



Evolução da quantidade e da remuneração dos servidores públicos, dos empregados nas empresas estatais e do desempenho das empresas públicas



11 3251.0669
11 3253.1864



institucional@cebrasse.org.br
www.cebrasse.org.br



Rua Baronesa de Bela Vista, 411
Vila Congonhas, conj. 304 e 305
São Paulo - SP - CEP 04612-001

Introdução

A reestruturação da administração pública brasileira será um tema de destaque na agenda de reformas do país. Questões fundamentais como a reformulação de cargos de servidores públicos, novas formas de contratação, estabilidade em funções específicas, sistemas de avaliação de desempenho e desestatização são itens que devem constar da agenda nacional visando enfrentar os desafios de um Estado burocrático, ineficiente e que privilegia de forma muitas vezes imoral algumas categorias do funcionalismo público.

A título de contribuição para as discussões, esta nota aponta a evolução do contingente e da remuneração dos servidores públicos e das empresas estatais, comparando esses indicadores com o setor privado, e o desempenho das empresas públicas ao longo dos anos.

Evolução do contingente e da remuneração dos servidores públicos, das empresas estatais e dos empregados do setor privado

Os dados apresentados na tabela 1 revelam que entre 1985 e 2021 o contingente de servidores públicos efetivos civis e militares cresceu de 4,8 milhões para 10,8 milhões de pessoas e o de funcionários temporários, terceirizados e estagiários passou de 3,6 mil para 556,4 mil. Nas empresas estatais houve recuo de 1,1 milhão para 825,9 mil empregados, explicado fundamentalmente em decorrência da implementação do Programa Nacional de Desestatização (PND) na década de 90. Importante salientar que o número de empregados nas estatais cai de forma significativa até o início dos anos 2000 e volta a subir nos anos seguintes. Em relação aos empregados no setor privado a expansão foi de 22,9 milhões para 58,3 milhões de trabalhadores.

**Tabela 1 - Quantidade de empregos públicos, nas empresas estatais e no setor privado
(1985 – 2021)**

Ano	Vínculo público ¹	Outros vínculos públicos ²	Estatais	Vínculos privados
1985	4.837.194	3.581	1.087.252	22.883.293

1986	5.102.572	3.977	1.133.914	27.120.075
1987	5.458.564	4.466	1.117.668	27.902.129
1988	5.605.846	4.918	1.137.349	28.312.922
1989	5.670.957	5.721	1.167.773	29.129.233
1990	5.688.678	6.067	1.063.836	28.635.399
1991	5.803.639	6.970	1.112.476	27.123.245
1992	5.830.465	7.460	1.058.727	24.698.933
1993	6.276.217	7.295	1.049.069	24.905.868
1994	6.473.077	6.713	995.110	26.110.447
1995	6.396.577	7.505	987.019	28.135.289
1996	6.310.836	7.657	913.104	27.138.443
1997	6.267.536	9.245	846.784	27.556.788
1998	6.629.832	7.397	781.716	27.589.608
1999	6.677.878	8.784	715.630	27.762.260
2000	6.896.767	9.460	691.081	29.665.078
2001	7.230.655	10.200	675.071	31.327.119
2002	7.626.150	11.060	692.989	32.597.666
2003	7.898.759	13.812	695.691	33.254.996
2004	8.169.064	24.339	721.026	35.769.481
2005	8.592.568	28.156	734.215	38.302.160
2006	9.126.420	33.581	764.384	40.777.324
2007	9.640.196	52.806	780.934	44.175.197
2008	10.034.180	81.325	818.893	48.772.021
2009	10.398.071	101.943	838.976	49.787.906
2010	10.840.337	156.826	869.933	54.880.206
2011	10.918.094	218.001	874.939	58.960.091
2012	11.069.409	231.730	909.332	61.116.014
2013	11.448.478	262.646	933.499	62.755.887
2014	11.482.730	270.159	921.261	63.433.129
2015	11.345.242	297.161	921.776	59.610.923
2016	11.259.593	296.126	897.079	54.691.800
2017	11.372.475	383.862	896.918	53.002.627
2018	11.175.100	429.071	865.792	53.744.729
2019	10.890.056	479.565	833.252	54.464.544
2020	10.713.479	514.004	832.388	53.861.322
2021	10.829.630	556.423	825.893	58.310.035
Varição 1985 a 2021	123,9%	15438,2%	-24,0%	154,8%

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro / Ipea.

1-Servidores estatutários e militares.

2-Contratos temporários, terceirizados e estagiários.

Em termos de remuneração, em valores constantes de setembro de 2023, os servidores públicos efetivos saem de um salário médio de R\$ 3,5 mil em 1985 para R\$ 4,9 mil em 2021, crescimento real de 39,1%. No mesmo período, entre os funcionários temporários, terceirizados e estagiários a remuneração cresce de R\$ 3,1 mil para R\$ 3,3 mil, variação positiva de 6,9%. Já nas estatais a remuneração média avança de R\$ 7,0 mil para R\$ 9,6 mil, expansão de 36,6%. No setor privado os valores passam de R\$ 2,8 mil para R\$ 2,6 mil, queda de 7,3%.

Tabela 2 - Remuneração média dos servidores públicos, nas empresas estatais e dos empregados privados (em R\$ constantes de set/23) ¹

Ano	Vínculo público ²	Outros vínculos públicos ³	Estatais	Vínculos privados
1985	3.529,14	3.074,68	7.049,27	2.813,13
1986	4.098,71	3.109,55	7.407,33	3.013,89
1987	3.780,60	2.995,76	8.058,29	2.809,90
1988	3.772,04	3.306,27	8.228,22	2.770,46
1989	3.882,51	3.731,48	9.153,12	2.797,28
1990	3.847,46	3.616,87	8.604,78	2.488,03
1991	3.259,90	3.650,98	7.515,64	2.426,54
1992	2.823,13	3.036,71	7.536,11	2.541,78
1993	3.004,54	3.437,47	8.933,64	2.621,30
1994	3.082,89	3.108,60	7.661,57	2.531,12
1995	3.356,13	3.132,71	8.270,02	2.505,90
1996	3.260,86	3.380,24	8.366,79	2.621,40
1997	3.364,05	3.442,14	8.613,62	2.688,54
1998	3.639,91	3.719,81	9.205,90	2.703,11
1999	3.604,79	3.494,72	8.561,00	2.640,33
2000	3.755,59	3.703,62	8.257,22	2.600,31
2001	3.827,95	3.622,22	8.488,38	2.666,55
2002	3.776,36	2.974,26	8.009,43	2.509,53
2003	3.447,71	2.552,22	7.724,62	2.323,58
2004	3.521,41	2.432,61	7.985,05	2.352,75
2005	3.623,99	2.547,96	8.081,28	2.377,70
2006	3.955,36	2.980,50	8.292,20	2.458,65
2007	4.092,29	3.471,49	8.596,82	2.473,65
2008	4.234,59	3.724,89	8.622,57	2.509,77
2009	4.428,26	3.856,32	9.276,67	2.587,22
2010	4.614,35	3.372,45	9.524,46	2.617,35

2011	4.737,35	3.377,64	9.833,39	2.674,08
2012	4.946,87	3.658,94	10.231,15	2.788,42
2013	5.059,13	3.608,72	10.650,83	2.868,47
2014	5.287,16	3.650,18	10.907,05	2.898,25
2015	5.317,83	3.674,34	10.885,35	2.873,13
2016	5.169,28	3.557,43	10.754,27	2.852,55
2017	5.309,93	3.587,28	10.931,30	2.942,88
2018	5.398,35	3.579,45	10.829,71	2.922,92
2019	5.479,58	3.645,46	9.972,23	2.811,74
2020	5.311,45	3.479,69	9.659,14	2.636,44
2021	4.910,79	3.287,68	9.627,58	2.606,59
Varição 1985 a 2021	39,1%	6,9%	36,6%	-7,3%

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro / Ipea.

1-Todos os valores da tabela são expressos em reais corrigidos pelo INPC até setembro de 2023. Ou seja, qualquer que seja o ano em consideração o valor é ajustado para um período de referência único, que no caso é o mês de setembro de 2023. Assim, é possível eliminar efeitos inflacionários e comparar valores em termos reais.

2-Servidores estatutários e militares.

3-Contratos temporários, terceirizados e estagiários.

Com base no contingente e na remuneração dos grupos de trabalhadores listados nas tabelas 1 e 2 é gerada a tabela 3, que aponta a massa salarial dos servidores públicos avançando de R\$ 204,9 bilhões em 1985 para R\$ 638,2 bilhões em 2021, expansão de 211,5%. Entre os funcionários temporários, terceirizados e estagiários o total de salários passou de R\$ 132,1 milhões para R\$ 22,0 bilhões, variação de 16514,6%. Nas estatais os valores saem de R\$ 92,0 bilhões para R\$ 95,4 bilhões, avanço de 3,7%. Entre os trabalhadores privados a massa salarial sai de R\$ 772,5 bilhões para R\$ 1,8 trilhão, crescimento de 136,1%.

Tabela 3 - Massa salarial dos servidores públicos, nas empresas estatais e dos empregados privados (em R\$ constantes de set/23) ¹

Ano	Vínculo público ²	Outros vínculos públicos ³	Estatais	Vínculos privados
1985	204.853.406.305	132.125.024	91.972.046.174	772.483.517.398
1986	250.967.569.467	148.400.258	100.791.318.557	980.843.746.541
1987	247.639.665.864	160.548.633	108.077.904.968	940.825.444.450

1988	253.745.892.063	195.122.627	112.300.237.275	941.279.507.364
1989	264.210.336.632	256.173.702	128.265.151.408	977.792.353.575
1990	262.643.399.472	263.322.698	109.848.848.940	854.949.274.164
1991	227.031.682.005	305.368.089	100.331.578.302	789.787.828.754
1992	197.522.134.228	271.846.491	95.744.149.695	753.349.566.901
1993	226.285.473.950	300.916.401	112.464.013.086	783.429.056.236
1994	239.469.682.334	250.416.132	91.489.236.651	793.063.401.503
1995	257.612.803.664	282.131.576	97.951.973.301	846.050.489.167
1996	246.945.357.661	310.589.549	91.676.943.896	853.689.245.571
1997	253.011.343.864	381.871.048	87.526.469.911	889.049.060.307
1998	289.584.026.389	330.185.324	86.356.824.892	894.932.920.518
1999	288.867.897.423	368.371.002	73.518.115.564	879.618.105.624
2000	310.817.129.311	420.434.936	68.476.910.729	925.662.500.441
2001	332.143.236.562	443.359.513	68.763.134.472	1.002.423.953.793
2002	345.588.982.271	394.744.423	66.605.328.499	981.659.694.072
2003	326.791.567.031	423.015.259	64.487.413.316	927.246.505.700
2004	345.199.112.054	710.488.837	69.089.133.002	1.009.879.287.398
2005	373.672.137.033	860.884.437	71.200.783.332	1.092.853.493.809
2006	433.179.035.624	1.201.058.263	76.061.105.949	1.203.088.403.496
2007	473.405.239.930	2.199.783.973	80.562.590.631	1.311.287.846.346
2008	509.888.015.643	3.635.123.924	84.731.556.751	1.468.880.044.238
2009	552.544.386.080	4.717.499.508	93.394.841.061	1.545.748.456.345
2010	600.253.739.974	6.346.658.897	99.427.686.906	1.723.687.796.512
2011	620.674.332.334	8.835.945.903	103.243.365.050	1.891.967.962.115
2012	657.107.061.134	10.174.631.115	111.642.141.335	2.045.008.550.519
2013	695.031.426.305	11.373.788.348	119.310.511.812	2.160.157.477.068
2014	728.531.983.496	11.833.539.368	120.578.902.436	2.206.143.441.396
2015	723.985.016.490	13.102.458.924	120.406.198.712	2.055.240.007.877
2016	698.447.279.409	12.641.364.428	115.769.122.416	1.872.136.318.016
2017	724.644.835.511	16.524.250.056	117.653.752.591	1.871.764.692.414
2018	723.925.792.862	18.430.073.242	112.515.308.076	1.885.096.988.315
2019	716.075.615.049	20.978.837.398	99.712.524.298	1.837.683.777.264
2020	682.849.904.747	21.462.905.776	96.481.860.804	1.704.024.448.310
2021	638.184.799.282	21.952.108.983	95.416.195.779	1.823.886.520.927
Varição 1985 a 2021	211,5%	16514,6%	3,7%	136,1%

Elaborado com dados do Atlas do Estado Brasileiro / Ipea, considerando 12 salários no ano.

1-Todos os valores da tabela são expressos em reais corrigidos pelo INPC até setembro de 2023. Ou seja, qualquer que seja o ano em consideração o valor é ajustado para um período de referência único, que no caso é o mês de setembro de 2023. Assim, é possível eliminar efeitos inflacionários e comparar valores em termos reais.

2-Servidores estatutários e militares.

3-Contratos temporários, terceirizados e estagiários.

Desempenho das empresas estatais

O Programa Nacional de Desestatização (PND) surgiu em 1990 com o objetivo de transferir empresas estatais para a iniciativa privada visando melhorar a eficiência delas, diminuir a intervenção pública na atividade produtiva e reduzir os aportes de recursos governamentais nas empresas sob controle do Estado.

A tabela 4 mostra que no começo da década de 90 o déficit nominal das empresas estatais no Brasil foi equivalente a mais de 10% do PIB. Em meados dos anos 90 o processo de privatização foi mais intenso e o saldo negativo caiu de forma expressiva até a reversão para saldos superavitários nas empresas remanescentes no final dos anos 90 e início da década de 2000.

**Tabela 4 – Resultado nominal das empresas estatais, incluindo Petrobrás e Eletrobrás
(1991 – 2000)**

Ano	R\$ mi	% PIB
1991	-6,3	10,45
1992	-80,4	12,54
1993	-1.938,1	13,75
1994	-16.544,9	4,74
1995	-8.568,3	1,21
1996	-4.719,8	0,55
1997	-3.942,9	0,41
1998	-4.712,5	0,47
1999	640,4	0,06
2000	8.131,9	0,68

Fonte: Banco Central

Em 2001 a metodologia das contas públicas foi alterada para adequação às normas internacionais de contabilidade pública e a Petrobrás e a Eletrobrás foram excluídas dos cálculos do resultado nominal das estatais.

A tabela 5 aponta o desempenho das empresas estatais, sem a Petrobrás e a Eletrobrás, por esfera de governo entre 2001 e setembro de 2024. No geral destacam-se vultosos déficits nas estatais estaduais e municipais.

Na esfera federal, destacando os anos mais recentes, as estatais registraram superávits em 2018, 2019, 2021 e 2022 após longo período de sucessivos déficits. Em 2023 há uma piora significativa no resultado superavitário até a volta do déficit em 2024, que já soma mais de R\$ 2,7 bilhões até o mês de setembro.

**Tabela 5 -Resultado nominal das empresas estatais por esfera de governo em R\$ milhões
(2001 – set/2024)**

Ano	Federais	Estaduais	Municipais
2001	5.795,5	-1.149,3	-80,1
2002	-107,8	-3.856,7	-258,5
2003	-2.138,3	2.311,1	-21,5
2004	5.483,1	-641,7	-131,7
2005	1.080,5	939,6	-127,9
2006	1.826,4	3.418,9	-173,7
2007	-288,9	-1.709,3	-151,3
2008	-528,0	-1.104,8	-194,6
2009	-2.014,7	636,0	418,5
2010	-385,6	204,7	44,1
2011	345,1	-1.121,5	298,4
2012	-1.203,8	-4.287,7	115,6
2013	-197,6	-2.986,9	166,7
2014	-1.779,8	-5.918,4	19,2
2015	-1.914,6	-8.045,1	-88,8
2016	-555,6	-6.108,1	73,4
2017	-1.012,8	-4.025,4	-206,0
2018	3.315,1	-4.937,8	44,4
2019	10.399,9	-4.399,7	-147,1
2020	-660,1	-1.638,9	-104,5
2021	3.585,2	-5.331,6	-517,6
2022	7.924,0	-6.113,1	-313,3
2023	2.337,4	-9.425,3	-584,8
set/2024	-2.714,1	-8.153,1	-149,3

Fonte: Banco Central

Considerações finais

No período analisado nesta nota o número de servidores efetivos mais que dobrou, mas o país não tem excesso de funcionários públicos em comparação com as principais economias ao redor do mundo. Em relação à forte expansão do funcionalismo temporário e terceirizado isso é válido e necessário porque atende atuações pontuais de políticas públicas, como emergências na saúde e a contratação de professores, por exemplo.

Um grande desafio a ser discutido na reforma administrativa se refere aos privilégios concedidos a determinadas categorias de servidores efetivos, cujo efeito é retratado no crescimento real de 39,1% na remuneração média desse grupo. No caso dos funcionários temporários, terceirizados e estagiários o salário médio avançou de forma mais modesta, ficando em 6,9%.

Nas empresas estatais, que teve redução no contingente de funcionários, a remuneração média cresceu 36,6%. Por sua vez, entre os empregados do setor privado houve recuo de 7,3% no período analisado.

Em termos de massa salarial o crescimento foi de 211,5% entre os servidores públicos efetivos. No grupo do funcionalismo temporário, terceirizado e estagiário o crescimento decorre principalmente do aumento do contingente de pessoas e nas empresas estatais o avanço de apenas 3,7% se dá em razão das privatizações na segunda metade dos anos 90. Já no setor privado a expansão do total de salários de 136,1% é explicada pelo aumento de pessoas ocupadas.

A reforma administrativa deve ter como um dos pontos centrais o elevado custo dos servidores públicos efetivos gerado por privilégios concedidos a categorias como Magistrados, membros do Ministério Público, Auditores e Fiscais da Receita Federal, Auditores do Trabalho, Técnicos do Banco Central entre outras. Em geral, esses grupos têm poder para arbitrar sobre suas próprias remunerações ou conseguem adicionar auxílios, gratificações, indenizações, honorários e outros benefícios aos seus rendimentos, criando supersalários e regalias que precisam ser questionados em favor da moralidade e da decência no trato da coisa pública.

Em relação às empresas estatais o Brasil está entre os países com o maior número de empresas controladas pelo poder público, conforme mostra o estudo *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises*, elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O conjunto dessas empresas costumeiramente gera déficits bilionários, que o PND nos anos 90 amenizou de forma significativa e até reverteu esse quadro no final daquela década. Em 2023 o saldo negativo foi de R\$ 7,7 bilhões e até o mês de setembro de 2024 o déficit já soma R\$ 11,0 bilhões.

As empresas estatais frequentemente são utilizadas em negociações políticas, acomodam pessoas sem qualificação adequada para cargos específicos e demandam aportes financeiros do Executivo. Em nome da eficiência na gestão pública e com base em análises técnicas, muitas delas deveriam ser liquidadas ou transferidas para a iniciativa privada.