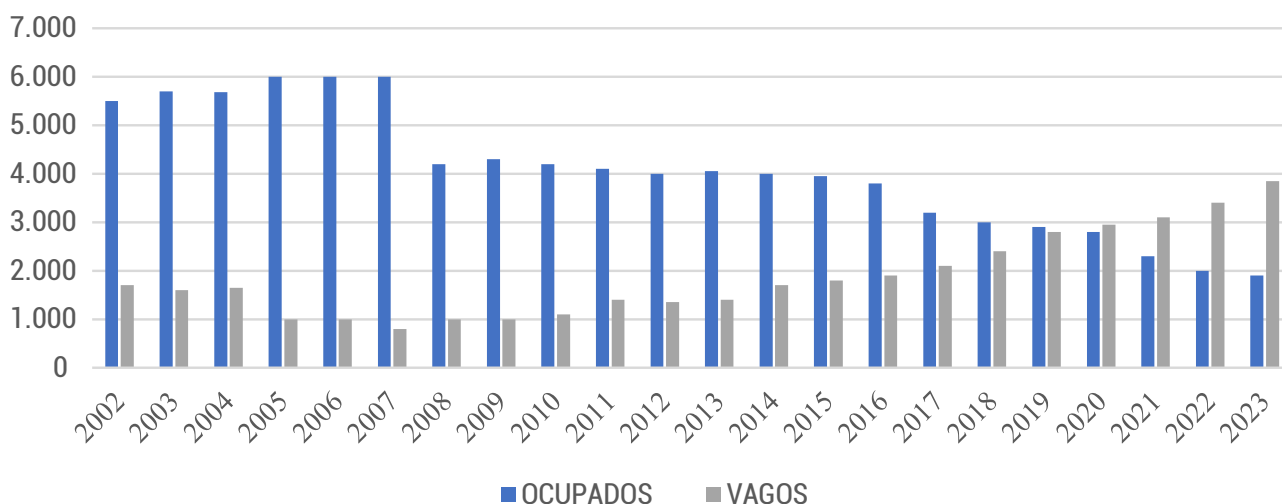
No continente, o Brasil ocupa uma posição intermediária, de cerca de 13%, de acordo com os critérios da CEPAL, e bastante próximo da média do continente.

Dois Casos de Deficiência da Quantidade de Emprego no Serviço Público Brasileiro.

O suposto “inchaço” do setor público brasileiro, medido pela quantidade de servidores, pode ser questionado, levando em conta situações recentes ocorridas nas áreas de saúde e meio-ambiente.

No que se refere ao importantíssimo tema do Meio-Ambiente e sua conservação, a imprensa tem mostrado os problemas decorrentes da falta de servidores para enfrentar eventos como queimadas, proteção contra crimes ambientais e punição aos criminosos. A evolução do quadro de funcionários do IBAMA, um dos principais órgãos de atuação na área, destacando-se cargos vagos e cargos ocupados, revela a gravidade e a dimensão do problema.

Gráfico 4
Evolução de Cargos Vagos e Ocupados no Ibama (2002-2023)



O gráfico 4 deixa clara a situação, ao exibir uma evolução oposta e muito acelerada entre cargos ocupados e cargos vagos. Esse cenário tem se agravado especialmente a partir de 2016, conforme mostram os dados oficiais divulgados pelo órgão. À medida que servidores vão se aposentando, seus postos vagos não vêm sendo ocupados por novos servidores. A situação do IBAMA é apenas uma entre tantas outras – e não somente na área do meio-ambiente – que revela a deficiência do Estado brasileiro em oferecer à sociedade serviços públicos inscritos na Constituição. Esta deficiência decorre da falta de servidores suficientes para desempenhar as funções precípuas do órgão.

Outra área que tem chamado atenção do meio político e também da população, por evidente, é a área da Saúde. Desde a implementação do Sistema Único de Saúde, inúmeros estudos foram publicados por pesquisadores sobre saúde pública, descrevendo e denunciando o subfinanciamento desta área no Brasil. O SUS brasileiro, reconhecido internacionalmente como referência de sucesso institucional, pelo seu desenho federativo e as funções que executa, padece de falta de financiamento adequado desde o início de sua trajetória. Mas mesmo que precariamente em alguns lugares, ou de forma mais ou menos adequada em regiões, mu-

nicípios ou unidades específicas espalhadas pelo país, o SUS tem desempenhado função primordial ao bem-estar dos brasileiros.

O atual cenário de pandemia, por exemplo, deixou claras as virtudes e também as deficiências do sistema público de saúde, estas decorrentes sobretudo do evidente subfinanciamento. Parte expressiva dessas deficiências tem se expressado na falta de materiais, remédios, equipamentos etc.; outra parte, talvez mais evidente, na quantidade insuficiente de profissionais que atuem na ponta, notadamente médicos e enfermeiros.

A imprensa divulgou, especialmente no auge do número de casos de COVID (ocorridos entre junho e agosto, no Brasil), que diversos estados e municípios estiveram demandando profissionais para a área de Saúde. O caso do Rio de Janeiro, por exemplo, é ilustrativo. As dificuldades enfrentadas para atrair profissionais de saúde para contratos temporários, como os que foram oferecidos pelo estado e pela prefeitura do município do Rio revelaram, claramente, a ausência de servidores em magnitude suficiente para dar conta das atividades demandadas pela sociedade. O cenário de pandemia apenas tornou mais evidente a falta crônica de profissionais na área de saúde pública; ademais, diante da própria crise sanitária, muitos profissionais foram afastados dos seus

postos justamente por causa dos efeitos da COVID sobre a saúde dessas pessoas.⁴

Estes dados referentes a estas duas áreas cruciais da atuação governamental na contemporaneidade (meio-ambiente e saúde pública) revelam como, ao contrário do senso comum, o mercado de trabalho do setor público brasileiro exibe carência de pessoal,⁵ ou seja, deficiência de recursos humanos, que se manifesta em precariedade de oferta efetiva de serviços públicos, ou insuficiência dos mesmos.

4. Escolarização e Gestão dos Recursos Humanos no Setor Público.

Os dados da tabela 5 e gráfico 5.A revelam um panorama do emprego público na América Latina, segundo o ponto de vista do grau de instrução da força de trabalho, comparando-o ao setor privado. Os dados demonstram que a parcela de ocupados com 13 anos ou mais de instrução no setor público (o que equivale, no Brasil, a pelo menos o ensino médio completo), é muito superior à do setor privado, sendo que em ambos os setores o perfil exibiu melhora contínua entre 2005 e 2016, mas sempre com vantagem para o pessoal ocupado no setor público.

Tabela 5

Perfil do emprego no setor público e das ocupações do setor privado segundo anos de estudo.

Trabalhadores assalariados
América Latina

Ano	Número de anos de estudo	Assalariados		
		Total	Público	Privado
2005	TOTAL	100	100	100
	sem instrução	4,4	1,9	5,0
	1 a 6 anos	23,3	10,1	26,4
	7 a 12 anos	51,4	42,8	53,4
	13 anos e mais	20,9	45,2	15,1
2011	TOTAL	100	100	100
	sem instrução	4,0	1,6	4,6
	1 a 6 anos	17,3	6,3	19,9
	7 a 12 anos	53,6	39,9	56,9
	13 anos e mais	25,1	52,2	18,5
2013	TOTAL	100	100	100
	sem instrução	3,2	1,1	3,7
	1 a 6 anos	16,5	6,0	18,9
	7 a 12 anos	53,8	38,2	57,5
	13 anos e mais	26,6	54,7	19,9
2014	TOTAL	100	100	100
	sem instrução	2,9	1,0	3,3
	1 a 6 anos	16,5	5,9	19,0
	7 a 12 anos	54,0	37,7	57,8
	13 anos e mais	26,6	55,4	19,9
2015	TOTAL	100	100	100
	sem instrução	2,7	0,9	3,1
	1 a 6 anos	16	5,5	18,4
	7 a 12 anos	54,1	37,4	58
	13 anos e mais	27,3	56,2	20,4
2016	TOTAL	100	100	100
	sem instrução	2,7	0,9	3,2
	1 a 6 anos	15,9	5,5	18,3
	7 a 12 anos	53,8	37,2	57,6
	13 anos e mais	27,6	56,5	20,9

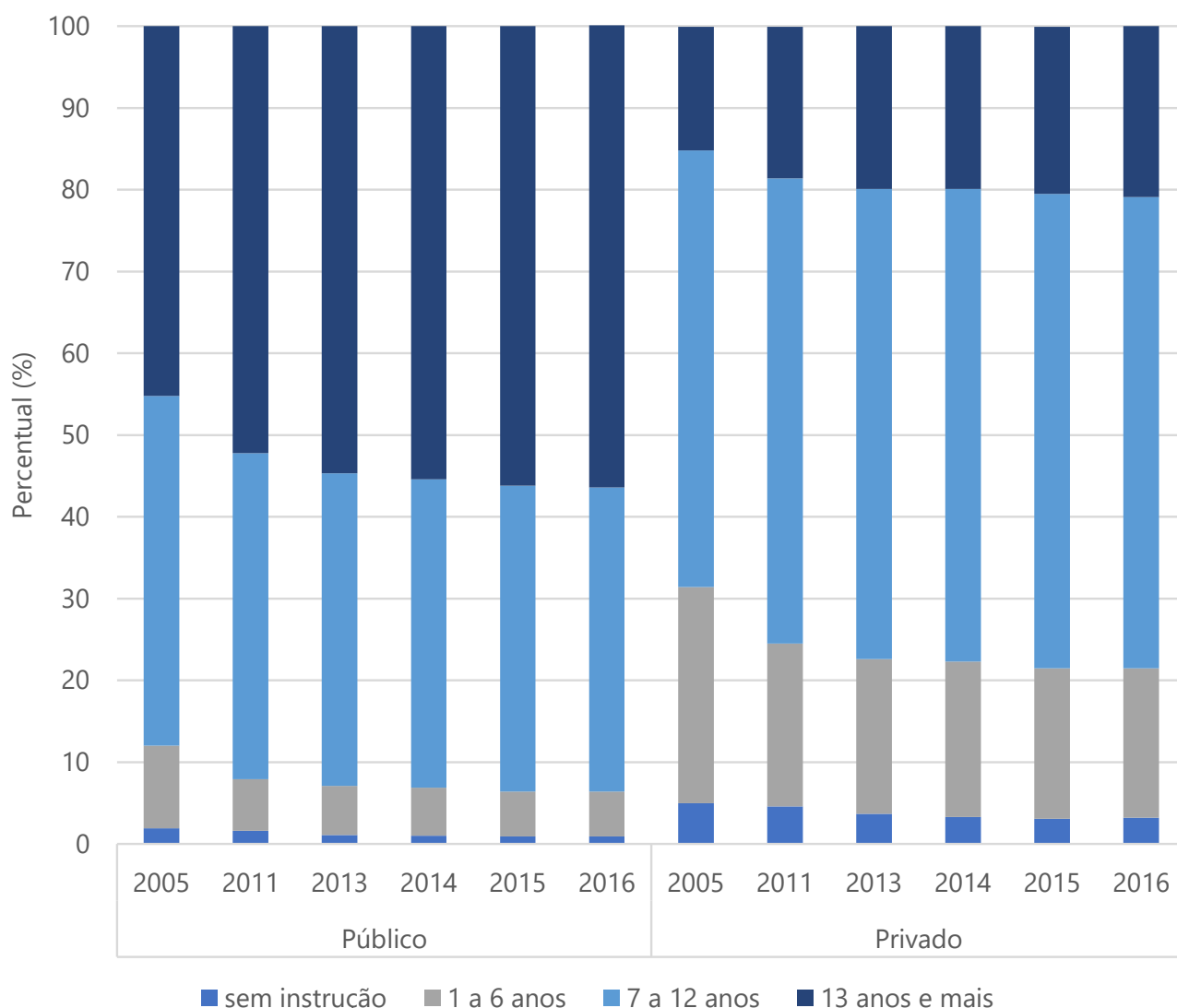
Fonte: adaptado de Cepal: Panorama Laboral 2017. Anexo estatístico, pg. 118.

4 Muitos destes profissionais foram vitimados justamente por causa do contato com o vírus (seja por contaminação direta ou por esgotamento físico ou psicológico decorrente do excesso de trabalho e/ou insuficiência de equipamentos, notadamente no início e na ascensão da pandemia, quando, ademais, os procedimentos e conhecimentos sobre a pandemia ainda eram bastante precários), mas presume-se que muitos casos de adoecimento ou mortes poderiam ter sido evitados caso carências como a falta de equipamentos de proteção individual (EPIs) ou remédios e outros insumos estivessem estado disponíveis em muitas unidades de saúde. De todo modo, esse conjunto de ocorrências apenas reforça a percepção cotidiana, por parte da população, de que o Estado brasileiro, em muitas áreas, e sob diversos pontos de vista, encontra-se subfinanciado ou sub-aparelhado para atender às demandas da população. Outras prefeituras do país e outras unidades da Federação também procuraram contratar pessoas, mesmo que em caráter temporário, para suprir as necessidades de oferta de serviços explicitadas pela pandemia. Ver, por exemplo, os casos do Rio de Janeiro (<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/04/10/prefeitura-do-rio-anuncia-contratacao-de-5-mil-profissionais-de-saude.ghtml>); São Luís do Maranhão (<https://g1.globo.com/ma/maranhao/concursos-e-emprego/noticia/2020/04/22/prefeitura-anuncia-contratacao-imediata-de-profissionais-da-saude-em-sao-luis.ghtml>) e Manaus (AM) (<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2020/04/18/prefeitura-abre-contratacao-temporaria-de-mais-320-profissionais-de-saude-em-manaus.ghtml>).

5 Ver documento do Dieese sobre este tema: <https://spbancarios.com.br/08/2018/dieese-desmonta-mito-neoliberal-de-que-pais-tem-excesso-de-servidores-publicos>

Gráfico 5.A

Perfil do emprego no setor público e das ocupações do setor privado segundo anos de estudo - Trabalhadores assalariados - Anos selecionados.



Fonte: adaptado de Cepal: Panorama Laboral 2017. Anexo estatístico, pg. 118.

Avaliar a situação da América Latina ajuda a contextualizar o caso brasileiro, dado que se tratam de países com graus de desenvolvimento relativamente próximos e também com condições sociais e políticas semelhantes. Estudo recente publicado por um convênio entre OCDE e BID comenta as recentes trajetórias do ciclo econômico no continente e apresenta diversas estatísticas e informações sobre os países (OCDE, 2020).

O estudo inicia destacando que a reversão do ciclo de *commodities* deteriorou os mercados de trabalho e o dinamismo dos países da região, também lembrando que a desigual-

dade, que vinha caindo, voltou a crescer. A desigualdade medida pelo índice de Gini caiu entre 2000 e 2017, voltando a subir a partir dali. Mas, de todo modo, a desigualdade de renda ainda permanece maior, “*em todos os países da ALC do que nos 5 países mais desiguais da OCDE*” (OCDE, 2020). O estudo também lamenta que o ritmo de crescimento da produtividade tenha perdido dinamismo, diante do cenário de retração econômica que já vinha se deteriorando antes mesmo do advento da crise pandêmica.

O contexto político também sentiu o impacto da mudança do cenário econômico e

da ascensão de alguns governos de extrema direita, tanto na própria América Latina como em outros continentes. A eleição de governos extremistas em alguns países representou um efeito da crise político-institucional, como também tem provocado abalos adicionais sobre as regras de funcionamento dos respectivos regimes democráticos (OCDE, 2020).

Neste contexto, os servidores públicos, em vários países, foram convertidos em “culpados” pela crise fiscal, sendo injustamente tratados pela mídia conservadora como “privilegiados”, o que tem ressoado na percepção de certa parcela da população, ainda mais diante do cenário de deterioração dos mercados de trabalho e do aumento do desemprego e precarização da ocupação em diversas atividades.

A desindustrialização, que já vinha acontecendo, em maior ou menor grau, em vários países da região, desde pelo menos os anos 90, se soma para ampliar o quadro de deterioração das condições de trabalho e de falência do ritmo de crescimento da produtividade. Esta, de resto, tem também ocorrido devido à timidez dos investimentos públicos em infraestrutura, saúde, educação e profissionalização da força de trabalho.

O quadro de desaceleração econômica, seguido da evidente crise política e social que se acentuou sob o cenário de isolamento causado pela pandemia, tem potencializado a crise econômica na totalidade dos países. E na maioria das vezes, ela é usada por governos conservadores como âlibi para a adoção de políticas de austeridade, que nada mais são do que medidas de ataque ao Estado social, aos serviços públicos e aos servidores. É nesse contexto que a temática da “reforma” do Estado e do emprego público, em particular, é recolocada com destaque

negativo no debate político e econômico recente.

O estudo acima mencionado, portanto, dedica-se a discutir, após a parte introdutória, alguns dados sobre a região, contextualizando-o através de comparações com países de outros continentes e de diferentes graus de desenvolvimento. Na seguinte passagem, o documento afirma: *“Os países da ALC gastam proporcionalmente menos que os países da OCDE em benefícios sociais, como pensões e transferências condicionadas de renda (30% das despesas do governo em comparação com 41% nos países da OCDE em 2017), e mais em doações e outras despesas, como despesas de capital e transferências correntes para outros atores da economia (10% na região comparados a 6% na OCDE)”*.

Logo a seguir, o estudo ressalta o papel e a importância de desenvolver mecanismos de seleção para o setor público através de critérios objetivos, democráticos e meritocráticos, como na seguinte passagem: *“Oito dos doze países da ALC pesquisados adotam mecanismos de seleção meritocrática, como concursos para o funcionalismo público. Contudo, uma parcela expressiva do pessoal temporário na força de trabalho do serviço público não está sujeita a esses procedimentos (por exemplo, 57% do funcionalismo público no Chile, 40% no Peru e 34% na Argentina em 2018)”*.

Em outra passagem, o estudo corrobora informações que foram expostas acima, acerca do peso relativo do emprego público em comparação com o conjunto da ocupação, destacando que a força de trabalho do setor público na América Latina representa cerca de 12% do total da ocupação, enquanto este percentual é de cerca de 21%, em média, nos países da OCDE.⁶ Vale destacar que, no Brasil, o percentual de servidores públicos (le-

6 Dados do emprego público foram extraídos do site Laborsta, da OIT. Baseiam-se na Labour Force Survey (pesquisa da população ativa), salvo indicação em contrário. O emprego no setor público abrange o emprego no setor governamental, além do emprego em empresas e organizações públicas nacionais. Os dados representam o número total de pessoas empregadas diretamente por essas instituições, independentemente do tipo específico de contrato

vando em conta todas as esferas de governo) está em linha com o que ocorre na América Latina e, portanto, é inferior à realidade dos países desenvolvidos, resumidos nos dados da OCDE (tabela 2).

O estudo também reforça a importância do serviço público para o desenvolvimento econômico e social, bem como para a consolidação da democracia entre nós. A seguinte passagem é clara: *“Um serviço público meritocrático constitui um elemento fundamental da governança pública. Um funcionalismo público profissional consegue reduzir os riscos de corrupção e contrabalançar o clientelismo (Dahlström, Lapuente e Teorell, 2012[52]). Entretanto, na maioria dos países da região, a alta rotatividade no serviço público é a regra, e não a exceção, favorecida por uma grande dependência dos ciclos políticos.”* (OCDE, 2020; pág. 46). Estas considerações ressaltam a necessidade de que se tenha uma burocracia estável, dotada de remunerações adequadas e previsíveis ao longo do ciclo laboral, além de bem formada, ética e profissionalmente.

Logo a seguir, o documento reitera o papel que os critérios meritocráticos, transparentes e democráticos de contratação têm para a consolidação de políticas públicas mais adequadas e eficazes: *“(...) a maioria dos países da região fez progressos na contratação meritocrática de servidores públicos, com melhoria nas pontuações do índice de meritocracia no serviço civil em quase todos os países desde 2004. O índice de meritocracia avalia os seguintes fatores: a contratação é aberta a todos os candidatos que tenham as qualifica-*

ções exigidas e é estabelecida de acordo com considerações técnicas; existem mecanismos adequados de salvaguarda contra arbitrariedades durante o processo de contratação; e as demissões que afetam os cargos profissionais não são motivadas por mudanças políticas. Um dos principais fatores responsáveis pela melhoria foi a introdução de portais públicos de emprego nos quais os concursos públicos são mais abertos e amplamente divulgados e existe ênfase mais forte nas provas de seleção e no fortalecimento dos órgãos do serviço civil (OCDE, 2016[54])” (OCDE, 2020).

Ainda no mesmo documento, um gráfico na página 47 revela que o Brasil é o país da região que tem maior índice de meritocracia no serviço público,⁷ seguido de Costa Rica, Uruguai e Chile. Tratam-se dos países, no continente, que ostentam as melhores condições de oferta de bens e serviços públicos. O estudo, portanto, acaba por endossar a virtude de o setor público brasileiro ter critérios objetivos de contratação e seleção de sua força de trabalho, os quais, ainda que mereçam aperfeiçoamentos incrementais ao longo do tempo, destoam bastante das medidas supostamente inovadoras presentes na proposta de reforma administrativa encaminhada pelo governo ao Congresso Nacional por meio da PEC 32/2020.

Fica clara a defesa que um estudo elaborado por duas instituições internacionais de prestígio faz sobre a importância dos concursos públicos como forma de recrutamento e qualificação dos servidores. Esta questão está inserida na temática mais ampla da gestão dos recursos humanos, que represen-

de trabalho. Os empregados totais (denominador da fração) compreendem todas as pessoas em idade ativa que, durante um período especificado, estavam nas seguintes categorias: emprego remunerado ou trabalho autônomo”.

7 Data da primeira metade do século XX, mais exatamente de 1938, quando foi criado o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), o início da constituição de uma burocracia profissionalizada no Brasil. A edição do Decreto-Lei n.1713, em 1939, instituiu a norma que garantiu a estabilidade no emprego para os servidores públicos. Esta norma persiste até hoje. No ato da concepção dessas leis e decretos, buscava-se a criação de uma burocracia na qual a estabilidade do servidor tinha dois objetivos centrais: a neutralidade política e a profissionalização dos servidores. A experiência internacional, notadamente em países desenvolvidos, é que dava sustentação teórica e histórica para a constituição de uma burocracia pública brasileira com estabilidade e, portanto, capaz de profissionalizar-se.

ta um conjunto de ações destinadas a elaborar regras e condições de execução do trabalho dos servidores públicos. Entre estas, incluem-se desde os critérios e condições de seleção e recrutamento da força de trabalho, passando por ações de capacitação para sua atuação e formação profissional, regras e condições de progressão funcional, o que inclui o aspecto das remunerações (mas não só), e por fim os critérios de aposentadora dos profissionais do setor público.

A questão do recrutamento e da seleção profissional tem um caráter estratégico, pois na entrada no serviço público já são definidos muitos aspectos do que será a atuação do servidor. Os compêndios internacionais dedicados ao tema destacam a importância de instituir e valorizar processos democráticos, abertos e meritocráticos para a seleção e o recrutamento do servidor. Em poucas palavras: através de concursos públicos que tenham regras claras e critérios baseados na meritocracia, os critérios de seleção devem estar isentos de injunções partidárias e de pressões pessoais, única forma de se obter resultados justos em relação à efetiva execução da função profissional e do interesse público. Desta forma, os Estados costumam obter melhores resultados, sendo também mais eficazes os serviços públicos prestados. A seleção deve ter como virtude contratar, de forma livre, justa e democrática, pessoas que tenham formação escolar, capacidades e perfis compatíveis com os cargos a serem preenchidos e exercidos no âmbito público.

A atividade do servidor já selecionado deve primar por perspectivas de que o profissional tenha progressão na carreira, de forma a motivá-lo a executar de maneira adequada o serviço público para o qual foi selecionado. Nesse contexto, a possibilidade de se qualificar profissionalmente e de ter treinamento para a função a ser exercida deve ser parte integrante da gestão de desempenho e de treinamento. O estudo da OCDE (2020) coloca o Brasil entre os principais países a ter nos concursos públicos um critério essen-

cial para recrutamento de força de trabalho no serviço público.

Todos estes aspectos relacionados ao serviço público (recrutamento, atuação profissional e aposentadoria) justificam a existência de regimes jurídicos especiais ou específicos para os servidores. A literatura internacional, conforme lembra a OCDE (2020), define assim o que deve ser o servidor público: *“São servidores públicos os funcionários do governo cobertos por um regime jurídico especial ou outras disposições específicas. Para os fins desta pesquisa, supõe-se que os servidores públicos sejam o perfil dominante no funcionalismo público.”* (OCDE, 2020; p. 112)

5. Remunerações no Setor Público e Comparações com o Setor Privado.

Comparar salários do setor público com o do setor privado envolve algumas dificuldades metodológicas. A primeira delas é que há profissões específicas no setor público que não existem no setor privado. O que também significa que há postos de trabalho diferentes. Além do mais, há condições de trabalho diferentes em ambos, envolvendo diversos critérios de admissão e demissão, bem como regras específicas de remuneração e de progressão na carreira. Desta forma, ao se analisar a remuneração média do conjunto de ocupados em um e outro setor, estão sendo comparadas coisas diferentes. O setor privado tem inúmeras ocupações precárias ou de rendimento não estável, como as que compõem o setor informal, por exemplo. O setor público tem carreiras de Estado que não existem no setor privado, como, por exemplo, servidores de atividades ligadas à regulação do sistema financeiro, à diplomacia e à justiça. Por isso é sempre difícil estabelecer comparações entre profissões tão diferentes como, por exemplo, um executivo de uma grande empresa e um juiz ou desembargador. Quem merece ganhar mais? Não existem critérios objetivos para definir isso.

A experiência internacional mostra que, no caso de trabalhadores de nível educacio-

nal mais baixo, a remuneração tende a ser mais alta no setor público do que no setor privado. Mas isso está em geral ligado a maior escolarização da mão de obra e mais anos de experiência na função do que no setor privado. E, no setor privado, embora com média menor, tende a haver uma flexibilidade maior dos rendimentos, muitas vezes dependendo menos do grau de qualificação e dos anos de estudo do profissional, e mais das características dos ciclos econômicos.

Tornar o emprego público mais atrativo não significa criar uma casta de privilegiados no mercado de trabalho, mas viabilizar a formação de um corpo de servidores públicos que devolva para a sociedade, na forma de comprometimento ético e serviços públicos de qualidade, os investimentos feitos pelo Estado na formação e qualificação destes servidores. Desta forma, um corpo de servidores bem formados, treinados e atuando de forma motivada – com regras claras de desempenho, remuneração e aposentadoria – gera, para a sociedade, um conjunto de serviços que produzem valor público e bem-estar social, num rol bastante amplo de atividades.

Para que se produza coesão social e sentimento de pertencimento e justiça, é preciso que o conjunto de regras institucionais que regem as carreiras públicas sejam bem aceitas pela sociedade e, para isso, é preciso que as mesmas sejam debatidas de forma democrática, transparente e de forma contínua ao longo do tempo. O estabelecimento de regras de contratação, atuação e aposentadoria dos servidores é fundamental para que haja não só previsibilidade, coesão e bem-estar social, como também eficiência, eficácia e efetividade do próprio setor público, legitimando politicamente a sua atuação. Ademais, o bom funcionamento e a oferta adequada de bens e serviços públicos representam uma forma adequada de combater o amplo conjunto de desigualdades que existe na sociedade brasileira. Parece também evi-

dente que a entrega de bons serviços públicos depende da existência de bons servidores públicos.

Não por outra razão, a questão da estabilidade funcional dos servidores nos cargos públicos está presente em todos os países. A estabilidade não deve ser vista como privilégio e muito menos como fator que possa “fazer acomodar” o servidor. Metas de desempenho (para cada função; há centenas de profissões diferentes no serviço público) devem estar em constante discussão e aprimoramento. Com relação à estabilidade, deve-se ter em conta que carreiras públicas não devem estar sujeitas aos ciclos políticos. A experiência e o conhecimento acumulados não são simplesmente atributos dos servidores, mas, revertidos em serviços públicos, representam fatores que devem ser postos a serviço da sociedade, que dedicou recursos para ser restituída do esforço coletivo de dotar os servidores de condições financeiras e profissionais para oferecer bens e serviços que gerem valor público e bem-estar social.

A eficiência e a eficácia do serviço público e de seus servidores é fundamental para que o Estado seja capaz de formular e efetivamente executar políticas públicas que melhorem a qualidade de vida, no dia a dia dos cidadãos, e que atendam aos anseios da população. O cenário da pandemia abriu os olhos da sociedade para a necessidade de se ter um serviço público não somente ágil e competente, mas também afinado aos desafios que a nova realidade nos coloca. O principal deles, em uma palavra, é enfrentar a ampla gama de desigualdades e heterogeneidades que assolam um país com as características sociodemográficas e econômicas do Brasil, derivadas de marcantes passivos históricos.

Por fim, a questão da remuneração dos servidores representa um fator importante da gestão de recursos humanos. Sobre isso, diz o documento da OCDE: “*A remuneração é um elemento fundamental da gestão de re-*

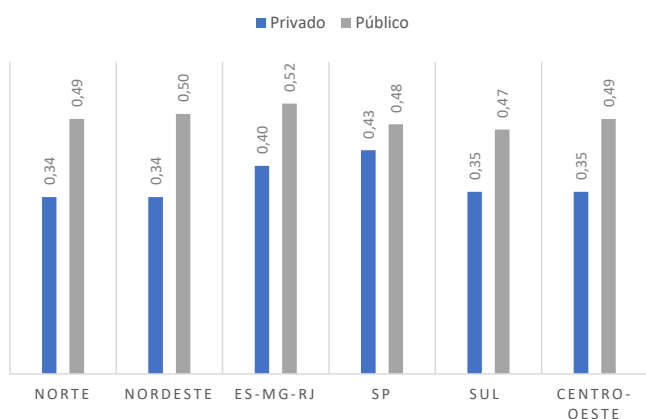
curso humano (GRH). Para os servidores públicos, esta é, provavelmente, a compensação mais importante pelo seu trabalho. Para os governos, especialmente na América Latina e no Caribe (ALC), a gestão salarial é uma função crucial que regula os incentivos e as repercussões na sustentabilidade fiscal do país. Sistemas remuneratórios equilibrados (leia-se: adequados e previsíveis) contribuem para atrair, motivar e reter funcionários sem comprometer a saúde fiscal. Pelo contrário, sistemas remuneratórios distorcidos têm um impacto negativo na GRH. Desse modo, é fundamental considerar as regras que afetam o sistema salarial, como o esquema de negociação e os critérios usados para a definição da escala salarial.” (p.120)

6. Remunerações no Setor Público Brasileiro e a Experiência Internacional.

Esta seção pretende ressaltar alguns aspectos envolvendo as remunerações no setor público brasileiro e busca, na medida das possibilidades dadas pelos dados disponíveis, estabelecer algumas comparações internacionais.

Iniciamos destacando a elevada desigualdade existente no mercado de trabalho brasileiro, ilustradas pelo gráfico 5.

Gráfico 5
Índice de Gini Setor Privado Formal x Público em 2018



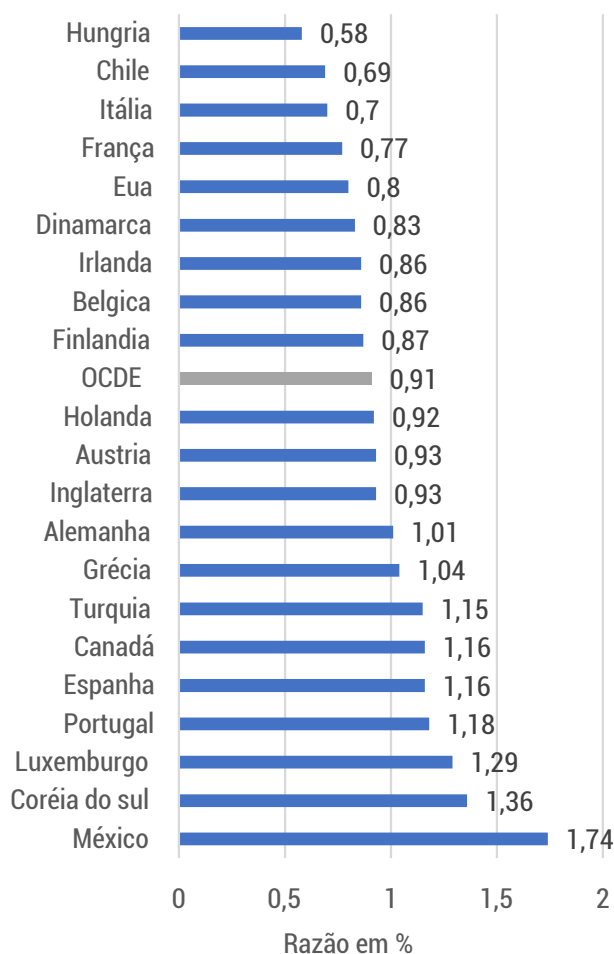
Fonte: Microdados da RAIS 2018.

Referência: Nota Técnica Por que fazer uma reforma administrativa? (Centro de Liderança Política – CLP)

Este gráfico, além de revelar que existe uma desigualdade mais elevada nos salários do setor público do que a já elevada desigualdade existente no setor privado (em todas as regiões do Brasil), sugere ser importante investigar as razões pelas quais a desigualdade no setor público é tão expressiva, aprofundando as desigualdades de rendimentos no mercado de trabalho nacional, em um país tão desigual como o Brasil. Uma pista para tal investigação deveria passar pela discussão acerca da regulamentação e efetivo cumprimento do teto remuneratório do serviço público existente no Brasil, sendo evidentes os desvios (muitas vezes denunciados pela mídia) de rendimentos de funcionários ativos em algumas carreiras, da mesma forma no que se refere às regras de aposentadorias que foram aprovadas na recente reforma da previdência, muitas vezes discrepantes e socialmente injustas quando se comparam os três poderes e os segmentos militares x civis.

Outra questão muito importante para se discutir dentro do tema das remunerações reside na desproporção nos salários de algumas categorias centrais da atividade do serviço público. Tomemos o exemplo dos professores. O gráfico 6 mostra a relação entre os salários de professores com 15 anos de experiência no ensino médio e fundamental de países selecionados da OCDE, com dados de 2014. Estas estatísticas foram publicadas em estudo específico sobre Educação Pública divulgado pela OCDE, em 2016.

Gráfico 6
Salários de Professores com 15 anos de
experiência em relação aos salários de
profissionais com educação superior.
Países selecionados, ano de 2014.



Fonte: OCDE (2016), Education at a Glance, 2016.

O gráfico revela que, excetuando-se o México, Coreia do Sul e Luxemburgo (cada um por razões diferentes), em todos os demais casos a relação entre o salário médio dos professores e o salário médio de todos os profissionais dos respectivos países que tenham nível superior estão entre 1,20 e 0,80. Ou seja, o salário médio dos professores está

entre 20% superior e 20% inferior ao salário médio de todos os profissionais que tenham educação de nível superior. No caso inferior, também temos exceções, que são os exemplos de França, Hungria e Chile (este, o único país da OCDE que está no nosso continente). Na média da OCDE, pode-se afirmar, com base nestes dados, que o salário médio dos professores se encontra cerca de 9% abaixo do salário médio dos profissionais de nível superior.

Na tabela 6 e gráfico 6.A, elaboradas a partir de dados captados pela RAIS, procuramos fazer uma comparação semelhante à anterior, ilustrando o caso brasileiro. A tabela 6 exibe os valores dos salários médios de professores identificados na RAIS como estatutários (ou seja, do setor público, conforme tabela acima, elaborada pela OCDE) com vínculo ativo nos respectivos anos de 2003, 2010, 2015 e 2018 (inclui todas as esferas de governo e todas as unidades da federação do Brasil). Preferimos aqui desagregar os professores que atuam no ensino infantil e fundamental, de um lado, e os que atuam no nível médio, de outro. E tomamos, nos registros da RAIS, o salário médio do conjunto de profissionais que tenham nível superior (ou seja, graduação completa). E então elaboramos um indicador simples, como o acima publicado pela OCDE, da relação entre os salários dos professores com o salário médio dos profissionais de nível superior. Como se trata de uma fração, decidimos também revelar os valores reais (deflacionados pelo IPCA, e aqui expressos segundo valores médios equivalentes de 2018) de cada agregado em cada ano.

Tabela 6

Relação entre salários de professores do setor público (*) de diferentes níveis e os salários de profissionais de nível superior no Brasil.

Anos selecionados

2003	salários (**)
Professores de ensino infantil e fundamental	2576
Professores de ensino médio	2680
Profissionais com nível superior (***)	5676
Relação 1 (****)	0,45
Relação 2 (*****)	0,47
2010	salários (**)
Professores de ensino infantil e fundamental	4361
Professores de ensino médio	3503
Profissionais com nível superior (***)	6356
Relação 1 (****)	0,69
Relação 2 (*****)	0,55
2015	salários (**)
Professores de ensino infantil e fundamental	4808
Professores de ensino médio	5342
Profissionais com nível superior (***)	6232
Relação 1 (****)	0,77
Relação 2 (*****)	0,86
2018	salários (**)
Professores de ensino infantil e fundamental	5114
Professores de ensino médio	6254
Profissionais com nível superior (***)	5833
Relação 1 (****)	0,88
Relação 2 (*****)	1,07

Fonte: Microdados da RAIS. Elaboração própria.

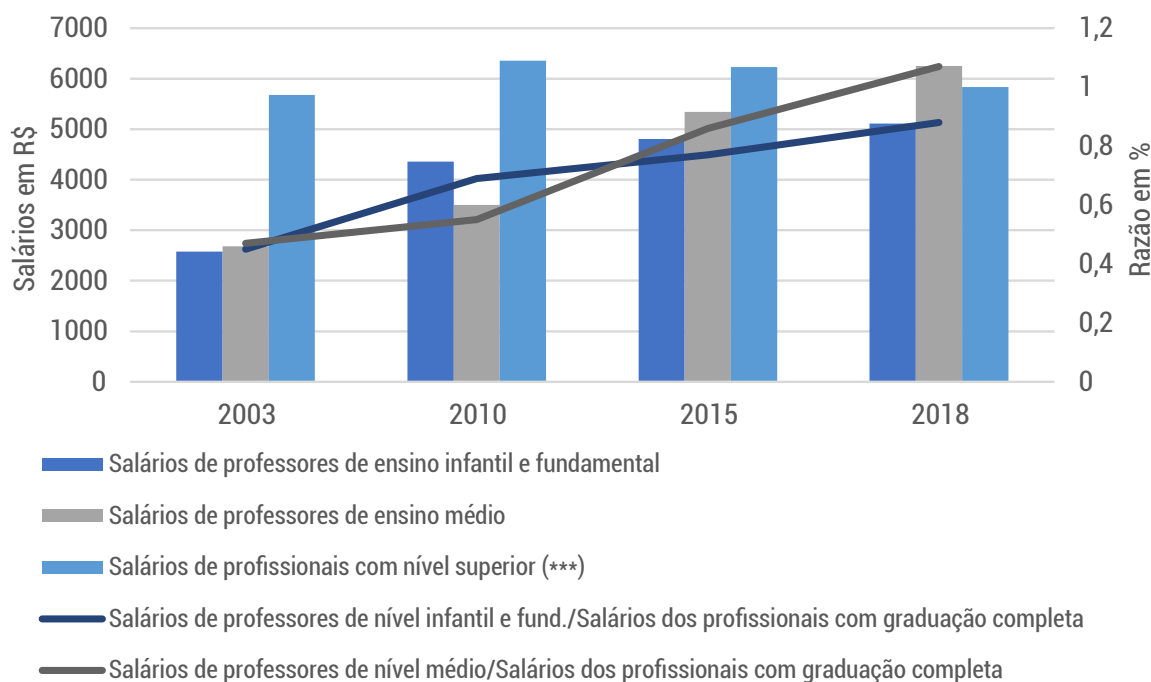
(*) professores com vínculo ativo em cada ano, segundo os diferentes níveis mencionados, classificados como “estatutários” nos registros da RAIS.

(**) Valores em reais equivalentes a 2018, deflacionados pelo IPCA.

(***) Todos os trabalhadores com graduação completa e vínculo ativo no ano.

(****) relação entre salários de professores de nível infantil e fundamental em relação ao salário dos profissionais com graduação completa.

(*****) idem ao anterior, mas para os professores de nível médio.

Gráfico 6.A**Relação entre salários de professores do setor público (*) de diferentes níveis e os salários de profissionais de nível superior no Brasil - Anos selecionados.**

Fonte: Microdados da RAIS. Elaboração própria.

O que se nota nos dados de 2003 é que os respectivos salários médios dos dois agregados de professores estatutários criados para este exercício estavam muito aquém do valor médio dos salários dos profissionais de nível superior tomados em seu conjunto: na verdade, não atingiam nem a metade, colocando-se, portanto, em um patamar relativo bastante baixo em termos internacionais. Já em 2010, os valores reais revelam uma mudança importante na referida relação para ambos os agregados de professores aqui definidos, saltando para cerca de 70%, no primeiro caso (professores de ensino infantil e fundamental), e cerca de 55% no caso dos professores de ensino médio. Entre 2010 e 2015, a relação subiu mais um pouco, resultado do aumento generalizado de salários que vinha ocorrendo desde meados da primeira década do século XXI; de todo modo, deve-se destacar que, em 2015, a relação ainda se mostrava, no Brasil, inferior ao que exibia a experiência internacional comparada na maioria dos casos.

Os dados de 2018, para o Brasil, mostram uma relação mais próxima do que exhibe a

experiência internacional. No entanto, deve-se ponderar que a relação somente subiu porque houve, entre 2015 e 2018, uma queda importante no salário real dos profissionais de nível superior no Brasil, enquanto os salários de professores do setor público exibiam ainda pequeno avanço - se bem que tal crescimento tenha sido menos significativo do que nos períodos anteriores, conforme se percebe pelos dados da tabela. De todo modo, o que os dados revelam é que a categoria de professores estatutários recebe rendimentos que estão situados, dentro do mercado de trabalho brasileiro, em patamares relativamente inferiores aos que caracterizam o caso da maioria dos países da OCDE, exceto no ano recente de 2018, mas por um motivo que parece excepcional e nada alvissareiro.

A questão dos salários no setor público tem sido debatida de forma equivocada, seja pela ausência de rigor na captação dos números, seja por desviar o tema do foco principal. De modo geral, a mídia trata da questão das remunerações do setor público levando a discussão para o âmbito da po-

lítica fiscal. Pretendemos, a partir do que mostra a experiência internacional, situar e melhor contextualizar o caso brasileiro

Os dados da tabela 7 e gráfico 7.A exibem uma comparação entre a participação do emprego público no conjunto da ocupação e a parcela da massa salarial na administração pública, para países selecionados da OCDE, com dados de 2020. Pelas informações expressas nesta tabela, percebe-se uma proximidade nas proporções na maioria dos

países, excetuando-se Itália e Espanha, em cujas economias o peso dos salários no setor público parece sobrepular os do setor privado. Por outro lado, na Suécia parece dar-se um fenômeno inverso, embora não de forma tão acentuada: a remuneração média do servidor público sueco é menor do que a remuneração média do mercado de trabalho em geral, em um país sabidamente de renda per capita elevada.

Tabela 7

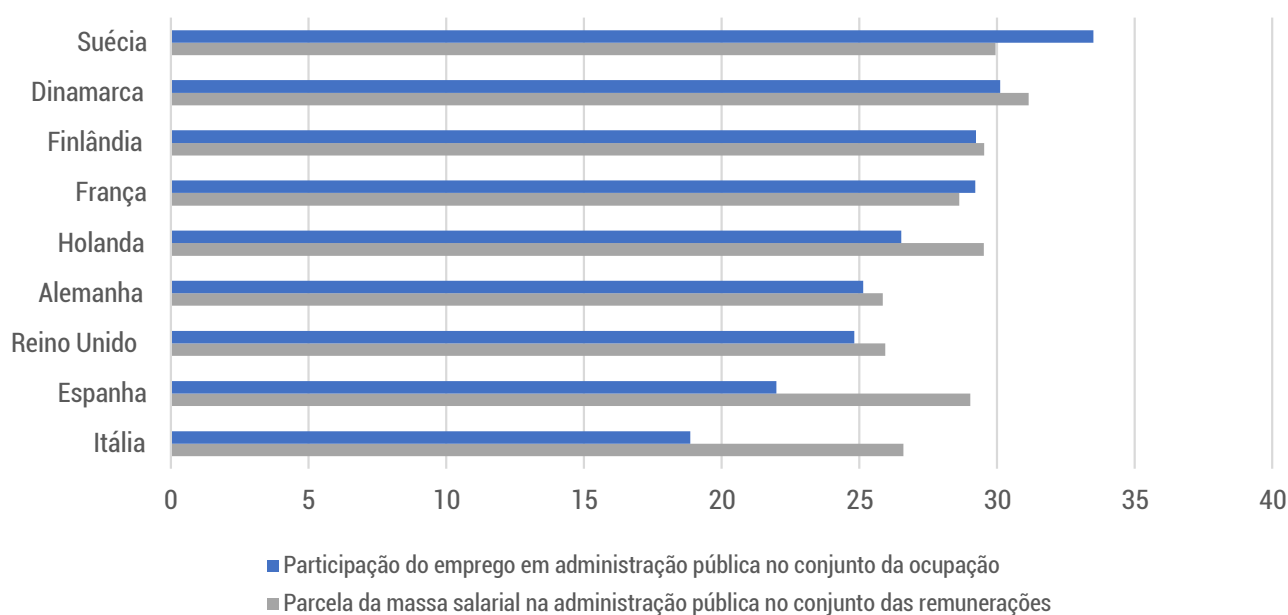
Participação do emprego na Administração Pública em relação ao total do emprego (em %) e participação da massa de rendimentos do trabalho do setor público no conjunto da massa salarial em %

Países selecionados	Participação do emprego em administração pública no conjunto da ocupação	Parcela da massa salarial na administração pública no conjunto das remunerações
Alemanha	25,14	25,86
Dinamarca	30,12	31,16
Espanha	21,99	29,04
Finlândia	29,24	29,54
França	29,21	28,63
Holanda	26,53	29,52
Itália	18,86	26,61
Reino Unido	24,82	25,95
Suécia	33,51	29,95

Fonte: OECD Quarterly National Accounts. Dados do 4o trim. 2020.

Gráfico 7.A

Participação do emprego na Administração Pública em relação ao total do emprego (em %) e participação da massa de rendimentos do trabalho do setor público no conjunto da massa salarial (em %).



Fonte: OECD Quarterly National Accounts. Dados do 4o trim. 2020.

No caso brasileiro, embora os dados disponíveis não sejam perfeitamente comparáveis aos da tabela 8, podemos fazer um exercício que se aproxime destes dados divulgados pela OCDE. Tomando-se informações da RAIS, captamos o volume dos rendimentos de todos os trabalhadores estatutários registrados nesta base de dados em relação ao conjunto das remunerações de trabalhadores do setor formal (privado mais público). Os dados calculados para 2016 revelam que a participação dos estatutários (ou seja, das remunerações do setor público) no conjunto das remunerações foi de 29,41%, passando para 30,38% em 2017 e 32,18% em 2018. Por outro lado, a presença dos empregos do setor público no conjunto dos empregos formais, na mesma base da RAIS, é de cerca de

19% no mesmo período, uma vez que, conforme se sabe, o rendimento médio do trabalhador do setor público supera o do setor privado (em valores médios, fazendo-se a já referida ressalva de que estas comparações sintéticas são metodologicamente pouco consistentes). De todo modo, estas proporções colocam o caso brasileiro em posição semelhante ao de países como Espanha e Itália – e não muito discrepantes de vários outros países da OCDE.

A tabela 8 e gráfico 8.A, por sua vez, revelam outra maneira de se avaliar a remuneração dos servidores, tomando-se países da OCDE, para termos uma base internacional de comparação.

Tabela 8

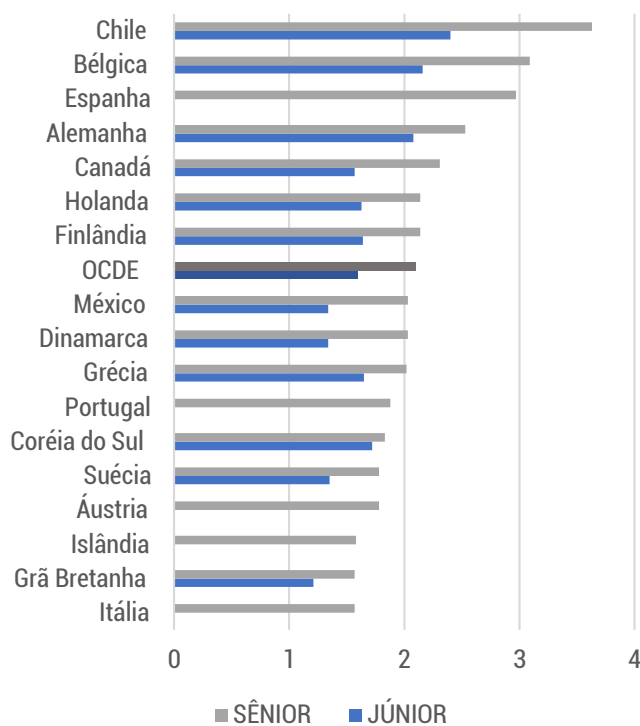
Remuneração média anual dos servidores juniores e seniores do governo central em relação ao PIB per capita em 2016.

Países Selecionados	Junior	Senior
Áustria		1,78
Bélgica	2,16	3,09
Canadá	1,57	2,31
Chile	2,40	3,63
Dinamarca	1,34	2,03
Finlândia	1,64	2,14
Alemanha	2,08	2,53
Grécia	1,65	2,02
Islândia		1,58
Itália		1,57
Coréia do Sul	1,72	1,83
México	1,34	2,03
Holanda	1,63	2,14
Portugal		1,88
Espanha		2,97
Suécia	1,35	1,78
Grã Bretanha	1,21	1,57
OCDE	1,59	2,10

Fonte: OCDE, Gov. at a Glance 2017.

Gráfico 8.A

Remuneração média anual dos servidores juniores e seniores do governo central em relação ao PIB per capita em 2016.



Fonte: OCDE, Gov. at a Glance 2017.

No Brasil, podem-se estabelecer diversas comparações com os dados expostos na tabela 9. Se tomarmos o salário médio no setor público brasileiro em 2017 (R\$ 4.205,00),⁸ multiplicarmos este valor por 13 (treze salários por ano) e fizermos a relação com o PIB per capita de 2017 (valor de R\$ 31.833,00, segundo o IBGE), teremos uma relação de 1,71 – o que está em linha ou abaixo da maior parte dos países mencionados na tabela acima, ilustrando experiências internacionais.⁹ Se, por outro lado, tomarmos como referência o rendimento médio do servidor apenas em nível federal (conforme parece ser o caso da tabela do referido estudo da OCDE), que era de R\$ 8.475,00 em 2017, e multiplicarmos por 13 (e em seguida dividirmos pelo PIB per capita), teremos a relação de 3,46, o que de fato supera todos os indicadores internacionais acima mencionados. Mas devemos ponderar que existe uma enorme desigualdade entre os rendimentos segundo as esferas de poder e de governo no caso brasileiro. Se tomarmos por exemplo só o rendimento médio do Poder Executivo (em todas as esferas de governo), temos o valor de R\$ 3.896,00, o que, multiplicado por 13 e dividido pelo PIB per capita, dá uma relação igual a aproximadamente 1,59 – também bastante inferior ao que vimos na tabela acima.

De todo modo, forçoso lembrar que existe uma enorme desigualdade de rendimentos segundo a esfera de governo e segundo a esfera de poder no Brasil, destacando-se também que cerca de 94% dos vínculos ativos estão na esfera do poder Executivo. Também do ponto de vista da esfera de governo, existe uma elevada concentração dos vínculos do setor público, com cerca de 57,3% no âmbito

municipal, 32,3% no âmbito estadual e 10,4% no âmbito federal.

A tabela 9 ilustra essa desigualdade, exibindo os valores médios e medianos dos servidores brasileiros por esfera de poder e por esfera de governo. A comparação entre os respectivos rendimentos médios e medianos também ilustra a desigualdade existente em suas múltiplas facetas, uma vez que a relação “rendimento médio / rendimento mediano” é, justamente, uma forma de medir a desigualdade.¹⁰ Sabe-se que quanto maior esta relação, significa que a dispersão de rendimentos também é maior.

Tabela 9

Rendimento médio e mediano por esfera de poder e também por esfera de governo dentro do Executivo Brasil, 2017 (valores em reais do ano).

Esfera de Poder	Rendimento Médio	Rendimento Mediano	Relação (*)
Judiciário	12081	10542	1,15
Legislativo	6026	3419	1,76
Executivo	3896	2589	1,50
Judic./Execut.	3,10	4,07	
Esfera de Governo dentro do Executivo			
Federal	8475	6428	1,32
Estadual	4582	3478	1,32
Municipal	2834	2022	1,40
Federal/Municipal	2,99	3,18	

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (IPEA). Elaboração própria. (*) rendimento médio sobre rendimento mediano.

O primeiro fato que chama atenção nos indicadores da tabela 10 é que os rendimentos no poder Judiciário são muito mais elevados do que nos demais poderes. No caso do rendimento médio, ele supera três vezes o ren-

8 Todos os dados de rendimentos citados de agora em diante referem-se ao Atlas do Estado Brasileiro (versão 2019), concebido e publicado pelo IPEA.

9 Os dados do Atlas do Estado Brasileiro não são perfeitamente comparáveis com a tabela acima, pois não definem os mesmos critérios de discriminação segundo o nível da carreira do servidor (se inicial – *junior*; ou final – *sênior*).

10 Mediana é o valor que divide uma amostra, população ou distribuição de probabilidade em duas partes iguais, de modo que valores abaixo dela são os 50% menores e os valores superiores à mediana formam os 50% maiores.

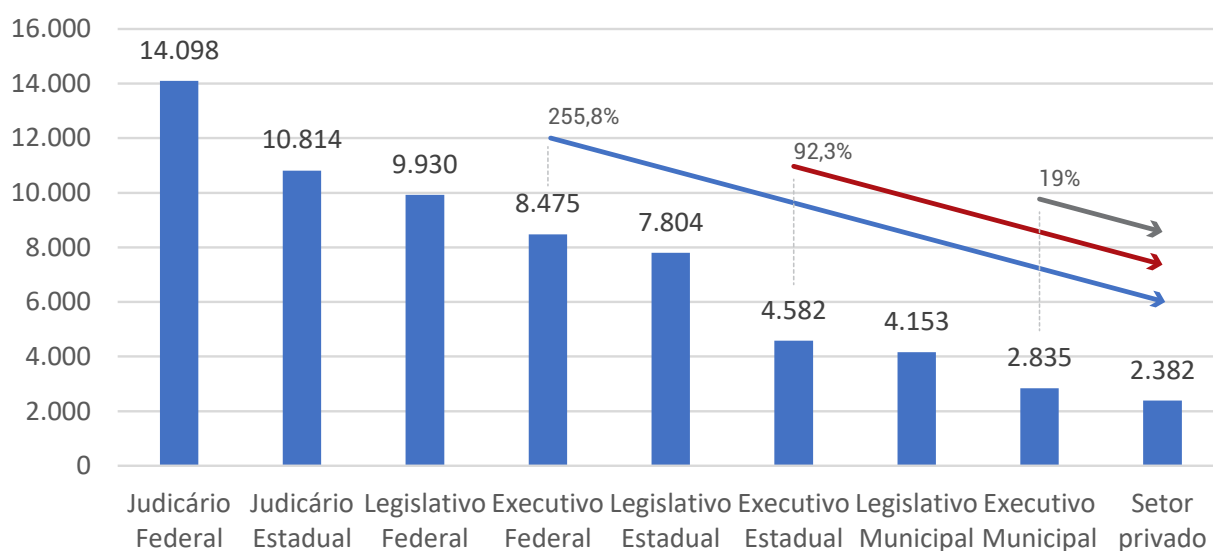
dimento médio do poder Executivo, aquele que, entre os 3 poderes, ostenta as menores remunerações. Tomando-se a questão pelo ponto de vista do rendimento mediano, a diferença é de 4 vezes, justamente porque os rendimentos mais baixos no poder Executivo são realmente baixos. Destaca-se também que, dentro de cada um dos poderes, existe uma dispersão dos rendimentos pagos aos respectivos servidores, sendo que esta dispersão (medida nesta tabela pela relação entre rendimento médio e rendimento mediano) é muito maior no interior dos poderes Legislativo e Executivo.

Olhando-se a questão pelo ponto de vista das esferas de Governo, percebe-se também uma elevada desigualdade de rendimentos e uma elevada dispersão dos rendimentos dentro de cada esfera. O rendimento médio do poder Executivo em âmbito federal é 3 vezes maior do que o do poder Executivo em âmbito municipal e, no caso do rendimento mediano, esta distância é ainda maior, o que mostra que a dispersão é elevada devido ao

fato de que existem muitos postos de trabalho do poder Executivo no âmbito municipal que recebem baixos ou baixíssimos salários.

Os dados do gráfico 7 reforçam a percepção da enorme desigualdade existente dentro do setor público brasileiro. Verificam-se também aqui as enormes diferenças entre os salários do Judiciário e os baixos níveis de rendimentos dos servidores da esfera municipal, que perfazem mais da metade do corpo de funcionários públicos do país. Percebe-se que existe uma diferença em relação ao rendimento médio do setor privado. Não obstante, deve-se sublinhar que a grande maioria dos servidores brasileiros se encontra no Poder Executivo e, dentro deste, no âmbito municipal. Desta forma, se retirarmos da folha de pagamentos os profissionais da área jurídica do setor público, a diferença de rendimentos entre o setor público e o privado cai de 13% para apenas 4% (Sacchet, 2020).¹¹

Gráfico 7
Alguns exemplos de salários médios (valores em reais de 2017)
Por esfera de poder e esfera de governo – Brasil em 2017.



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (IPEA). Elaboração própria.

¹¹ Para mais detalhes, ver: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/10/desigualdade-entre-servidores-varia-por-atividade-poder-e-regiao-do-pais.shtml>

Este estudo recente elaborado pelo FONACATE (Sacchet, 2020) revela que as maiores diferenças entre salários do setor público e do setor privado concentram-se em apenas três ocupações: advogados e juristas; outros profissionais do Direito de nível superior e especialistas em organização da administração pública e de empresas. Ou seja, o estudo revela que a diferença salarial entre estatutários e empregados privados com carteira cai de 13% para apenas 4% quando são retirados da conta as carreiras jurídicas do Estado – o que revela a enorme heterogeneidade existente dentro do setor público, e não tanto entre ele e o setor privado.

Esta plêiade de situações ajuda a compreender a elevada desigualdade exibida pelo indicador sintético (índice de Gini) no gráfico 5. Os baixos rendimentos no setor público brasileiro, portanto, estão concentrados no poder executivo e, dentro desse, no executivo municipal, conforme afirmamos acima, com base em informações extraídas do Atlas do Estado Brasileiro, criado e atualizado pelo IPEA.

São baixos os salários, comparativamente a países da OCDE, estando em linha com as remunerações dos países da América Latina. Também do ponto de vista do peso das remunerações dentro do orçamento público brasileiro (e do PIB), o caso brasileiro encontra-se alinhado com a experiência internacional. Em recente seminário organizado pela Secretaria de Relações Internacionais da Câmara dos Deputados, o embaixador

da Espanha no Brasil informou que, em seu país, o custo total da folha de servidores é 12,2% do PIB. No mesmo evento, o embaixador da Austrália revelou que, em seu país, esta proporção é igual a 17%. No caso brasileiro, conforme o Atlas do Estado Brasileiro, esta proporção é igual a 10,7% (dado de 2017).¹²

A “elite” do serviço público brasileiro existe, assim como existe em muitos outros países. O peculiar, no caso brasileiro, é que impera uma enorme desigualdade, sob diversos pontos de vista, seja por esfera de poder (principalmente) seja por esfera de governo. O que é injusto e incorreto é tomar essas exceções como regra e, assim, difundir um discurso “anti-servidor” para justificar medidas de restrição fiscal, ao mesmo tempo que se espera que a qualidade e a abrangência dos serviços públicos melhorem.

7. Evolução do Gasto Público e suas relações com a Atuação Social do Estado.

Os dados da tabela 10 revelam que, nos países desenvolvidos, no período de dez anos terminados em 2017, as atividades em que ocorreram maior expansão dos gastos públicos foram as áreas sociais de atendimento direto à população, discriminadas aqui como “proteção social” e “saúde pública”. Pode-se esperar que, após os episódios relacionados à pandemia do COVID-19, estas áreas continuarão em processo de destaque, dada a demanda social que deve ser exercida sobre as mesmas.

12 Ver: <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/custo-da-folha-de-servidores-publicos-no-brasil-e-menor-do-que-na-espanha-e-australia1>

Tabela 10

Alteração nos gastos públicos do governo geral por tipo de atividade, entre 2007 e 2017 (em variação por pontos percentuais) (*) Países selecionados da OCDE.

Países	Serviços públicos gerais	Defesa	Ordem Pública e Segurança	Assuntos Econômicos	Proteção ao meioambiente	Habituação e equip. coletivos urbanos	Saúde Pública	Recreação, cultura e religião	Educação Pública	Proteção Social
Austrália	0,8	0,9	0,3	0,8	0,2	-0,2	1,0	0,2	1,1	0,5
Áustria	-1,5	-0,2	0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,8	-0,2	0,2	1,1
Bélgica	-1,5	-0,2	0,0	0,8	0,2	-0,1	1,0	0,0	0,8	2,8
Rep. Checa	-0,4	-0,3	-0,2	-0,7	-0,2	-0,4	0,7	-0,1	-0,1	0,1
Dinamarca	-0,5	-0,2	0,0	0,3	-0,1	-0,1	0,7	0,0	0,5	0,9
Estônia	0,6	0,8	-0,2	0,0	-0,1	-0,3	0,7	0,1	-0,1	3,8
Finlândia	1,2	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,5	0,4	-0,1	5,7
França	-1,3	0,1	0,2	1,6	0,1	-0,1	0,6	0,0	0,1	2,7
Alemanha	-0,5	0,1	0,1	-0,1	0,1	-0,4	0,8	0,2	0,2	0,6
Grécia	-3,3	-0,3	0,6	-0,6	0,5	0	-0,8	0,1	0,3	3,7
Hungria	-1,5	-0,3	0,4	0,6	-0,2	-0,2	-0,1	2,0	-0,5	-3,2
Irlanda	0	-0,1	-0,5	-1,3	-0,6	-1,2	-1,1	-0,1	-1,1	-3,6
Israel	-3,3	-1,5	0,1	0,1	0,0	-0,3	0,5	0,1	0,7	0,6
Itália	-0,4	0,1	0,0	-0,6	0,1	-0,1	0,1	0,0	-0,7	3,3
Japão	-0,5	0,1	0,0	0,2	0,0	-0,1	1,5	0,0	-0,1	2,8
Coréia do Sul	0,0	0,1	0,1	-1,1	-0,1	-0,3	1,1	0,1	0,6	2,1
Letônia	0,2	0,2	-0,1	0,6	-0,3	-0,1	-0,5	0,0	0,2	3,7
Lituânia	-0,6	-0,2	-0,2	-1,4	-0,5	0,1	0,4	0,0	-0,4	0,5
Luxemburgo	0,3	0,2	0,2	1,1	-0,1	0,0	0,6	0,0	0,2	2,7
Holanda	-1,3	-0,1	0	-0,5	-0,1	-0,1	0,8	-0,2	0,1	1,5
Noruega	-1,3	0,1	0,3	1,6	0,3	0,2	1,6	0,4	0,7	4,6
Polônia	-1,0	-0,2	-0,1	-0,3	-0,2	-0,5	0,2	0,0	-0,8	0,8
Portugal	0,6	-0,3	-0,1	1,1	0,0	-0,3	-1,1	-0,2	-1,2	2,7
Eslováquia	1,1	0,2	0,3	-0,3	0,0	-0,1	1,0	0,0	0,3	1,3
Eslovênia	0,4	-0,5	-0,1	0,2	-0,3	-0,1	0,7	0,2	-0,5	0,9
Espanha	0,6	-0,1	0,0	-1,4	-0,1	-0,5	0,3	-0,5	0,0	3,7
Suécia	-0,9	-0,4	0,0	0,2	0,0	0,1	0,5	0,1	0,5	0,0
Suíça	0,1	0,0	0,2	0,3	0,0	0,1	0,5	0	0,7	1,5
Reino Unido	0,5	-0,2	-0,5	0,2	-0,2	-0,4	1,0	-0,3	-1,0	0,9
EUA	-0,5	-0,8	-0,1	-0,3	0,0	0,0	1,6	0,0	-0,2	0,9
OECD	-0,5	-0,3	0,0	-0,1	0,0	-0,2	1,1	0,0	-0,1	1,5

Fontes: OECD National Accounts Statistics (database); Eurostat Government finance statistics (database).

Dados para a Austrália estão baseados no "Government finance statistics provided by the Australian Bureau of Statistics".

Dados não disponíveis para Canadá, Chile, Islândia, México, Nova Zelândia e Turquia.

Extraído de "Government at a Glance - 2019". OECD, 2019.

(*) em relação ao PIB.

Os dados da tabela 11 e gráfico 11.A reforçam as informações da tabela acima. Eles mostram a proporção de gastos em diversas áreas, em relação ao PIB de cada um dos vários países selecionados. Pode-se constatar que o maior peso dos gastos públicos, em

todos os países selecionados, concentra-se nos gastos com proteção social e na educação pública, independentemente do grau de desenvolvimento do país e da magnitude do gasto público em relação ao PIB, em cada caso. O caso brasileiro não foge a esta regra.

Tabela 11

Perfil dos gastos públicos do governo geral por tipo de atividade em 2017 (% em relação ao PIB)
Países selecionados da OCDE

Países	Serviços públicos gerais	Defesa	Ordem Públ. e Segurança	Assuntos Econ.	Proteção ao meio ambiente	Habituação eq.colet. urbanos	Saúde Pública	Recrea., cultura e religião	Educação Pública	Proteção Social
Australia	4,3	2,2	2,0	4,7	0,9	0,6	7,2	1,0	5,8	9,7
Austria	6,1	0,6	1,4	5,7	0,4	0,3	8,2	1,2	4,8	20,5
Bélgica	7,2	0,8	1,7	6,3	0,9	0,3	7,7	1,3	6,3	19,5
Rep. Checa	3,9	0,8	1,8	5,7	0,8	0,6	7,5	1,3	4,6	12,0
Dinamarca	6,2	1,2	0,9	3,3	0,4	0,2	8,4	1,7	6,5	22,4
Estonia	3,9	2,0	1,9	4,3	0,7	0,4	5,0	2,1	5,8	13,0
Finlândia	7,9	1,3	1,1	4,3	0,2	0,3	7,1	1,5	5,7	24,9
França	6,0	1,8	1,6	5,9	0,9	1,0	8,0	1,4	5,4	24,3
Alemanha	5,6	1,0	1,5	3,1	0,6	0,4	7,1	1,0	4,1	19,4
Grécia	8,3	2,5	2,1	3,6	1,3	0,2	5,2	0,7	3,9	19,4
Hungria	8,0	1,0	2,4	7,1	0,4	0,8	4,8	3,5	5,1	14,0
Irlanda	3,4	0,3	1,0	2,3	0,4	0,5	5,1	0,5	3,3	9,5
Israel	4,3	5,5	1,6	2,6	0,6	0	5,4	1,4	7,0	11,1
Italia	8,2	1,3	1,8	3,6	0,9	0,6	6,8	0,8	3,8	20,9
Japão	3,8	0,9	1,2	3,6	1,2	0,6	7,6	0,4	3,3	16,1
Coréia do Sul	5,2	2,5	1,3	4,9	0,8	0,8	4,3	0,8	5,2	6,6
Letônia	4,1	1,7	2,3	5,5	0,6	1,1	3,5	1,7	5,8	11,7
Lituânia	3,5	1,7	1,5	2,8	0,4	0,4	5,7	1,1	4,9	11,2
Luxemburgo	4,9	0,5	1,1	5,7	1,0	0,6	4,9	1,3	4,7	18,4
Holanda	4,3	1,1	1,9	3,8	1,4	0,3	7,6	1,2	5,1	15,9
Noruega	4,5	1,7	1,2	5,3	0,9	0,8	8,5	1,6	5,6	19,8
Polônia	4,4	1,7	2,1	4,7	0,4	0,6	4,7	1,2	4,9	16,4
Portugal	7,6	0,9	1,7	5,2	0,6	0,5	6,0	0,8	5,0	17,4
Eslováquia	5,6	1,0	2,1	4,1	0,7	0,5	7,1	0,8	3,8	14,5
Eslovenia	5,9	0,9	1,6	4,3	0,5	0,5	6,6	1,4	5,4	16,2
Espanha	5,6	0,9	1,8	3,8	0,9	0,4	6,0	1,1	4,0	16,6
Suécia	6,7	1,2	1,3	4,1	0,3	0,8	6,9	1,1	6,8	20,2
Suíça	4,7	0,8	1,7	4,0	0,6	0,2	2,2	0,8	5,6	13,5
Reino Unido	4,7	1,9	1,8	3,1	0,7	0,7	7,4	0,6	4,6	15,2
EUA	5,6	3,2	2,0	3,3	0,0	0,6	9,3	0,3	6,0	7,6
OECD	5,4	2,1	1,8	3,8	0,5	0,6	7,8	0,7	5,1	13,3

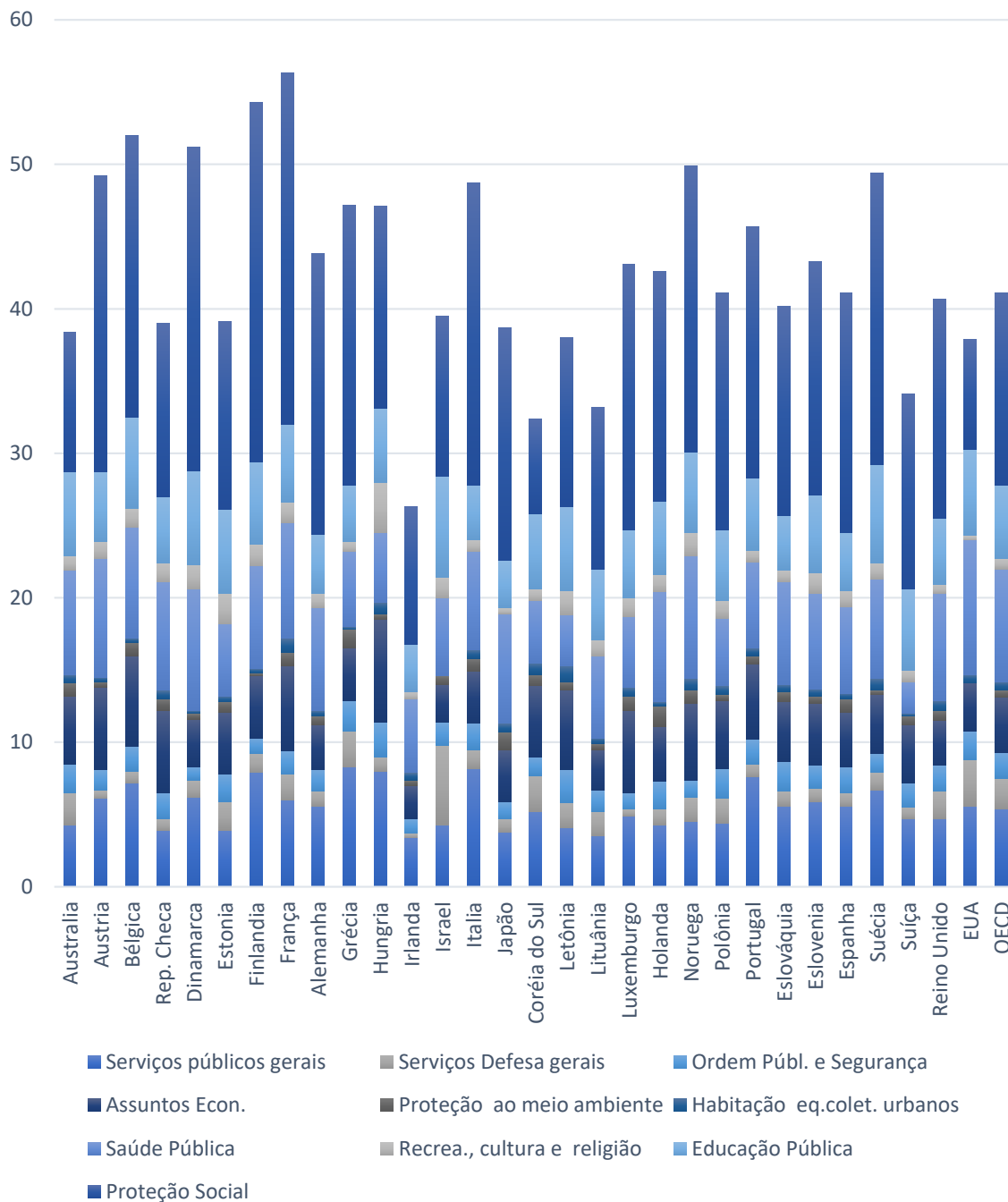
Fontes: OECD National Accounts Statistics (database); Eurostat Government finance statistics (database).

Dados para a Austrália estão baseados no “Government finance statistics provided by the Australian Bureau of Statistics”.

Dados não disponíveis para Canadá, Chile, Islândia, México, Nova Zelândia e Turquia.

Extraído de “Government at a Glance - 2019”. OECD, 2019.

Gráfico 11.A
Perfil dos gastos públicos do governo geral por tipo de atividade em 2017
 (% em relação ao PIB) - Países selecionados da OCDE.



Fontes: OECD National Accounts Statistics (database); Eurostat Government finance statistics (database).

A tabela 12 e gráfico 12.A, por sua vez, destacam um tema específico, que tem merecido atenção nos compêndios internacionais e também no debate público em países dos diversos continentes e, portanto, segundo diversos graus de desenvolvimento: trata-se da questão do gasto com juros. A crescente

financeirização das economias e o aumento das dívidas públicas em cada país chamam a atenção para a importância de se discutir o perfil do gasto público, levando em consideração os gastos com juros, especialmente por causa dos nefastos efeitos distributivos que esse tipo de gasto acarreta.

Tabela 12

Dados oficiais de gastos totais do Setor Público *
e de gastos com pessoal e com pagamentos de juros

Países selecionados por continentes 2018 ou o ano mais recente disponível

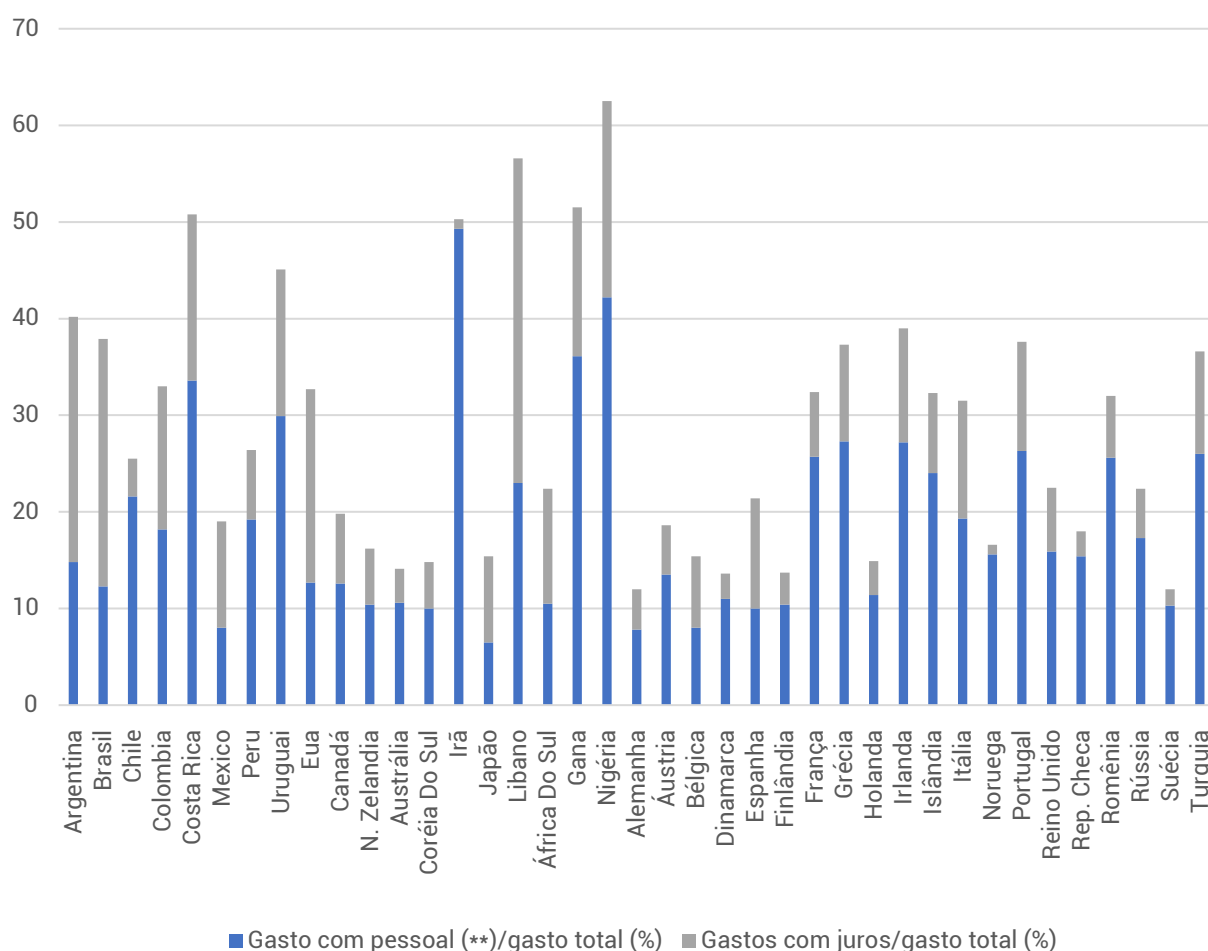
Países selecionados	Gasto com pessoal (**)/ gasto total (%)	Gastos com juros / gasto total (%)	Gasto pessoal / gasto com juros	Gasto pessoal / gasto total exceto juros (%)
Argentina	14,80	25,40	0,58	19,80
Brasil	12,30	25,60	0,48	16,60
Chile	21,60	3,90	5,57	22,50
Colombia	18,20	14,80	1,23	21,30
Costa Rica	33,60	17,20	1,95	40,60
Mexico	8,00	11,00	0,73	9,00
Peru	19,20	7,20	2,67	20,60
Uruguai	29,90	15,20	1,97	35,30
Eua	12,70	20,00	0,63	15,90
Canadá	12,60	7,20	1,76	13,60
N. Zelandia	10,40	5,80	1,78	11,00
Austrália	10,60	3,50	3,00	11,00
Coréia Do Sul	10,00	4,80	2,11	10,50
Irã	49,30	1,00	47,50	49,80
Japão	6,50	8,90	0,72	7,10
Libano	23,00	33,60	0,69	34,70
África Do Sul	10,50	11,90	0,88	11,90
Gana	36,10	15,40	2,34	42,70
Nigéria	42,20	20,30	2,08	53,00
Alemanha	7,80	4,20	1,88	8,20
Áustria	13,50	5,10	2,64	14,20
Bélgica	8,00	7,40	1,09	8,70
Dinamarca	11,00	2,60	4,14	11,20
Espanha	10,00	11,40	0,88	11,30
Finlândia	10,40	3,30	3,20	10,80
França	25,70	6,70	3,86	27,60
Grécia	27,30	10,00	2,72	30,30
Holanda	11,40	3,50	3,27	11,80
Irlanda	27,20	11,80	2,29	30,80
Islândia	24,00	8,30	2,90	26,10
Itália	19,30	12,20	1,58	22,00
Noruega	15,60	1,00	15,92	15,70
Portugal	26,30	11,30	2,32	29,60
Reino Unido	15,90	6,60	2,42	17,00
Rep. Checa	15,40	2,60	6,00	15,80
Romênia	25,60	6,40	4,00	27,40
Rússia	17,30	5,10	3,38	18,20
Suécia	10,30	1,70	6,13	10,50
Turquia	26,00	10,60	2,45	29,00

Fonte: FMI. Dados retirados de macroeconomic and financial data, expenses (total and by type). Elaboração própria.

(*) governo central. (**) incluem salários e contribuição social do empregador (setor público).

Gráfico 12.A

Dados oficiais de gastos totais do setor público* e de gastos com pessoal e com pagamentos de juros - Países selecionados por continentes (2018 ou o ano mais recente disponível).



Fonte: FMI. Dados retirados de macroeconomic and financial data, expenses (total and by type). Elaboração própria.

A comparação desses gastos com as respectivas folhas de pagamento dos países também é ilustrativa deste debate e ajuda a elucidar o assunto. Nesta tabela, optou-se por incluir o Brasil, de tal forma que se possa ter claro o peso que os gastos públicos financeiros ocupam em nosso país. Ademais, optou-se por incluir países com diferentes perfis sociais e econômicos, além de graus de desenvolvimento diferentes, conforme já dito acima. Os gastos desta tabela foram retirados de estudo elaborado pelo FMI, e referem-se aos percentuais de gastos com pessoal e com juros em relação aos gastos públicos totais.

Comparando-se o Brasil com os países da

América Latina, percebemos que os gastos do governo central com pessoal (o que inclui, em todos os casos nacionais selecionados, salários e também a contribuição social, por parte do Estado, aos seus empregados) estão abaixo do que se gasta na maioria dos países do continente (exceto no caso do México). Enquanto no Brasil cerca de 12,3% dos gastos públicos totais destinam-se à folha de pagamentos, no Chile este percentual é de 21,6%, enquanto no Uruguai se aproxima dos 30% e na Costa Rica até ultrapassa.

Por outro lado, no Brasil o peso do gasto público destinado ao pagamento de juros é o mais elevado, em comparação com o gasto total do setor público, entre os países aqui

selecionados da América Latina. Coerentemente, percebe-se na terceira coluna que a relação entre gasto com pessoal e gasto com juros é, no Brasil, a menor de todas, revelando a dimensão – esta sim, desproporcional – que tem o pagamento de juros na economia brasileira. Portanto, ao contrário do que costuma postular o senso comum, não existe um excesso de gastos com pessoal no setor público brasileiro, ou um “inchaço” do Estado por causa do seu pessoal ocupado. A última coluna define uma relação de gasto com pessoal que exclui do conjunto do gasto público justamente os gastos financeiros e, também aqui, a proporção de gastos com pessoal é bastante baixa, em comparação com os demais países do continente.

Continuando com as comparações internacionais, é interessante notar que o perfil do gasto público brasileiro, levando-se em conta estas duas dimensões (pessoal e gastos com juros), é bastante semelhante ao dos EUA, ainda segundo os dados do FMI apresentados na tabela 12. O gasto com pessoal, nos EUA, é um pouco maior do que ocorre no Brasil, e o gasto com juros é menor, mas de ordem de grandeza semelhante. Nova Zelândia, Austrália e Coréia do Sul, por exemplo, têm peso menor da folha de pagamentos no total do gasto público, mas, em vários países europeus, a dimensão relativa do gasto público destinado ao pagamento de pessoal é maior ou bem maior do que ocorre no Brasil.

Com relação ao dispêndio com juros, o único país em que esta rubrica supera o caso brasileiro é o Líbano, sendo que o único país, fora das Américas, em que este tipo de gasto se aproxima do caso brasileiro é a Nigéria. Tomando-se como referência os países europeus, em uma lista bastante extensa e portanto heterogênea de situações, apenas em Portugal, Espanha e Itália o governo central gasta mais do que 10% com juros – valores que, diga-se de passagem, colocam-se abaixo dos 40% que o Brasil gasta com o pagamento de juros sobre sua dívida interna.

8. Receitas Públicas e Serviço Público.

Por fim, um tema central e que tem sido alvo de controvérsias nos diversos países, e em particular no Brasil, refere-se às receitas públicas e ao perfil da carga tributária dos países. O referido estudo elaborado por OCDE e BID lembra que, na América Latina e Caribe, as receitas das administrações públicas representavam, em média, 26,9% do PIB em 2018, valor cerca de 1,3 ponto percentual abaixo do que era vigente em 2007.

Este valor exhibe um contraste em relação à realidade da OCDE, onde as receitas, em média, remontam a cerca de 37,5% do PIB. Por fim, na seção que aborda o tema, o estudo conclui que: *“Os países da ALC com a mais expressiva participação da receita tributária no PIB são Brasil (32,3%), Barbados (31,8%), Uruguai (30,8%) e Argentina (30,3%). No outro extremo, as menores participações da receita tributária no PIB estão na República Dominicana (13,8%), Paraguai (13,8%) e Guatemala (12,4%)”*. Ou seja, os dados mostram que o Brasil está entre os países com maior receita em relação ao PIB no continente; no entanto, o contraste com os países de menor receita ressalta a importância de se ter uma receita relativamente elevada, dado que isso tende a permitir maior quantidade e melhor qualidade dos bens e serviços públicos oferecidos à população.

Outra questão importante, tratando-se do tema das finanças públicas, refere-se à composição da carga tributária, ou seja, à origem dos tributos arrecadados. E aqui, mais uma vez, os contrastes dos países do nosso continente com os países da OCDE são evidentes. Na América Latina, o peso maior dos impostos cobrados tende a incidir sobre o consumo de bens e serviços, o que torna a carga tributária, em seu conjunto, regressiva, vale dizer, desigual e injusta para o conjunto da população.

Na ALC, o peso dos impostos sobre o consumo (imposto sobre o valor adicionado) é

próximo de 50% do total arrecadado, enquanto na OCDE é próximo de um terço. A tributação sobre a renda e também sobre lucros e dividendos é que tende a ser mais progressiva, dotando a carga tributária de maior justiça fiscal e social. O estudo comenta que, em 2017, *“nos países da ALC, em média, 44,3% da receita tributária veio de impostos sobre renda, lucros e contribuições para a previdência social, em contraste com 59,8% nos países da OCDE. Já no universo dos impostos sobre renda e lucros, a participação na receita do imposto de renda de pessoa jurídica foi maior, e o imposto de renda de pessoa física ficou comparativamente mais baixo na ALC do que na OCDE (OCDE, 2019).”*

Vale sublinhar que o Brasil, dentre os países da região, está entre os que exibem maior peso relativo da tributação sobre bens e serviços em relação ao conjunto da arrecadação tributária. Em 2017, cerca de 40% da tributação total provinha de tributação sobre bens e serviços e cerca de 25% sobre a previdência social. Ou seja, temos uma carga tributária que é muito regressiva na sua origem arrecadatória. Da mesma forma, o destino dos gastos públicos exhibe, no Brasil, um caráter concentrador de renda e riqueza, sendo um dos países do mundo a despender maior volume de seus recursos fiscais com o pagamento de juros da dívida interna, conforme visto na seção anterior.

De todo modo, deve-se ainda destacar que, além de uma comparação em termos de receita em proporção do PIB, deve-se também levar em conta a *receita per capita*, pois, mesmo em países pobres ou de renda média, e que tenham uma elevada proporção de receita em relação ao PIB (como é o caso do Brasil, por exemplo), deve-se lembrar que a quantidade de recursos financeiros por habitante, medida pelas receitas públicas per capita, não é tão elevada, pelo menos em comparação com os países desenvolvidos. É isto que explica, fundamentalmente, o fato de que o Estado de Bem-Estar Social (a oferta de bens e serviços públicos), nos países

subdesenvolvidos, ser inferior ou bastante inferior ao que ocorre nos países desenvolvidos. Em certa altura do documento da OCDE (2020), afirma-se que: *“A receita média per capita nos países da ALC alcançou a PPC de US\$ 4.437, em 2018, muito abaixo da média da OCDE de US\$ 17.865. Entre os países com a maior receita per capita estão as ilhas caribenhas de língua inglesa (Barbados e Trinidad e Tobago) e os países do cone sul (Argentina, Chile e Uruguai)”*

9. Considerações Finais.

Este estudo buscou apresentar um quadro geral do perfil e das características do serviço público em diversos países, tanto desenvolvidos, mas também os da América Latina, para estabelecer pontos de comparação com o Brasil.

Pretendeu-se, através da análise de diversas características dos servidores públicos, gerar uma reflexão que permitisse avaliar as características do emprego público brasileiro sob uma perspectiva científica criteriosa. Entre as características do emprego público, foram avaliados aspectos como a dimensão das ocupações do setor público no mercado de trabalho e a magnitude das remunerações. Do mesmo modo, procurou-se avaliar o peso dos gastos do Estado, em diversos países, com seus servidores, como também o tamanho do gasto público com juros da dívida pública. Desta forma, foi possível estabelecer bases de comparação para avaliar se de fato o Estado brasileiro é “inchado”, analisando-se esta afirmação genérica segundo diversos aspectos, todos eles embasados em evidências concretas e procedimentos metodologicamente consistentes.

A interpretação sobre a natureza do emprego público e das funções que devem ser exercidas pelos servidores do Estado deve pautar-se pela avaliação de que o emprego público não deve jamais ser analisado como um fim em si mesmo, mas como um instrumento de geração de bem-estar social e de oferta de serviços públicos para o conjunto

da população, de forma republicana e democrática, de tal forma que promova coesão social e fortalecimento do desenvolvimento nacional.

Deve-se também ter sempre em vista que os Estados nacionais têm papel decisivo para o desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental dos países. As políticas públicas, para atingirem os objetivos acima propostos, devem ser executadas por servidores públicos bem formados e bem treinados em suas respectivas funções, muitas vezes com investimentos feitos pelo próprio Estado em ambas as tarefas (treinamento funcional e formação profissional).

O esvaziamento de ocupações do serviço público representa um duplo prejuízo para a população e para o bem comum: piora as condições de oferta do serviço público e desperdiça recursos anteriormente despendidos na formação profissional dos servidores. Deve-se também considerar que o bom funcionamento do setor público gera “externalidades positivas” para o próprio dinamismo do setor privado, sendo, nesse sentido, importante vetor de ampliação da produtividade sistêmica da economia. E aqui não estamos falando apenas de investimento em infraestrutura física, mas também de atividades como segurança pública, sistema público de saúde, sistema educacional básico e de segundo grau (além de ensino profissionalizante), profissionais que atuam nas instituições de regulação das atividades financeiras, em áreas de preservação ambiental, nas que representam o país em fóruns internacionais etc.

Também é importante colocar em contexto adequado alguns outros pontos importantes. O peso do emprego público no conjunto das ocupações, no Brasil, está no mesmo patamar dos países da América Latina, por conseguinte, abaixo ou bem abaixo (conforme o caso) dos países da OCDE. Da mesma forma, o peso da folha de pagamentos dos servidores, no Brasil (seja em relação ao PIB; seja em relação à arrecadação pública),

não se coloca em uma posição excepcional em comparação com países desenvolvidos. O problema da gestão fiscal no Brasil é o seu elevado comprometimento com o pagamento de juros da dívida interna – este sim um fato excepcional e que coloca o Brasil em uma posição incomparável em relação a diversos outros países, de todos os continentes, conforme mostram os dados da tabela 12 e gráfico 12.A.

Por fim, mas não menos importante, é forçoso reiterar que a propalada diferença de rendimentos entre o setor público e o setor privado deve ser vista com muito cuidado, por diversos motivos. Um deles deve-se ao fato de que é, em princípio, muito difícil comparar os respectivos agregados do setor público e privado, pois há várias carreiras ou mesmo profissões que são específicas de cada um. De todo modo, tomando-se as comparações de rendimentos em bases de dados como a RAIS, por exemplo, que reúne apenas as ocupações formais, percebe-se uma diferença, em favor dos primeiros, entre o rendimento médio de estatutários e o dos empregados com carteira do setor privado.

Além de sublinhar que o setor privado, no Brasil, possui salários muito baixos e irregulares no tempo, devemos levar em conta que, dentro do setor público, existe uma enorme heterogeneidade de ocupações e funções, que se expressa, por exemplo, em elevadas desproporções de servidores alocados segundo as diferentes esferas de poder e de governo (e na interrelação entre elas) e também entre suas respectivas remunerações. Esta desproporção é tal que, caso sejam retirados do conjunto de servidores aqueles que atuam na esfera do Judiciário (proporção pequena, em termos de número de postos de trabalho dentro do serviço público brasileiro), a diferença de rendimentos entre o setor público e o setor privado cai de 13% para apenas 4%. Portanto, a desigualdade salarial relevante ocorre dentro do serviço público e não entre ele e os baixos rendimentos médios do setor privado.

Bibliografia

CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe). **Panorama Laboral 2017**. Santiago: Cepal, 2017.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Atlas do Estado Brasileiro**. Rio de Janeiro: Atlas do Estado Brasileiro, 2020.

MATTOS, F. A. **Emprego Público em Perspectiva Internacional: evolução histórica e diferenças nos perfis**. In: CARDOS JR., J. C. (org.). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

FMI (Fundo Monetário Internacional). **International Financial Statistics Yearbook**. IMF, 2018.

FMI (Fundo Monetário Internacional). **Fiscal Monitor: Policies for the Fiscal Recovery**. IMF, 2020.

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe**. OCDE, 2020.

SACCHET, S. C. **Qualificando o Debate sobre os Diferenciais de Remuneração entre Setores Público e Privado no Brasil**. Brasília: *Cadernos da Reforma Administrativa*, Fonacate, 2020.



FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado

www.fonacate.org.br