



**De *parasitas* às
palmas na janela:
uma análise dos
gastos com
funcionalismo no
Brasil**

**Matias Cardomingo,
Rodrigo Toneto &
Laura Carvalho**



Quando o assunto é reforma administrativa, tanto a posição oficial do governo, ilustrada na Proposta de Emenda Constitucional 32/2020, quanto a de importantes atores do debate econômico, é focada na necessidade de reduzir os gastos com funcionalismo público. Argumenta-se que os salários do setor público, por serem fixados em patamares muito elevados, são responsáveis por exaurir recursos do governo de forma desproporcional. A quarta Nota de Política Econômica do Made ressaltava a necessidade de relativizarmos ambos esses argumentos, indicando que sob várias métricas o funcionalismo brasileiro não constitui uma anomalia em comparação com o resto do mundo. A pandemia evidenciou a essencialidade da garantia de bens e serviços públicos de qualidade à população. Os servidores, chamados de parasitas pelo Ministro Paulo Guedes no início do ano, foram ovacionados nas janelas pelas casas em isolamento social. O Brasil não gasta mais em funcionalismo do que outros países. A média de países da OCDE gasta em termos absolutos mais que o dobro – 2,2 vezes – com servidores do que nós, quando consideramos o tamanho da população. A cobrança para que nossos serviços atinjam patamares de qualidade similares aos dos países desenvolvidos gastando menos deve ter esse número em vista. Se considerarmos a despesa com educação, por exemplo, o cenário é ainda mais díspar: nosso salário inicial para professores de ensino fundamental é o menor entre todos os países com dados disponíveis. O gasto *per capita* brasileiro em saúde, mesmo com a existência do SUS, é inferior ao patamar de outros países emergentes. Se a meta de todas as partes envolvidas na discussão da PEC 32 é a busca por serviços públicos universais e de qualidade, então o mote da economia de recursos não pode ser o único a orientar nossas decisões.



Cardomingo, Matias; Toneto, Rodrigo; Carvalho, Laura (2020). *De parasitas às palmas na janela: uma análise dos gastos com funcionalismo no Brasil* (Nota de Política Econômica nº 004). MADE/USP.

made.feausp@gmail.com

Introdução

O suposto *inchaço do Estado* brasileiro tem sido colocado como principal explicação para a crise e a estagnação econômica atravessadas pelo país desde 2015. A compreensão desse inchaço costuma ser focada em dois aspectos: a generosidade excessiva de nosso sistema de seguridade social e os privilégios concedidos ao funcionalismo público. Para tratar da questão da seguridade social foi proposta e aprovada a Reforma da Previdência na Emenda Constitucional 103/2019. A situação do funcionalismo público, por sua vez, segue sob discussão com a Proposta de Emenda Constitucional 32/2020.

A exposição de motivos da PEC enviada pelo governo apresenta três orientações para o setor público: modernizar, garantindo maior dinamicidade, racionalidade e eficiência; aproximar o setor público da “*realidade do país*”; e garantir condições orçamentárias e financeiras para a existência de serviços de qualidade¹. Todas elas compartilham da compreensão de que há significativo desperdício de recursos no setor público, o que enseja a necessidade de promover ajustes. No caso da primeira orientação, a economia de recursos poderia advir de novos métodos de organização, algo que foge do escopo desta nota. As demais focam, respectivamente, em um descolamento do funcionalismo público da realidade do mercado privado (descrita como *realidade do país*) e de um gasto excessivo no financiamento desses serviços.

A validade de ambas as afirmações será relativizada ao longo da presente nota, conforme forem apresentadas um conjunto de análises e novas métricas capazes de redirecionar o olhar sobre o serviço público brasileiro. Ainda assim, cabe frisar desde o início o fato de que não há comprovação empírica para a afirmação de que o crescimento dos gastos públicos, ao menos no nível federal, teve como base maior pagamento de salários. Pires e Borges (2019) indicam que o crescimento das despesas após a exclusão de todas as transferências foi de apenas 0,2 pontos percentuais do PIB potencial entre 1986 e 2017. Ainda, desde 1996 os gastos com pessoal tiveram quedas consecutivas quando analisados em relação ao PIB potencial.

Portanto, a perspectiva que entende o setor público como *parasitário*² diante da sociedade e fundamentou a construção da PEC em discussão deve ser qualificada antes de subsidiar transformações legais para as próximas décadas. Essa nota visa apresentar comparações internacionais, similares àquelas realizadas por uma série de outros estudos nacionais e de organismos multilaterais³, a fim de contribuir para o debate.

¹ Exposição de motivos da PEC 32/2020, disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>

² “O cara virou um parasita, diz Guedes sobre servidores”, *Folha de S. Paulo*, 7/2/2020 disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/o-cara-virou-um-parasita-diz-guedes-sobre-servidores.shtml>

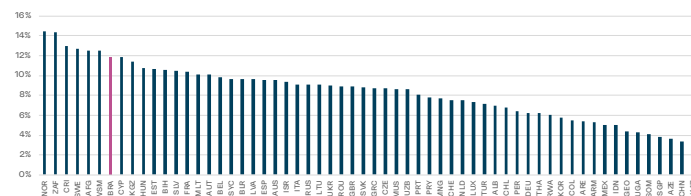
³ Estudo do Banco Mundial *Um ajuste justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil* publicado em novembro de 2017 tornou-se referência no tema, sendo citado na própria justificativa da PEC 32. Como exemplo recente temos a Nota Econômica da CNI *O peso do funcionalismo público no Brasil em comparação com outros países* de outubro de 2020.

⁴ Todos os gráficos a seguir, exceto quando mencionado, referem-se ao ano de 2017.

Uma curva para chamar atenção

O alerta para a gravidade da situação brasileira tem sido feito através da comparação internacional da proporção dos gastos com funcionalismo em relação ao PIB. Ainda que as metodologias possam variar entre as bases de dados disponíveis, em especial da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE e do Fundo Monetário Internacional – FMI, é razoável afirmar que gastamos hoje com os salários de todo o funcionalismo público algo próximo de 14% do PIB, como mostrado na Figura 1⁴. Esse comprometimento com a folha de pagamentos está entre os maiores do mundo, ficando consistentemente atrás apenas da Noruega e da África do Sul para as diferentes séries disponíveis⁵. Diante dessa disposição, diversos estudos indicam nossa distância em relação a outros países de renda média, como México e Colômbia, que apresentam percentuais próximos a 8 e 7%, respectivamente.

Gráfico 1: gasto com funcionalismo em relação ao PIB – Critério 1 considera “Wages and Salaries” + “Actual employers social contribution”

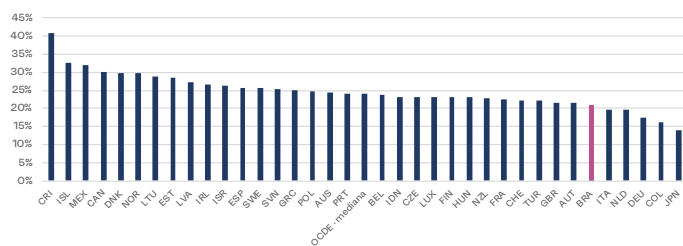


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do portal Government Finance Statistics do FMI.

Essa proporção de gastos em relação ao PIB nos leva a questionar se o serviço público brasileiro estaria consumindo o orçamento de forma desproporcional em comparação a outros países. A análise dessa questão torna evidente que o gasto com funcionalismo não pode ser encarado de forma trivial. Utilizando tanto informações da OCDE quanto do FMI, podemos notar que nosso comprometimento do orçamento com folha de pagamento (na casa dos 25%) é menor não apenas que da Noruega e da África do Sul, mas também que dos Estados Unidos, Rússia e a da própria mediana da OCDE. Em outras palavras, a participação relativamente alta no PIB dos gastos com servidores não se deve a uma destinação maior de recursos para essa rubrica no total de despesas do governo (Gráfico 2).

⁵ Vale notar que para a base de dados da OCDE foi utilizada a rubrica “*Compensation of employees*” tanto para análises em moeda doméstica, quanto medidas em relação ao PIB. Já nas informações obtidas a partir do FMI, foram utilizadas as rubricas “*Compensation of employees*” (chamada por Critério 2) e a soma de “*Wages and salaries*” e “*Actual employers social contribution*”. A diferença entre ambas está no fato da primeira incluir uma imputação de valores sobre contribuições previdenciárias do governo a fim de coincidir com os direitos recebíveis dos empregados. A adoção das três métricas busca dirimir possíveis divergências decorrentes das metodologias, assegurando maior robustez às conclusões. Todos os gráficos que poderiam ser construídos a partir de mais de uma série estão disponíveis no Apêndice quando não aparecem no corpo desta Nota.

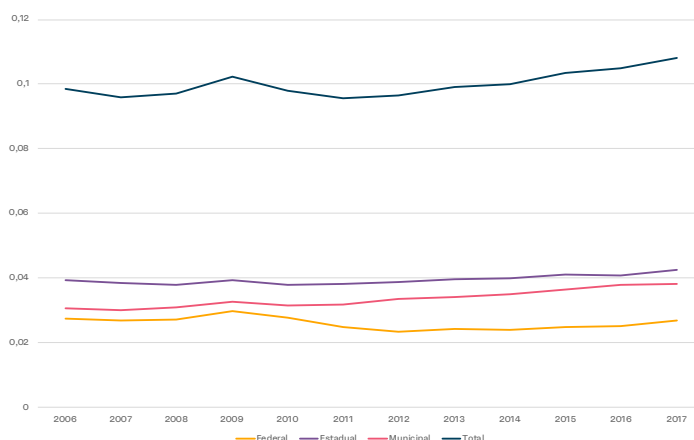
Gráfico 2: gasto com funcionalismo em relação à despesa do governo geral



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do portal Government at Glance (GatG) da OCDE.

Além disso, usando os dados do IPEA, o Gráfico 3 mostra que, ao longo dos últimos 15 anos, o nível de gastos com salários se manteve praticamente estável ao redor de 10% do PIB. Mais precisamente, em 2006 o gasto com funcionalismo representava 9,77% do PIB. Em 2017 passou a representar 10,74%, um aumento de cerca de um ponto percentual ao longo de 11 anos. Vale notar que parte importante das oscilações durante esse período se deve, na verdade, para além de aumento ou diminuição dos gastos em si, a flutuações do produto, e que apenas em nível municipal é possível identificar uma tendência de alta. Ou seja, embora seja possível questionar o nível de comprometimento da renda nacional com pagamento de servidores públicos, ele não é fruto de um recente descontrole das contas públicas, como por vezes parece sugerir o debate econômico.

Gráfico 3: gasto com funcionalismo em relação ao PIB (série histórica)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do portal Atlas do Estado Brasileiro do IPEA.

Há funcionários públicos em excesso?

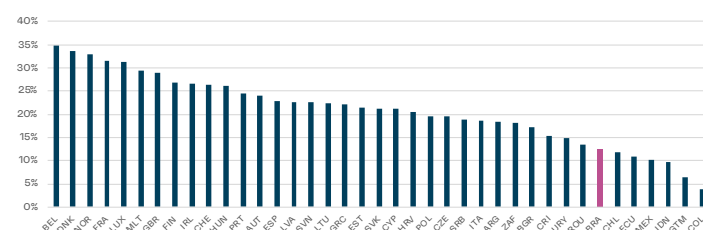
Uma possível explicação para o elevado gasto com o funcionalismo brasileiro seria de que o país possui servidores em excesso. Essa seção apresenta dados do emprego público como proporção do total da população e do emprego privado. Novamente, foram utilizadas duas fontes de dados distintas. Na Figura 4, inicialmente, temos a série fornecida pelo Banco Mundial, que indica uma participação do emprego público no total de emprego próxima aos 12%. Esse valor coloca o Brasil um pouco à frente do Chile, bastante atrás da Argentina e entre as últimas colocações no ranking, formado por mais de 39 países. Também quando consideramos o total de vínculos públicos

fornecido pela OCDE e o total de empregos a partir da Penn World Table (PWT), chegamos a um valor semelhante para o caso brasileiro e uma mesma posição relativa. Nesse caso vale destacar o fato de não só contarmos com uma proporção menor que a mediana da OCDE, como também menor que aquela dos Estados Unidos. A Figura 5 indica como essa posição relativa que ocupamos ficou estável ao menos entre 2007 e 2017.

Com relação à população total, que reflete o número de pessoas atendidas pelos serviços públicos prestados, novamente utilizamos a combinação de base de dados da OCDE e da PWT, com as quais é possível identificar uma razão próxima a 6%. Mais uma vez, apresentamos valores menores do que os Estados Unidos, e também significativamente menores que a mediana da OCDE, que está próxima aos 8%.

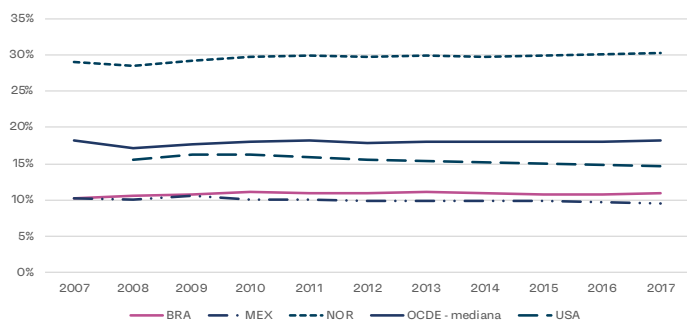
Por fim, vale analisar também os dados produzidos pelo Atlas do Estado Brasileiro, que deixam evidente na série histórica, desde 1986, a relativa estabilidade do emprego público como proporção da população total. É necessário lembrar que esse período compreende significativa elevação da oferta de serviços públicos pela consolidação dos direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988. Assim como destacado por Lopes e Guedes (2020), o emprego formal passa por um acréscimo significativo durante a primeira década do século 21, sem um crescimento correspondente do emprego público. Contudo, desde o início da crise de 2015-2016, há diminuição do emprego privado, enquanto o setor público mantém sua participação, flutuando menos com o ciclo econômico graças à estabilidade também instituída na CF de 1988. Dessa forma, ao longo de todo esse período de expansão do serviço público, o funcionalismo passou de 4,7% da população para 6,1%. Além disso, a elevação desse número ao longo do início do século 21 acompanhou, ainda que em menor proporção, o aquecimento substancial verificado no mercado de trabalho brasileiro, não sendo um processo descolado da dinâmica geral do emprego e do crescimento econômico.

Gráfico 4: funcionalismo em relação ao emprego total (BM)



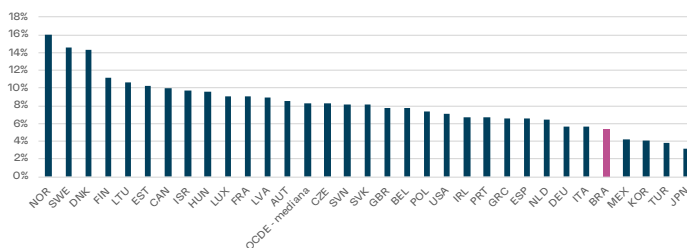
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial.

Gráfico 5: funcionalismo em relação ao emprego total (série histórica)



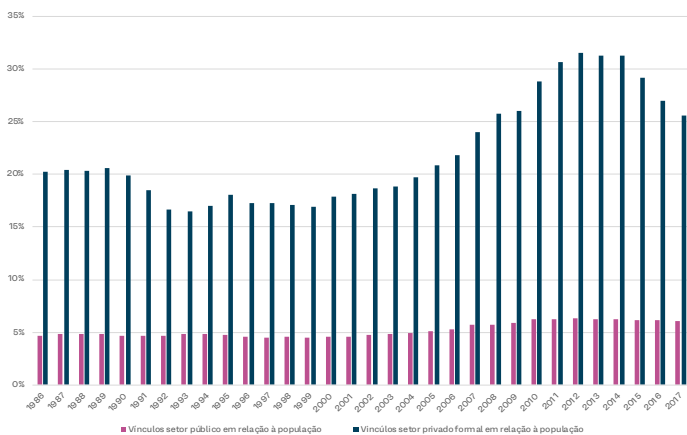
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do portal GatG da OCDE e da Penn World Table do GGDC.

Gráfico 6: funcionalismo em relação à população total



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do portal GatG da OCDE e da Penn World Table do GGDC.

Gráfico 7: empregos públicos e privados no Brasil em relação à população total

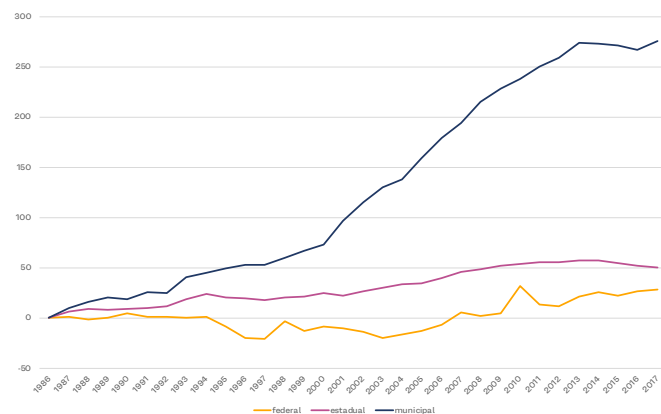


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do portal Atlas do Estado Brasileiro do IPEA.

Adicionalmente, podemos verificar pelo Gráfico 8 que parte substancial do aumento do número de servidores se deve à elevação de funcionários municipais. Mil e duzentos municípios foram criados no Brasil entre 1988 e 1996, ou seja, um quinto das cidades brasileiras foi criada após a redemocratização.⁶ Este fato, quando somado à atribuição municipal de diversos serviços públicos definida pela Constituição, explica o aumento do número de servidores municipais. Entre os três níveis da Federação, os municípios foram os únicos que promoveram um aumento substantivo no número de servidores durante os últimos 30 anos. Ainda assim, não

o suficiente para alterar a proporção relativamente estável do funcionalismo na população total.

Gráfico 8: evolução do número de servidores por ente federativo, 1986 = 0



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do portal Atlas do Estado Brasileiro do IPEA.

Os salários são o problema?

Uma vez que a quantidade de funcionários públicos brasileiros em relação ao número de empregados no setor privado e ao tamanho da população está abaixo da média da OCDE e não é destoante de outros países em desenvolvimento, o inchaço atribuído ao setor público não parece ser derivado de um número excessivo de servidores. Além disso, também não é verdade que os recursos públicos são desproporcionalmente exauridos para a remuneração deles. A questão que se coloca então é se os salários dos funcionários públicos brasileiros são exageradamente elevados, como sugere a segunda orientação ao Estado na PEC 32.

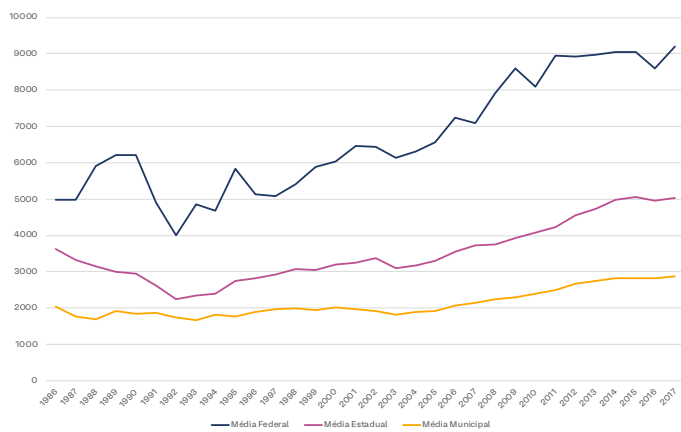
Para responder a essa pergunta é preciso primeiro entender que o serviço público brasileiro é bastante heterogêneo. Isto é, de juízes federais a professores primários, existe uma grande variação entre as remunerações dos funcionários públicos e do prêmio salarial em relação ao setor privado.

Os Gráficos 9 e 10 mostram parte desta heterogeneidade. O primeiro retrata como variou desde 1986 a remuneração média dos servidores para cada nível federativo, ressaltando a grande disparidade entre servidores federais, estaduais e municipais. Ou seja, os servidores municipais, grupo responsável pela maior parte do aumento do número de servidores ao longo das últimas décadas e que representa hoje cerca de 57% do total de funcionários públicos, segundo dados do Ipea, é também aquele cuja remuneração é mais baixa e teve a menor valorização quando comparado aos níveis federal e estadual.

⁶ A criação de municípios está congelada desde 1996, mas diversas tentativas foram feitas no sentido de flexibilizar essa regra. O último veto foi da presidenta Dilma Rousseff em 2014.

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/saiba-quais-as-regras-para-criacao-de-municipios-atualmente-no-brasil.shtml>

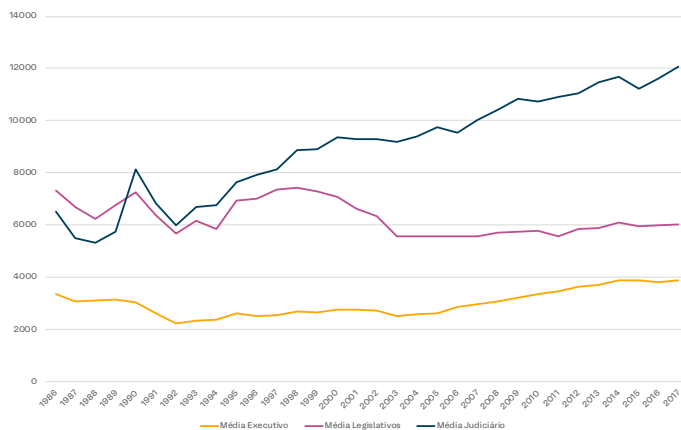
Gráfico 9: remuneração média por ente da Federação



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do portal Atlas do Estado Brasileiro do IPEA. Valores em reais para janeiro de 2019.

O Gráfico 10, por sua vez, mostra que entre os poderes também há importante variação salarial. Em especial, mostra que os funcionários do poder executivo, que representam, segundo os dados do Ipea, 95% do total de servidores, são também aqueles que em média são mais mal remunerados. Como indica reportagem da Piauí, a partir dos dados do Ipea, metade dos funcionários públicos ganhava em 2018 até 3 salários mínimos, R\$ 2,9 mil à época, enquanto 3% ganhava acima de 20 salários mínimos, R\$ 19,1 mil.⁷ Ou seja, a narrativa de que o serviço público é constituído por uma vastidão de privilegiados não se sustenta diante da verificação dos dados.

Gráfico 10: remuneração média por Poder



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do portal Atlas do Estado Brasileiro do IPEA. Valores em reais para janeiro de 2019.

Isso não significa dizer que não há uma elite do funcionalismo público que recebe alta remuneração, inclusive acima do teto constitucional. Como identificam Wellington Nunes e José Celso Cardoso Jr em artigo recentemente publicado no Estado de São Paulo, esse segmento é composto majoritariamente por servidores que estão “no Ministério Público da União, Tribunais Regionais e Superiores, na Câmara dos Deputados, no Senado, no Tribunal de Contas da União

⁷ “Quem ganha mais no serviço público”, *Piauí*, 02/03/2020, disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/quem-ganha-mais-no-servico-publico/>

⁸ “Quem são e onde estão os privilégios de remuneração no serviço público federal”, por Nunes, W. e Cardoso, J. C., *Estado de São Paulo*,

e no Ministério de Relações Internacionais. Em outros termos, são procuradores, desembargadores, juízes, dirigentes do serviço público federal, deputados, senadores, diplomatas, ministros e secretários de ministérios - categorias profissionais que, como sabemos, não estão todas incluídas na proposta de reforma administrativa (PEC 32/2020) enviada ao Congresso.”⁸

O artigo de Costa et al. (2020) também deixa nítida a heterogeneidade do prêmio salarial do setor público no Brasil. As evidências indicam que características esperadas, como maior escolaridade, mais anos de experiência - menor rotatividade do emprego - e tipos de carreira estão associadas a maiores salários no setor público. Ainda assim, mesmo controlando por essas características, existe um prêmio salarial do serviço público que é maior nos níveis federais e no poder judiciário e menor para os servidores municipais e do executivo. Isto indica que uma revisão salarial que não leve em conta essas heterogeneidades não apenas será incapaz de corrigir ineficiências, como poderá perpetuar desigualdades.

Os autores também apresentam características importantes do serviço público usualmente ignoradas no debate sobre o tema. Em especial, o prêmio salarial do serviço público e a participação dos funcionários públicos na força de trabalho são anticíclicos, dada a natureza da profissão. Ou seja, em momentos de crescimento econômico, onde há maior dinamismo e contratação, cai a diferença de remuneração entre trabalhadores públicos e privados e diminui a parcela de funcionários públicos na força de trabalho. No entanto, em momentos de recessão, dada a maior estabilidade salarial e do emprego público, a retração do emprego e dos salários do setor privado e o aumento da informalidade ampliam o diferencial salarial e a participação na força de trabalho dos servidores públicos. Essa informação indica que, se de fato há uma maior estabilidade durante a recessão, também é verdade que durante o *boom* os trabalhadores públicos se apropriam menos dos ganhos salariais observados no setor privado. Além disso, dada a natureza do serviço público, a estabilidade não é somente uma questão de privilégio, mas também uma necessidade republicana que torna o funcionalismo menos suscetível a alterações político-partidárias entre governos. Todos estes elementos devem ser levados em conta no desenho de uma Reforma Administrativa que busque uma maior eficiência do Estado brasileiro.

Outra curva que merece atenção

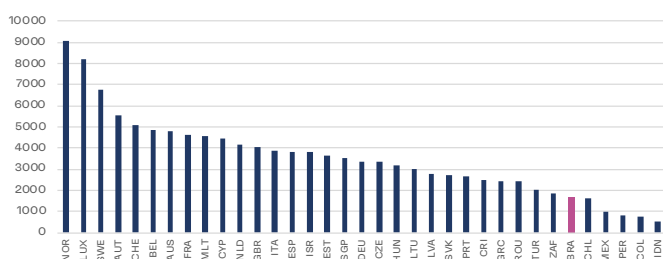
As diversas discussões realizadas sobre o serviço público brasileiro raramente levam em consideração um elemento fundamental: o número de servidores públicos é também uma medida de bens públicos ofertados à população. Dessa maneira, para analisar um potencial *inchaço* da máquina pública, é preciso também verificar do ponto de vista *per capita* como o Brasil se posiciona em relação aos demais países do mundo. Especialmente quando o debate é focado na eficiência e qualidade dos serviços, não são raros

10/11/2020, disponível em: https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/quem-sao-e-onde-estao-os-privilegios-de-remuneracao-no-servico-publico-federal/?utm_source=estadao:whatsapp&utm_medium=link#_ftn1

argumentos que digam que o Brasil gasta muito e oferta pouco. A própria PEC 32 afirma: “a percepção do cidadão, corroborada por indicadores diversos, é a de que o Estado custa muito, mas entrega pouco.” Entretanto, o gastar muito e a medida de eficiência devem ser ponderados pela população atendida.

O Gráfico 11 mostra o gasto com funcionalismo *per capita* medido em PPP, uma espécie de taxa de câmbio que iguala o poder de compra das diferentes moedas, para um conjunto de países. Fica nítido que enquanto o gasto brasileiro parece elevado em relação ao PIB, ao considerarmos o tamanho da população atendida, a discrepância se inverte: estamos, dentre os países com dados disponíveis, entre aqueles que menos gastam com funcionalismo para cada habitante, ao lado de outras economias emergentes.

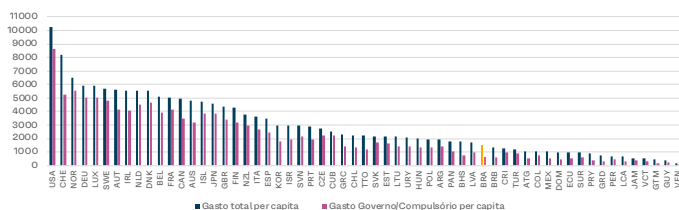
Gráfico 11: gasto com funcionalismo per capita em PPP – Critério 1 considera “Wages and Salaries” + “Actual employers social contribution”



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do portal Government Finance Statistics do FMI e taxas de conversão para PPP da OCDE⁹.

Se analisarmos serviços públicos específicos, o baixo gasto por habitante se mantém. Ou seja, o argumento de que seria possível cortar gastos porque que existe espaço para ganhos de eficiência deve mostrar como buscaremos atingir serviços públicos em patamares de qualidade de países desenvolvidos se, hoje, o nosso dispêndio por brasileiro representa apenas 45% daquele gasto pela média dos países da OCDE (para ambos os critérios de análise disponíveis). O Gráfico 12 mostra o gasto total com saúde e público¹⁰ para um conjunto de países. É possível perceber que para o caso brasileiro, o volume despendido por habitante, em especial no que se refere às verbas públicas, está bem abaixo da média internacional e representa apenas 20% da média de gastos da OCDE. Nesse caso, é importante frisar que apesar de nosso nível de gasto público ser próximo ao do México, lá não existe nenhuma legislação que garanta serviços universais de saúde (o mesmo vale para o Peru e o Paraguai)¹¹.

Gráfico 12: saúde – gasto per capita em PPP



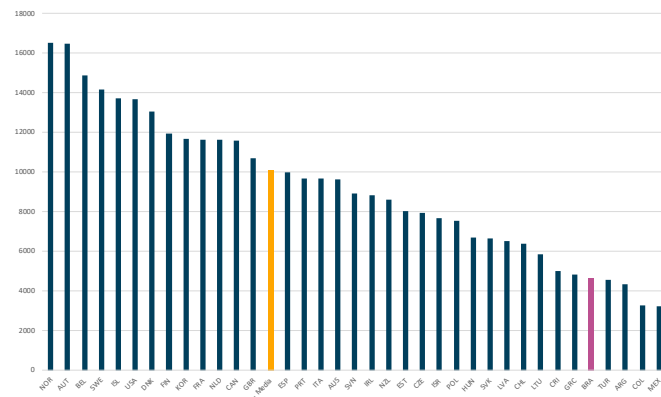
⁹ Tabela completa disponível em: <https://data.oecd.org/conversion/purchasing-power-parities-ppp.htm>

¹⁰ Vale notar que a classificação feita pela OMS a rigor em tradução livre é “Sistema de Governo e Sistemas compulsórios de contribuição para o financiamento da saúde” (Government schemes and compulsory contributory health care financing schemes).

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do portal Global Health Expenditure Database da OMS.

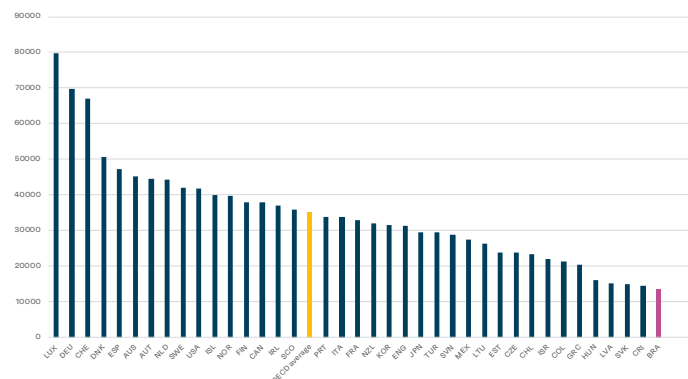
Na área de educação, o Brasil também está dentre aqueles que menos investe por aluno - 46% da média da OCDE - e, para a amostra disponível, é aquele que oferta piores salários para os professores ingressantes na rede de ensino fundamental, 39% da média salarial da OCDE. Os gráficos 13.1 e 13.2 retratam essa situação.

Gráfico 13.1: educação – gasto por aluno em PPP



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do portal Education at Glance da OCDE.

Gráfico 13.2: educação – gasto por professor em PPP



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do portal Education at Glance da OCDE.

Vale mencionar que existe um importante debate sobre os recursos mínimos necessários para um bom desempenho na educação. Um estudo realizado pela ONG *Todos Pela Educação*, em agosto de 2019, indica que existe um nível de gasto por aluno abaixo do limite que determina ser “muito difícil” garantir um desempenho satisfatório no Ideb (nota 6), e que essa premissa vale mesmo para municípios que apresentam gestões escolares eficientes. De acordo com os dados da ONG, 46% das escolas brasileiras estão abaixo deste limite. Ou seja, para além de uma expansão de verbas para a educação, é preciso que haja uma inversão de prioridades na alocação destes recursos, favorecendo escolas e municípios brasileiros que estejam mais

¹¹ Segundo levantamento feito pela OMS de países com legislação aprovada para cobertura universal de saúde. Disponível em: <https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/countries-that-have-passed-legislation-on-universal-health-coverage-uhc>

distantes do patamar mínimo do gasto por aluno.

Se acreditamos ser desejável uma melhor qualidade do serviço público e, se ao mesmo tempo, alguns economistas compreendem que gastamos muito com os servidores, é preciso responder de onde virá o ganho de eficiência que tornará possível compatibilizar uma redução do gasto *per capita* com aumento da qualidade. Quão mais eficiente deverão ser os médicos e professores brasileiros para que, com muito menos recursos, possamos oferecer serviços públicos na mesma qualidade do que aqueles ofertados pelos países da OCDE?

Considerações finais

Os dados apresentados por essa nota indicam que, embora exista um descolamento do Brasil em relação ao resto do mundo no que se refere ao gasto com funcionalismo público como proporção do PIB, uma avaliação mais precisa mostra que o serviço público brasileiro não constitui um “ralo de recursos”. Enquanto as necessárias reformas nas carreiras estatais estiverem focadas na redução de despesas como um objetivo em si mesmo, ignorando heterogeneidades e especificidades das carreiras, das esferas federativas e poderes da República, deixaremos de lado a oportunidade de melhorar a oferta de bens públicos à população em termos de eficiência e qualidade.

Efetivamente, não há uma desproporcionalidade na razão entre trabalhadores do setor público e o total da população, ou da força de trabalho. Do ponto de vista da composição do gasto público, o dispêndio com servidores não constitui uma anomalia brasileira e, em perspectiva histórica, não há um crescimento descontrolado do gasto com o funcionalismo nos últimos 30 anos, como atestam Pires e Borges (2019). Especificamente, boa parte do crescimento no número de servidores se deu a nível municipal, tanto por conta da criação de novas cidades, como também para efetivar a prestação de serviços essenciais à população, garantidos pela Constituição de 1988.

Ao contrário, verificamos um gasto *per capita* em áreas intensivas em trabalho como saúde e educação muito inferior aos patamares verificados em outros países emergentes, especialmente em relação à média da OCDE. Mesmo considerando o gasto total com funcionalismo *per capita*, o Brasil se encontra entre aqueles com menor nível de despesa.

A realidade é que o patamar aparentemente inexplicável do gasto com funcionalismo em relação ao PIB se deve mais à escolha de constituir em um país populoso de renda média uma rede de serviços públicos universal do que a uma remuneração exorbitante dos servidores dessa rede. Posto de outra forma, caso se considere legítima a decisão feita pela sociedade brasileira de possuir bens públicos universais como saúde e educação, a razão para a alta despesa com servidores em relação ao PIB está mais no denominador do que no numerador. É verdade, como ressaltado nesta nota, que existem ganhos excepcionais no serviço público e carreiras que poderiam ser reformuladas, mas muitas destas não são abarcadas pela PEC 32. A busca por qualidade e eficiência defendida por todos os lados do debate indicam a necessidade da Reforma Administrativa levar em conta as heterogeneidades do

serviço público e respeitar a escolha constitucional pela oferta de serviços públicos universais e gratuitos.

Referências

Confederação Nacional da Indústria (2020). Nota econômica Nº 15: O peso do funcionalismo público no Brasil em comparação com outros países.

Costa, J., Silveira, F., Azevedo, B., Carvalho, S. e Barbosa, A. L. (2020). Heterogeneidades do diferencial salarial público-privado. *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise 68* - IPEA.

Banco Mundial (2017). Um ajuste justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil.

Lopes, F. e Guedes, E. (2020). Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017). *Texto para Discussão 2579* - IPEA.

Pires, M. e Borges, B. (2019). A despesa primária do Governo Central: estimativas e determinantes no período 1986-2016. *Estudos Econômicos*, 49 (2), 209-234.

Todos pela educação (2019). Nota técnica - Análise da relação entre investimento por aluno e qualidade da educação. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/post_s/319.pdf?477736800

O presente trabalho faz parte do projeto “Proposals for a green and inclusive economic recovery in Brazil”, que conta com o apoio da Open Society Foundation e é desenvolvido por pesquisadores do Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades – Made.

Os autores agradecem à Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE pelo apoio. Agradecemos, ainda, a edição de Maria Fernanda Sikorski.