

# EM QUESTÃO

## Evidências para políticas públicas

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Número 2  
Março, 2021

### Funcionalismo público no Brasil: *Análise dos dados nas últimas três décadas*

#### PONTOS-CHAVE

- O maior crescimento do setor público, ocorrido principalmente após a Constituição de 1988, se concentrou nos municípios. Nesses, quase a metade das ocupações estão nas áreas da saúde e da educação.
- O funcionalismo federal corresponde a apenas 10% dos servidores públicos.
- Há disparidades nas remunerações entre os diferentes níveis e Poderes. Além disso, as mulheres sempre receberam menos que os homens, apesar de terem maior nível de escolaridade e representarem a maioria dos vínculos.
- A escolaridade dos servidores públicos aumentou em todos os Poderes e níveis da federação. Cresceu também, em 11,1%, o total de militares no nível federal nas últimas três décadas.
- A despesa com pagamento de salários dos servidores ativos no país, no único período disponível para análise (2004 a 2017), aumentou 1 ponto percentual (p.p) do PIB, e passou de 9,6% para 10,5%.

#### INTRODUÇÃO

Conhecer como está estruturado o funcionalismo brasileiro é fundamental por dois motivos principais. O primeiro é para garantir políticas públicas que aprimorem as capacidades do Estado e a qualidade dos serviços prestados à população. O segundo é contribuir para um debate público de qualidade que supere análises parciais, preconceituosas e pouco fundamentadas, e, especificamente, no caso dessa temática, restrita à discussão sobre os servidores do nível federal.

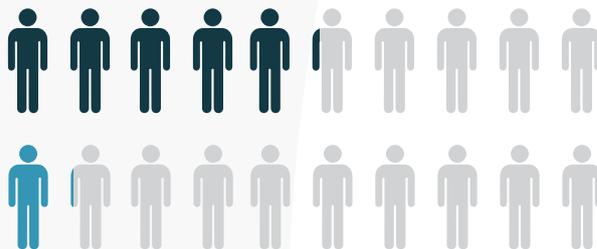
Esperamos que os dados aqui reunidos – um retrato do período entre 1985 e 2018 – sejam úteis aos gestores e dirigentes públicos. E que despertem interesse e propostas para um universo formado, acima de tudo, por 11,4 milhões de vínculos de trabalho que, como um retrato do próprio mercado de trabalho no Brasil, refletem grandes complexidade, diversidade de perfis e desigualdade.

# EVIDÊNCIAS

Um dos pontos observados nos dados sobre a evolução do total de servidores públicos do país é a ampliação do número absoluto de funcionários. Essa tendência, verificada também no número de vínculos privados, acompanhou o crescimento da população e do desenvolvimento econômico. No setor público, o total de vínculos entre 1986 e 2017 aumentou de cerca de 5,1 milhões para **11,4 milhões**, registrando estabilidade ou leve queda a partir de 2014.

**Vínculos privados**  
53.002.627

**Vínculos públicos**  
11.372.475



**Vínculos militares**  
354.001



**Vínculos civis**  
827.892

\*Números de 2017



Servidoras públicas  
**6.740.723 Mulheres**



Servidores públicos  
**4.631.752 Homens**

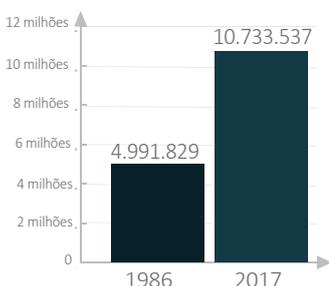


A expansão do número de vínculos no setor público se concentrou nos **municípios**. O total de vínculos municipais aumentou 276%, de 1,5 milhão para quase 6,5 milhões, entre os anos de 1985 e 2018. No nível estadual, essa taxa corresponde a 32%

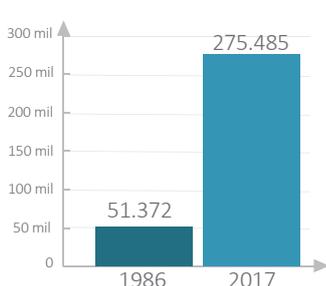
(3.598.790 vínculos) e, no nível federal, a apenas 10% (1.101.196 vínculos). Entre os Poderes, a maior expansão no número de vínculos foi registrada no **Judiciário**: 512%, passando de 59 mil em 1986 para 363 mil em 2017.



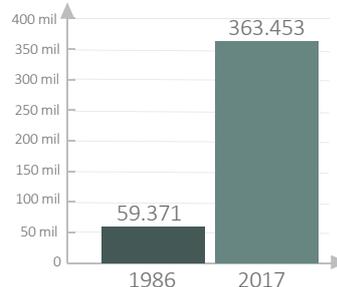
## Poder Executivo



## Poder Legislativo

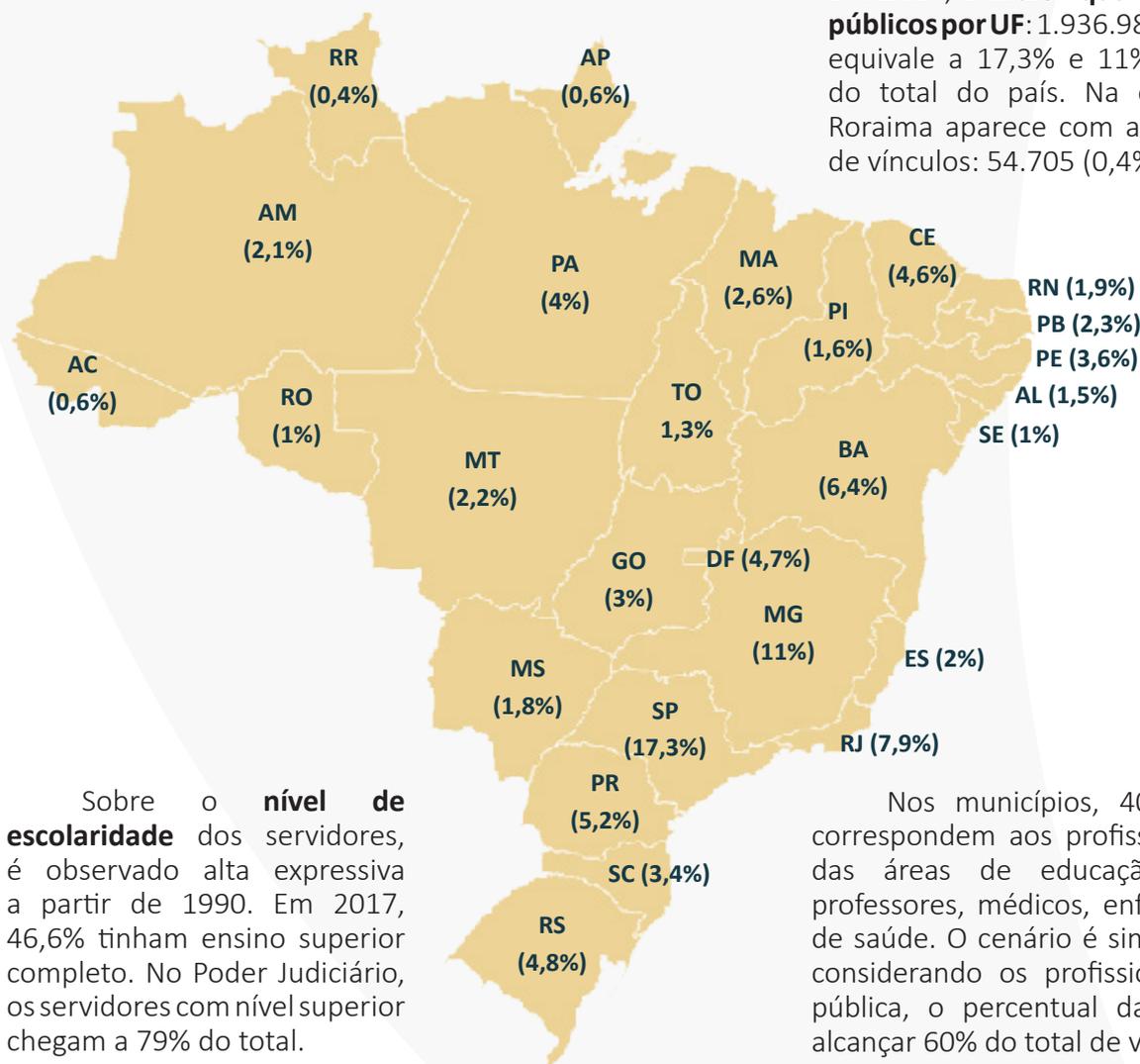


## Poder Judiciário





São Paulo e Minas Gerais registraram, em 2017, a **maior quantidade de vínculos públicos por UF**: 1.936.988 e 1.262.346, o que equivale a 17,3% e 11%, respectivamente, do total do país. Na outra extremidade, Roraima aparece com a menor quantidade de vínculos: 54.705 (0,4%).



Sobre o **nível de escolaridade** dos servidores, é observado alta expressiva a partir de 1990. Em 2017, 46,6% tinham ensino superior completo. No Poder Judiciário, os servidores com nível superior chegam a 79% do total.

Nos municípios, 40% das **ocupações** correspondem aos profissionais dos serviços das áreas de educação ou de saúde: professores, médicos, enfermeiros e agentes de saúde. O cenário é similar nos Estados, e, considerando os profissionais de segurança pública, o percentual das três áreas pode alcançar 60% do total de vínculos.



A média salarial mensal do setor público em 2017 foi de R\$ 4.205,14. No mesmo ano, os servidores do nível federal registraram média salarial mensal de R\$ 9.186,29 contra R\$ 5.040,59 dos servidores estaduais e R\$ 2.865,51 dos servidores municipais.

Em 2017, a média salarial das mulheres servidoras públicas foi inferior a dos homens em

**24,2%**

O valor da despesa com servidores ativos federais em 2017 foi de

**R\$ 184,2 bilhões**

#### Remunerações salariais (média mensal) por Poderes, por décadas

Ano	Poder Executivo (R\$)	Poder Legislativo (R\$)	Poder Judiciário (R\$)
2017	3.895,91	6.025,95	12.081,71
2007	2.977,26	5.552,25	10.026,30
1997	2.540,47	7.372,90	8.143,28
1987	3.060,51	6.680,90	5.496,62

## DIAGNÓSTICO



O poder Executivo municipal é o grande empregador no setor público brasileiro. A quantidade total de vínculos municipais verificada em 2018, ou seja, 6.475.114, corresponde a 58% de todo o funcionalismo brasileiro. Isso significa dizer que, de cada 10 servidores, 6 estão nos municípios, 3 nos estados e apenas 1 é servidor federal. Entre as razões para esse cenário, destacam-se: o movimento de municipalização da burocracia pública brasileira após a Constituição de 1998; e a ampliação da quantidade e das competências e atribuições dos municípios.



Pode-se dizer que a maioria das pessoas ativas no setor público trabalha no Executivo, apesar de altas no Legislativo e no Judiciário.



A região Sudeste, a mais populosa do Brasil, concentra a maior quantidade de vínculos públicos do país (quase 40%). O número de pessoas contratadas para o setor público em

relação ao conjunto da população é um meio de compreender a evolução da demanda e da oferta de serviços do Estado, bem como de identificar crescimentos ou retrações para efetivar um serviço público de qualidade.



Há disparidades nas remunerações entre os diferentes níveis e Poderes, porém, sempre com as mulheres ganhando menos que os homens. No nível federal, os salários são maiores e, no municipal, menores. A remuneração média no Judiciário federal é a maior entre os três Poderes.



Verifica-se, também, que de 2004 a 2017, a despesa com pagamento de salários dos servidores ativos no país aumentou 1 ponto percentual do PIB, e passou de 9,6% para 10,5%. Tais dados estão longe de revelar, como muito se propaga, um setor público em expansão descontrolada, em tamanho e despesa.

## RECOMENDAÇÕES

Ajustes e reformas do setor público devem levar em conta a heterogeneidade do perfil do setor – aqui retratada em números – e das políticas públicas. Em vez de se tomar o funcionalismo federal como parâmetro e padrão, as reformas para qualificar o serviço público serão mais efetivas se levarem em consideração realidades, estruturas e características próprias das burocracias municipal e estadual, além da demanda por novos serviços.

O mesmo raciocínio se aplica às políticas públicas: suas características, áreas de atuação e exigências variam por nível federativo. Modernizar as capacidades do Estado e implementá-las com maior qualidade e efetividade requer avanços em propostas lineares.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

ATLAS DO ESTADO BRASILEIRO



Coordenadores  
**Felix Garcia Lopez**  
**Erivelton Pires Guedes**

Pesquisadores associados  
**Ademar Guedes**  
**Bruno Portes**  
**José Teles**  
**Leonardo Silveira**  
**Ulisses Ferreira**  
**Marília dos Santos**  
**Pedro Elgaly**  
**Raphael Fonseca**

**EM QUESTÃO - Evidências para políticas públicas**

**Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia - Diest**

Diretora  
**Flávia Schmidt**  
Diretora adjunta  
**Janine Mello**

Núcleo de Disseminação de Pesquisa  
**Camila Escudero** (conteúdo e planejamento)  
**Relison Galvão** (design e diagramação)  
**Bianca Soletti Teixeira** (estagiária)

Equipe técnica  
**Thiago Giannini Ramos**  
**Bruno Passos**  
**Fábio Barreto**