

Remuneração do funcionalismo público e a variação da desigualdade da distribuição da renda no Brasil de 1995 a 2009

Eduardo Freguglia Daré¹

Rodolfo Hoffmann²

Resumo

Este trabalho investiga a contribuição dos rendimentos do funcionalismo público para a evolução da desigualdade da distribuição da renda no Brasil, medida através do índice de Gini. Utilizando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1995 a 2009, é analisada tanto a evolução no número de funcionários públicos como seus rendimentos, considerando os regimes de contratação praticados pelo setor público e/ou seus entes federativos. Com base nessas informações, as contribuições das diversas parcelas para as mudanças na desigualdade geral nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) são apresentadas, analisadas e comparadas. Conclui-se que os rendimentos do funcionalismo público como um todo colaboraram para a queda do índice de Gini na gestão FHC, mas contribuíram para seu aumento durante o governo Lula.

Palavras-chave: distribuição de renda, funcionalismo público, índice de Gini.

Abstract

This paper investigates the contribution of earnings of civil servants to the evolution of income inequality in Brazil, as measured by the Gini index. Using the National Household Sample Survey (PNAD) from 1995 to 2009, both the evolution in the number of public employees and their income are analyzed, considering the employment schemes practiced by the public sector and/or its federal entities. Based on this information, the contributions for changes in overall inequality in the mandates of Fernando Henrique Cardoso (FHC) and Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) are presented, analyzed and compared. We conclude that the income of civil servants as a whole cooperated to the Gini index reduction in the FHC administration, but contributed to its increase during the Lula government.

Key-words: income distribution, public employees, Gini index.

JEL: D31, J31, J45

¹ Mestre em Teoria Econômica pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. E-mail: <eduardodare77@gmail.com>

² Professor do Instituto de Economia da Unicamp. E-mail: <hoffmannr@usp.br>

1 Introdução

Nos últimos anos, o funcionalismo público brasileiro tem sido tema de estudo em vários trabalhos. Enquanto alguns investigam o hiato de rendimentos entre funcionários públicos e empregados do setor privado, outros analisam a evolução do número de pessoas ocupadas na administração pública em suas várias esferas [Ramalho e Urani (1995), Marconi (2003), Vaz e Hoffmann (2007) e Mansor de Mattos (2011)]. Ambas as linhas de pesquisa apontam para o aumento da participação do rendimento dos funcionários públicos na renda total declarada. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) mostram que, apesar de ter sido reduzida de 14,8% em 1995 para 14,3% em 2002, tal proporção avançou para 15,3% em 2009³.

A distribuição da renda no setor público também recebeu um lugar de destaque. Não houve unanimidade, porém, com relação à desigualdade de tal distribuição. Marconi (1997) e IPEA (2007) destacam a reduzida amplitude salarial na administração pública, concluindo que a renda dos trabalhadores privados é mais desigual que a do setor público em 1995 e 2006, respectivamente. Por outro lado, Bender e Fernandes (2006), ao analisarem o emprego e salário no setor público brasileiro no intervalo 1992-2004, constataram que a desigualdade salarial foi maior no setor público que no privado na maior parte do período analisado (de 1992 a 2001).

Cabe mencionar que, nos três trabalhos mencionados anteriormente, o cálculo da desigualdade considera apenas determinada categoria ou tipo de rendimento de cada vez, como a dos empregados do setor privado ou dos funcionários públicos estatutários. Para que as desigualdades possam ser efetivamente comparadas, é necessário que sejam calculadas com base na renda total, que é o denominador comum entre todas as parcelas.

Ao mesmo tempo, utilizando dados da PNAD, Hoffmann (2011) mostrou que há um declínio sistemático, a partir de 2001, na desigualdade da distribuição do rendimento domiciliar per capita no Brasil. Considerando a distribuição do rendimento do trabalho de pessoas ocupadas, tal queda é evidente a partir de 1993.

Mesmo considerando os trabalhos acima mencionados e outros que também abordam o funcionalismo público como tema, algumas dúvidas ainda permanecem: o aumento na participação da renda dos servidores públicos no total dos rendimentos declarados vem contribuindo, de alguma forma, para a queda da desigualdade geral no país? Como variou

³ E subiu para 15,5% em 2011.

essa contribuição nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)? Quais regimes de contratação e esferas governamentais mais contribuíram para a redução da desigualdade geral?

Este trabalho busca responder tais perguntas, baseando-se nos dados fornecidos pela PNAD no período de 1995 a 2009⁴. O próximo capítulo apresenta os conceitos e a base de dados utilizada ao longo do trabalho, além da metodologia que permite decompor a variação da desigualdade entre dois períodos em mudanças na composição e concentração de parcelas da renda. O terceiro capítulo analisa como a composição e os rendimentos do funcionalismo público evoluíram no intervalo 1995-2009, considerando tanto os regimes de contratação praticados como as esferas de governo. O quarto capítulo mostra as contribuições de cada parcela da renda para as variações da desigualdade geral nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), com ênfase maior para os servidores públicos. Os principais resultados e conclusões encontram-se no quinto e último capítulo.

2 Base de dados e metodologia

Os dados utilizados ao longo deste trabalho fazem parte das PNADs de 1995 a 2009, excluindo o ano 2000, quando a pesquisa não foi realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) devido à elaboração do censo demográfico no referido ano. É importante salientar que, antes de 2004, a PNAD não abrangia a área rural da antiga região Norte (RO, AC, AM, RR, PA e AP). Dessa forma, é necessário excluir, de 2004 em diante, os dados referentes à área rural daqueles estados.

Os cálculos consideram somente os domicílios particulares permanentes, excluindo os moradores cuja condição na unidade domiciliar seja pensionista, empregado doméstico ou parente de empregado doméstico. O funcionário público pode ser identificado pela variável V9032 do arquivo de pessoas do dicionário de variáveis da PNAD, que diferencia o setor do emprego no trabalho principal da semana de referência como público ou privado.

É possível extrair o regime de contratação de um funcionário público combinando a variável mencionada anteriormente com a variável V4706 do referido dicionário, que trata da posição na ocupação no trabalho principal da semana de referência para pessoas de 10 anos ou mais de idade. Caso um empregado do setor público se declare com carteira de trabalho assinada, o mesmo poderá ser caracterizado como um funcionário público regido pela

⁴ Devido ao censo demográfico em 2010, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística não realizou a PNAD nesse ano.

Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), doravante denominado celetista. O funcionário público estatutário será aquele que seja enquadrado como tal na variável V4706. Os funcionários públicos informais são aqueles que se declararam não-estatutários e sem carteira ou sem declaração de carteira de trabalho assinada.

A esfera de trabalho do servidor público pode ser identificada pela variável V9033 do arquivo de pessoas da PNAD, que descreve a área do emprego no trabalho principal da semana de referência – federal, estadual ou municipal.

Buscando-se manter a consistência dos dados com os objetivos propostos no capítulo 3, serão excluídas as pessoas cujo rendimento mensal do trabalho principal (variável V4718 da PNAD) não foi declarado ou não se aplica. Pelo mesmo motivo, para o capítulo 4, serão excluídos os indivíduos que não tenham declarado qualquer uma de suas rendas, sejam elas monetárias ou não. Exclusivamente para o capítulo 4, será empregado o rendimento domiciliar per capita (RDPC), que é o resultado da divisão entre a soma dos rendimentos – monetários ou não – dos moradores de determinado domicílio e o número de moradores do mesmo.

O instrumento analítico utilizado neste trabalho é a curva de Lorenz. Ordenando-se a população pelo RDPC, tal curva é definida pela união dos pontos obtidos pela proporção acumulada da população (p_i) – no eixo das abscissas – e proporção acumulada dos rendimentos (Φ_i) – no eixo das ordenadas.

Dado que o RDPC é sempre maior ou igual à zero e sendo β a área entre a curva de Lorenz e o eixo das abscissas, o índice de Gini pode ser definido como

$$G = 1 - 2\beta \quad (1)$$

É possível mostrar que $0 \leq G \leq 1 - \frac{1}{n}$.

Admitindo-se que o RDPC é o resultado da soma de k parcelas, tem-se que

$$x_i = \sum_{h=1}^k x_{hi} \quad (2)$$

com x_{hi} simbolizando o valor da h -ésima parcela do RDPC da i -ésima pessoa.

A média da h -ésima parcela é

$$\mu_h = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_{hi} \quad (3)$$

e a proporção acumulada do total dessa parcela até a i -ésima pessoa é

$$\Phi_{hi} = \frac{1}{n\mu_h} \sum_{j=1}^i x_{hj} \quad (4)$$

Analogamente à definição da curva de Lorenz, denomina-se curva de concentração da h -ésima parcela a curva que mostra como Φ_{hi} varia em função de p_i . Note-se que os valores de x_{hi} não estão, necessariamente, em ordem crescente, já que a ordenação utilizada foi a do RDPC. Admitindo-se que a parcela é não-negativa ($x_{hi} \geq 0$), a curva de concentração – da mesma maneira que a curva de Lorenz – nunca é decrescente.

Analogamente à definição do índice de Gini expressa na equação (1), define-se a razão de concentração da parcela x_{hi} como

$$C_h = 1 - 2\beta_h \quad (5)$$

sendo β_h a área entre a curva de concentração da parcela x_{hi} e o eixo das abscissas (p_i). É possível verificar que $-1 + \frac{1}{n} \leq C_h \leq 1 - \frac{1}{n}$.

Pode-se mostrar que o índice de Gini é a média ponderada das razões de concentração das parcelas que compõem o RDPC:

$$G = \frac{1}{\mu} \sum_{h=1}^k \mu_h C_h = \sum_{h=1}^k \varphi_h C_h \quad (6)$$

Mais detalhes sobre o cálculo do índice de Gini e da razão de concentração de cada parcela podem ser encontrados em Daré (2011). Para parcelas positivas, como as que compõem o RDPC, verifica-se que a diferença $\pi_h = G - C_h$ indica se a parcela contribui para aumentar ou reduzir a desigualdade geral. Se $C_h < G$, a parcela x_{hi} contribui para reduzir o índice de Gini, e a diferença entre esses dois valores é denominada progressividade de tal parcela. Se $C_h > G$, a parcela x_{hi} contribui para aumentar o índice de Gini, e aquela diferença é denominada regressividade dessa parcela⁵.

Apresenta-se, a seguir, o procedimento de decomposição da mudança na desigualdade entre dois anos distintos. O índice de Gini no ano inicial é dado por

$$G_1 = \sum_{h=1}^k \varphi_{1h} C_{1h} \quad (7)$$

⁵ Ver Hoffmann (2007 e 2013).

Se a renda for dividida nas mesmas parcelas, o índice de Gini no ano final é

$$G_2 = \sum_{h=1}^k \varphi_{2h} C_{2h} \quad (8)$$

A variação do índice de Gini entre esses dois anos é dada por

$$\Delta G = G_2 - G_1 = \sum_{h=1}^k (\varphi_{2h} C_{2h} - \varphi_{1h} C_{1h}) \quad (9)$$

Após algumas manipulações algébricas⁶, é possível mostrar que:

$$\Delta G = \sum_{h=1}^k [(C_h^* - G^*) \Delta \varphi_h + \varphi_h^* \Delta C_h] \quad (10)$$

com $\Delta \varphi_h = \varphi_{2h} - \varphi_{1h}$, $\Delta C_h = C_{2h} - C_{1h}$, $C_h^* = \frac{1}{2}(C_{1h} + C_{2h})$, $G^* = \frac{1}{2}(G_1 + G_2)$ e $\varphi_h^* = \frac{1}{2}(\varphi_{1h} + \varphi_{2h})$.

A contribuição total da h -ésima parcela do rendimento para a mudança do índice de Gini, de acordo com a expressão (10), é

$$(\Delta G)_h = (C_h^* - G^*) \Delta \varphi_h + \varphi_h^* \Delta C_h \quad (11)$$

e a respectiva contribuição percentual é

$$s_h = \frac{100}{\Delta G} [(C_h^* - G^*) \Delta \varphi_h + \varphi_h^* \Delta C_h] \quad (12)$$

É possível perceber, nas expressões (11) e (12), dois efeitos responsáveis pela variação da desigualdade. O efeito-composição é aquele associado à mudança na composição do rendimento, enquanto o efeito-concentração – conforme Soares (2006) – relaciona-se com as variações nas razões de concentração. O efeito-composição total é dado por

$$\sum_{h=1}^k (C_h^* - G^*) \Delta \varphi_h \quad (13)$$

Por sua vez, o efeito-composição da h -ésima parcela é

$$(C_h^* - G^*) \Delta \varphi_h \quad (14)$$

cuja porcentagem da mudança do índice de Gini é

⁶ Ver Hoffmann (2007) ou Daré (2011).

$$s_{\varphi h} = \frac{100}{\Delta G} (C_h^* - G^*) \Delta \varphi_h \quad (15)$$

Vale ressaltar que a contribuição do efeito-composição depende da progressividade ou regressividade de cada parcela. O aumento de φ_h , no caso de uma parcela progressiva, contribui para a queda do índice de Gini no período considerado. Por outro lado, aquele mesmo aumento, considerando uma parcela regressiva, colabora para o aumento da desigualdade geral no intervalo analisado.

Já o efeito-concentração total é dado por

$$\sum_{h=1}^k \varphi_h^* \Delta C_h \quad (16)$$

O efeito-concentração da h -ésima parcela é

$$\varphi_h^* \Delta C_h \quad (17)$$

ou, como porcentagem da variação da desigualdade,

$$s_{Ch} = \frac{100}{\Delta G} \varphi_h^* \Delta C_h \quad (18)$$

3 Panorama do setor público brasileiro no período 1995-2009

Neste capítulo será realizada uma breve análise da evolução do emprego público no período 1995-2009. Serão abordados tanto a composição como os rendimentos do funcionalismo público, seja com relação às esferas de governo – federal, estadual ou municipal – ou aos regimes de contratação praticados – celetista, estatutário ou empregado público informal. São excluídas as pessoas cujo rendimento mensal do trabalho principal não foi declarado ou não se aplica.

3.1 Composição do setor público brasileiro no período 1995-2009

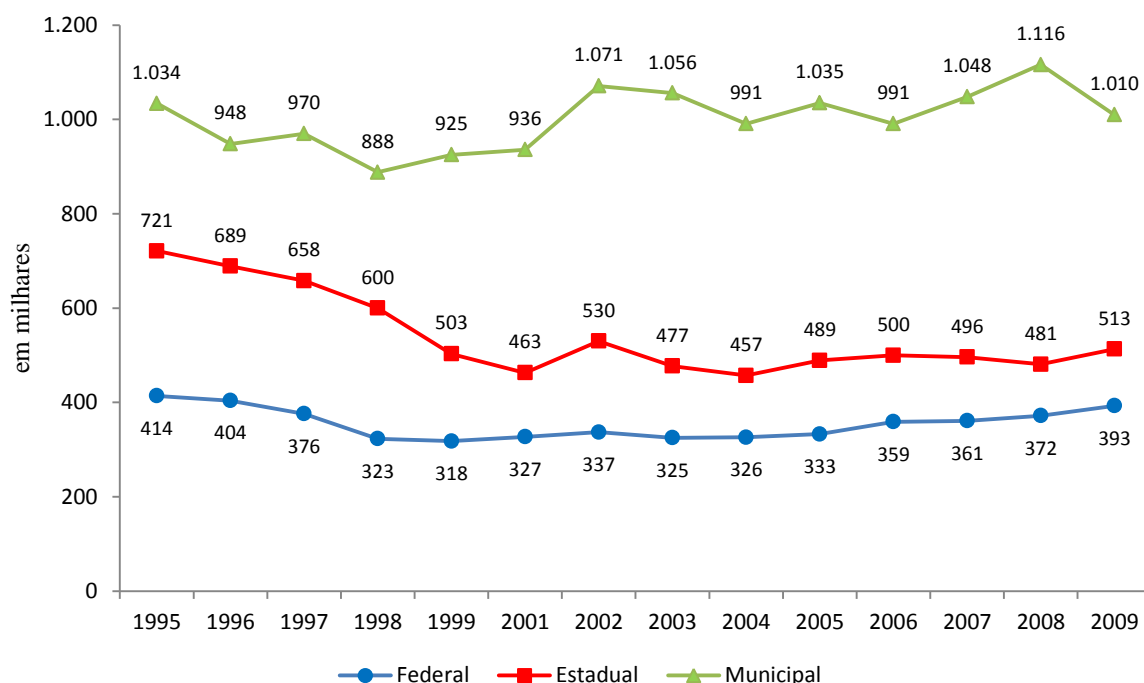
O funcionalismo público brasileiro evoluiu de aproximadamente 7,50 milhões de pessoas em 1995 para cerca de 10,14 milhões em 2009, o que representa um crescimento de mais de 35%. É interessante separar, por vínculo empregatício praticado pela administração

pública, o número de funcionários públicos alocados em cada esfera de governo – federal, estadual ou municipal.

Nesse sentido, o Gráfico 1 mostra o número de funcionários públicos celetistas em cada esfera governamental. Tais servidores tiveram seus postos reduzidos de 2,17 milhões em 1995 para 1,92 milhões em 2009, uma queda de aproximadamente 11,5%. Vale notar que grande parte dessa redução aconteceu entre 1995 e 2002, já que, nesse intervalo de tempo, o número de funcionários públicos celetistas caiu 10,6%, totalizando 1,94 milhões em 2002.

Gráfico 1

Número de funcionários públicos celetistas, por esfera de governo. Brasil⁽¹⁾, 1995 a 2009.



⁽¹⁾ Exclusive as áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Fonte: elaboração própria, utilizando dados das PNADs de 1995 a 2009.

Segundo Carvalho Filho (2002), grande parte dessa diminuição pode ser explicada pelo Programa Nacional de Desestatização (PND), implantado pelo governo federal através da Lei nº 8.031/1990. Entre outros objetivos, o PND buscava transferir à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público, contribuir para reduzir a dívida pública e modernizar o parque industrial do País.

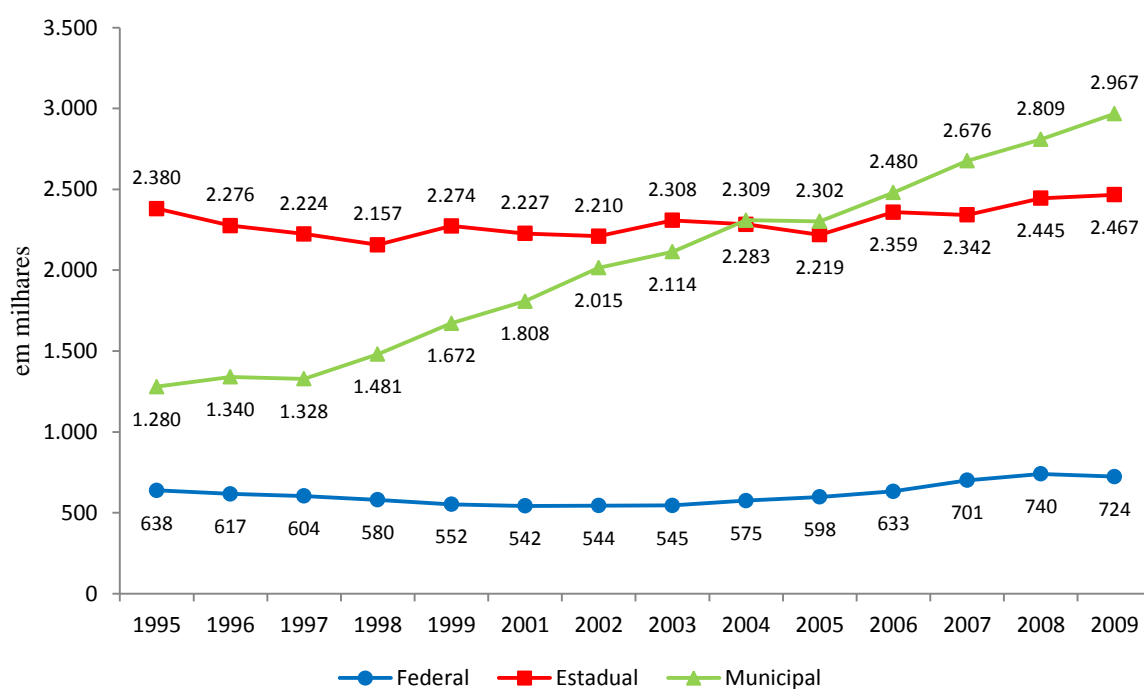
Como tal política de ajuste incidiu exclusivamente sobre a União e os Estados, tanto servidores federais quanto estaduais experimentaram cortes em seus quadros. Com relação

aos estaduais, os quadros dessa categoria foram reduzidos de 721 mil servidores em 1995 para 463 mil em 2001, um decréscimo de 35,8%. Segundo dados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 40 empresas estaduais foram privatizadas de 1996 a 2002, além da venda de 15 participações em outras companhias.

Por outro lado, os estatutários passaram de 4,30 milhões em 1995 para 6,16 milhões em 2009, um aumento de 43,3% (Gráfico 2). É interessante destacar o descompasso desse crescimento nos governos FHC e Lula. O número de estatutários saltou de 4,30 milhões em 1995 para 4,77 milhões em 2002 – um aumento de 10,9%. Já entre 2002 e 2009, o percentual de crescimento foi quase três vezes maior (29,1%), fazendo com que o número de estatutários atingisse 6,16 milhões no final de tal período.

Gráfico 2

Número de funcionários públicos estatutários, por esfera de governo. Brasil⁽¹⁾, 1995 a 2009.



⁽¹⁾ Exclusive as áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Fonte: elaboração própria, utilizando dados das PNADs de 1995 a 2009.

As diferentes condições macroeconômicas em cada período ajudam a explicar esse crescimento irregular no número de funcionários públicos estatutários. Durante o governo FHC, a manutenção da taxa de juros em níveis elevados, necessária à consolidação do Plano Real, provocou um forte aumento da dívida interna. Nesse contexto de estrangulamento fiscal,

o aumento no número de estatutários – e, conseqüentemente, nos gastos – sofria severas restrições. Já no governo Lula, a estabilização econômica, aliada ao aumento da arrecadação e a uma conjuntura externa mais favorável, permitiu um maior equilíbrio nas contas públicas, facilitando a expansão das vagas em questão.

Considerando as esferas governamentais, houve um expressivo aumento no número de estatutários municipais nesse intervalo. O avanço foi de aproximadamente 132%, saltando de 1,28 milhão em 1995 para aproximadamente 2,97 milhões em 2009. Segundo o IPEA (2009), a Constituição Federal de 1988 teve um papel importante nesse processo. Além da descentralização administrativa, que levou à criação de novos municípios, a Carta Magna instituiu a municipalização dos serviços de saúde e educação, setores que concentram grande parte do funcionalismo público.

Com relação aos estatutários federais e estaduais, apesar de relativa estabilidade no período 1995-2009, vale destacar as variações no número de servidores daquelas esferas nos mandatos de FHC e Lula.

Como mencionado, a restrição orçamentária presente no governo FHC provocou cortes nos quadros de tais funcionários. O número de estatutários estaduais foi reduzido de 2,38 milhões em 1995 para 2,21 milhões em 2002, uma queda de 7,1%. Essa redução foi ainda maior entre os estatutários federais, que passaram de 638 mil em 1995 para 544 mil em 2002, uma diminuição de 14,7%.

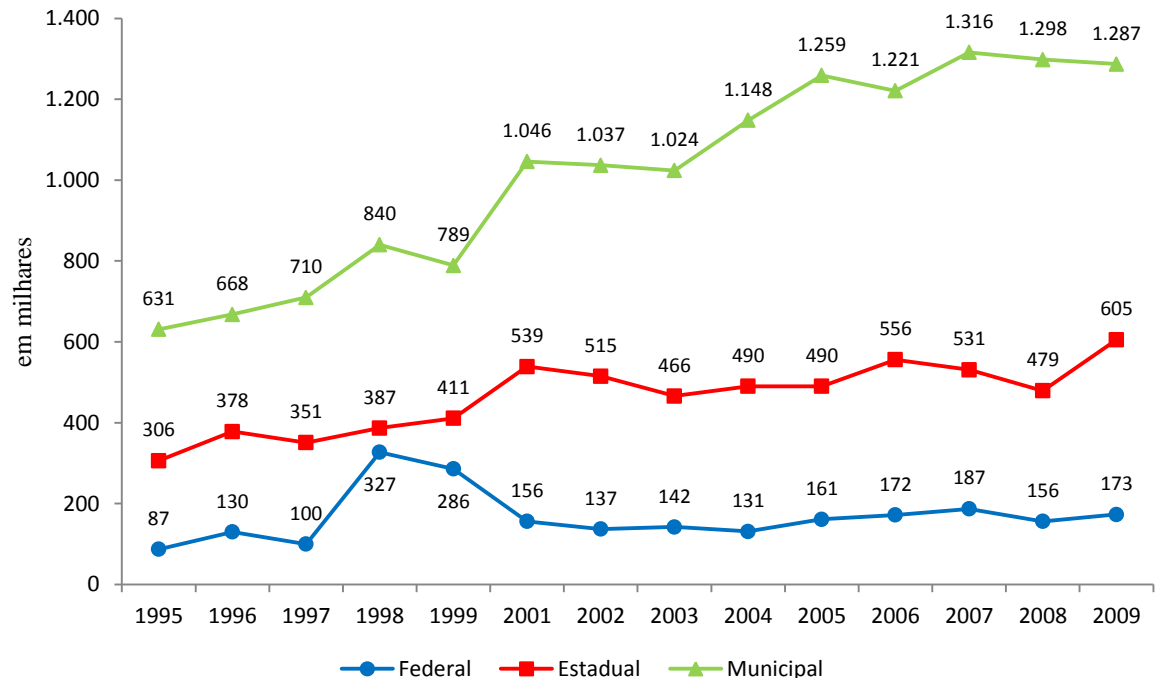
Com a estabilidade econômica e o alívio nas contas públicas, essas quedas foram totalmente revertidas no governo Lula. Os estatutários estaduais viram seus quadros crescerem 11,6%, saindo de 2,21 milhões em 2002 para aproximadamente 2,47 milhões em 2009. A maior evolução, porém, ocorreu entre os estatutários federais. Em 2002, tal categoria empregava cerca de 544 mil servidores, contingente que havia crescido para 724 mil em 2009, o que representou um acréscimo de 33,1%.

Ao contrário dos regimes de contratação discutidos anteriormente, em que o número de servidores públicos ou se mostrou relativamente estável ou cresceu em somente um ente federativo, os empregados públicos informais experimentaram avanços vigorosos em todas as esferas de governo no período analisado (Gráfico 3).

Isso mostra a opção, por parte da gestão pública, pela contratação de servidores sem vínculo empregatício. Além de a remuneração ser mais baixa com relação aos outros regimes de contratação – como será mostrado na próxima seção –, os empregados públicos informais não gozam de plenos direitos trabalhistas, facilitando sua admissão e dispensa.

Gráfico 3

Número de empregados públicos informais, por esfera de governo. Brasil⁽¹⁾, 1995 a 2009.



⁽¹⁾ Exclusive as áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Fonte: elaboração própria, utilizando dados das PNADs de 1995 a 2009.

3.2 Remuneração do setor público brasileiro no período 1995-2009

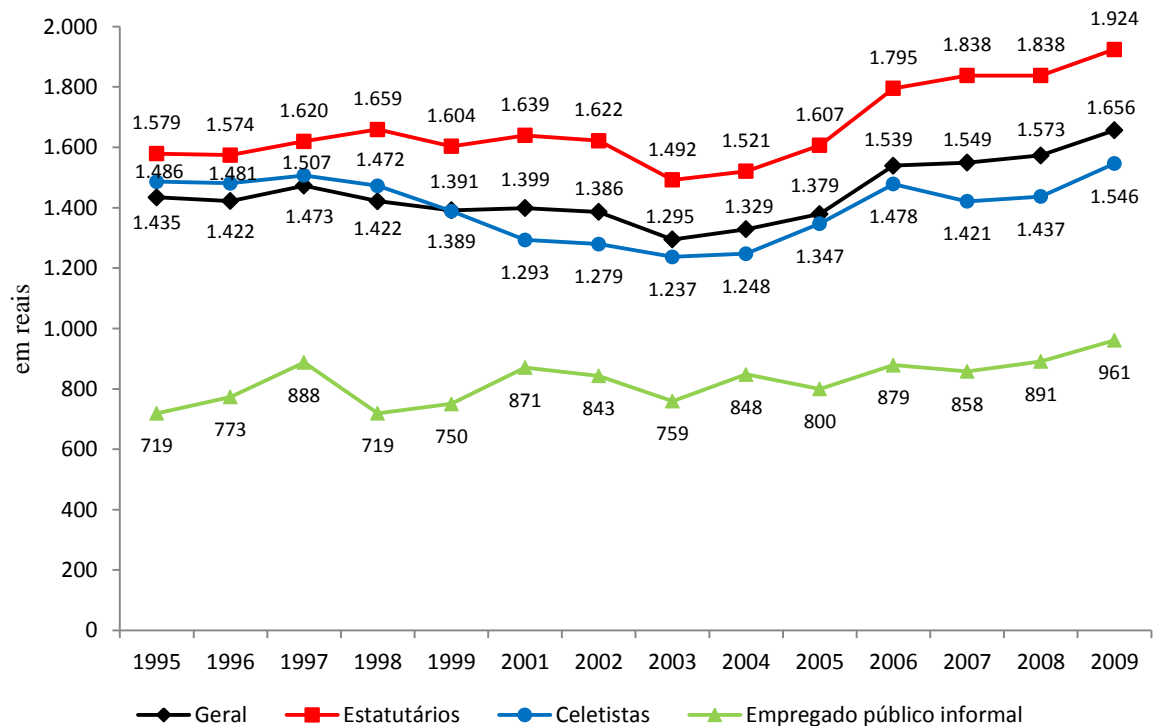
Para que os rendimentos dos funcionários públicos possam ser comparados em termos reais, é necessário considerar a inflação no período em questão. Nas comparações feitas a seguir, os valores das rendas foram colocados na mesma unidade monetária de 2009, utilizando, para cada ano desse intervalo, a média geométrica do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de setembro e outubro – o que corresponde a centrar o deflator em primeiro de outubro. Os deflatores utilizados podem ser encontrados em Daré (2011).

O Gráfico 4 mostra a evolução, de 1995 a 2009, do valor médio do rendimento do trabalho principal dos funcionários públicos, de acordo com o vínculo empregatício. Note-se que são remunerações mensais, sem levar em consideração o número de horas trabalhadas. Mais adiante serão apresentados dados sobre o rendimento médio dos funcionários públicos por hora de trabalho.

É fácil observar a divergência entre as rendas obtidas pelos celetistas e estatutários a partir de 1998. Durante o mandato de FHC, os celetistas experimentaram uma queda real de 13,9% em seus proventos, enquanto os estatutários viram seus rendimentos crescerem 2,7%. É possível, como já ressaltado na seção anterior, responsabilizar as privatizações promovidas pelo PND por tal queda. Como será visto a seguir, as maiores reduções nos rendimentos, para o regime de contratação celetista, ocorreram nos âmbitos federal e estadual – justamente os mais afetados pelo referido programa de desestatização.

Gráfico 4

Rendimentos mensais médios⁽¹⁾ de pessoas ocupadas no setor público no trabalho principal, segundo regime de contratação. Brasil⁽²⁾, 1995 a 2009.



⁽¹⁾ Em reais de setembro-outubro de 2009.

⁽²⁾ Exclusive as áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Fonte: elaboração própria, utilizando dados das PNADs de 1995 a 2009.

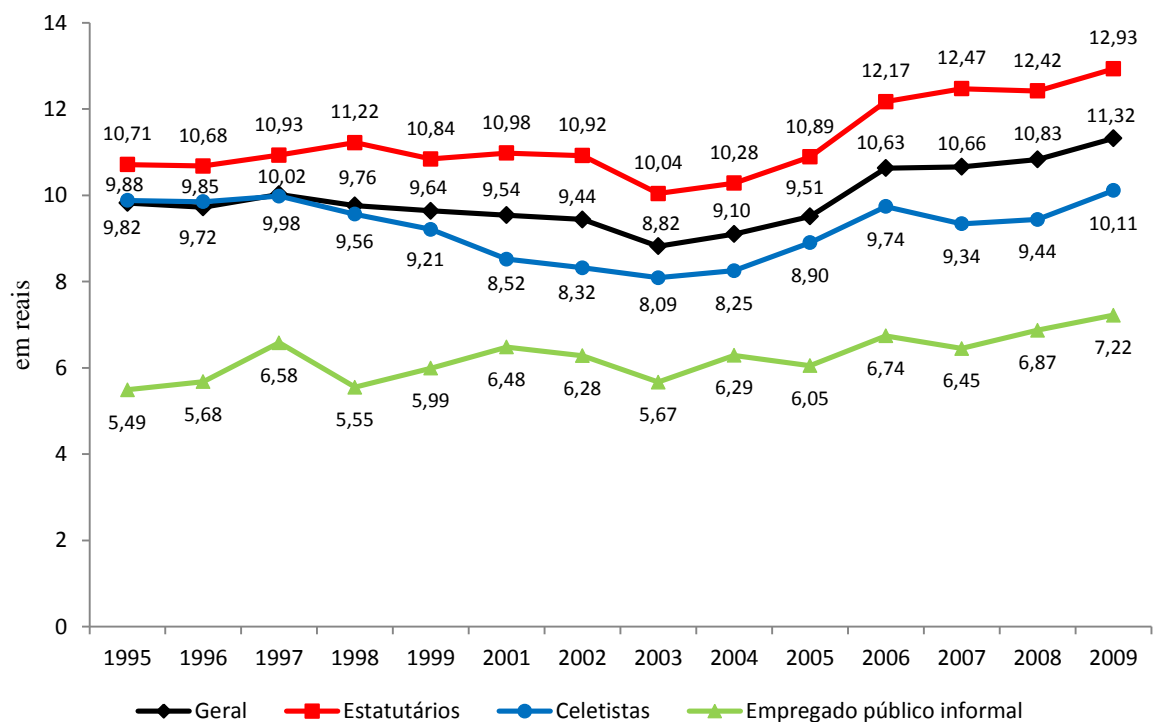
Com uma situação fiscal menos restritiva que a enfrentada no governo FHC, houve um forte reajuste dos vencimentos durante o governo Lula, tanto para os celetistas (20,9% de 2002 a 2009) quanto para os estatutários (18,6% no mesmo período). Além disso, a economia brasileira passa a crescer a partir de 2004, com um aumento substancial dos rendimentos, seja o domiciliar per capita, o por pessoa economicamente ativa ou por pessoa ocupada. A

remuneração dos funcionários públicos também é condicionada pelas mudanças no mercado de trabalho em geral.

A baixa remuneração dos empregados públicos informais fica evidente ao se considerar a média de rendimentos por hora dos funcionários públicos no trabalho principal. O Gráfico 5 mostra que essa média, para os empregados públicos informais, fica pouco acima da metade do valor correspondente para os estatutários.

Gráfico 5

Média de rendimentos por hora⁽¹⁾ dos funcionários públicos no trabalho principal. Brasil⁽²⁾, 1995 a 2009.



⁽¹⁾ Em reais de setembro-outubro de 2009.

⁽²⁾ Excluídas as áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

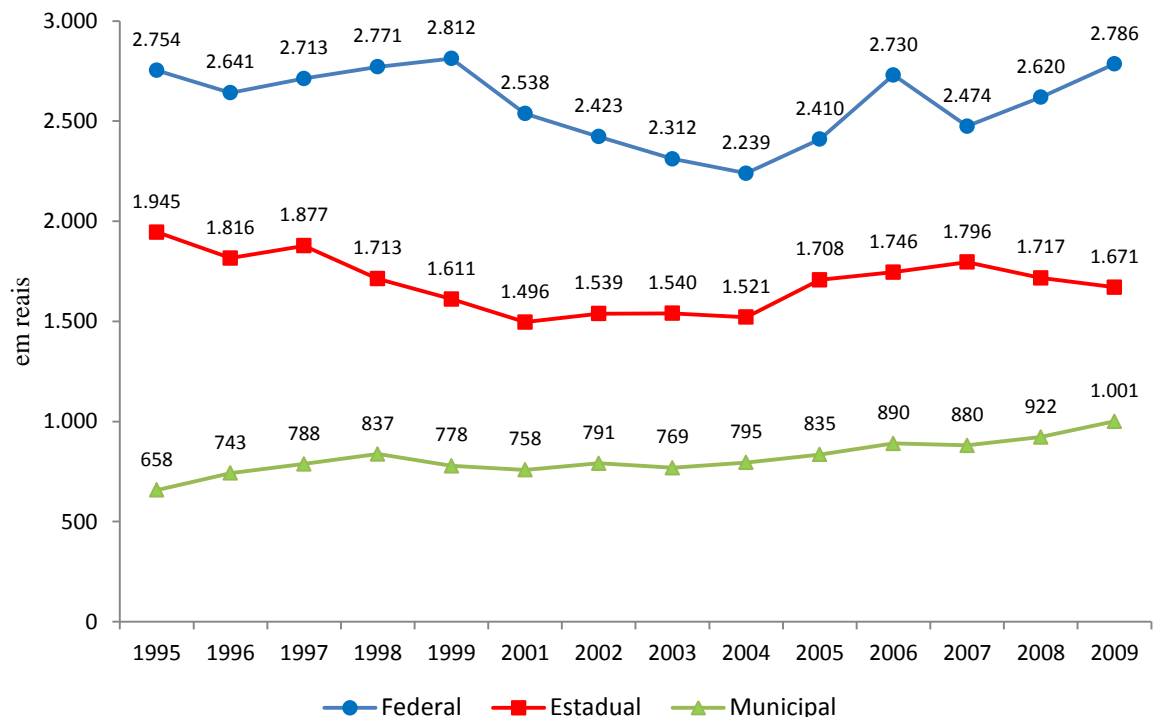
Fonte: elaboração própria, utilizando dados das PNADs de 1995 a 2009.

É interessante ressaltar também a diferença entre a remuneração média por hora dos celetistas e estatutários ao longo do tempo. Enquanto, em 1995, os estatutários recebiam 8,4% a mais que os celetistas, em 2002 essa diferença chegou a 31,3%. Com os sucessivos aumentos concedidos no governo Lula, a maior disparidade entre essas médias aconteceu em 2007, quando os estatutários registraram R\$ 12,47 de remuneração média por hora e os celetistas alcançaram R\$ 9,34, uma diferença de 33,5%.

Para cada vínculo empregatício, é possível examinar como se comportou a remuneração dos funcionários públicos considerando cada esfera governamental – federal, estadual ou municipal. Os rendimentos mensais médios dos funcionários públicos celetistas, por esfera de governo, podem ser encontrados no Gráfico 6.

Gráfico 6

Rendimentos mensais médios⁽¹⁾ de funcionários públicos celetistas no trabalho principal, por esfera de governo. Brasil⁽²⁾, 1995 a 2009.



⁽¹⁾ Em reais de setembro-outubro de 2009.

⁽²⁾ Excluídas as áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Fonte: elaboração própria, utilizando dados das PNADs de 1995 a 2009.

Como já mencionado, é possível responsabilizar o PND pelas quedas das remunerações, tanto em âmbito federal como estadual. Os servidores celetistas estaduais foram os mais penalizados, experimentando, entre 1995 e 2002, uma redução de 20,9% em sua remuneração média. Apesar de aumentos no intervalo 2002-2009, o poder de compra verificado em 1995 ainda não havia sido retomado em 2009.

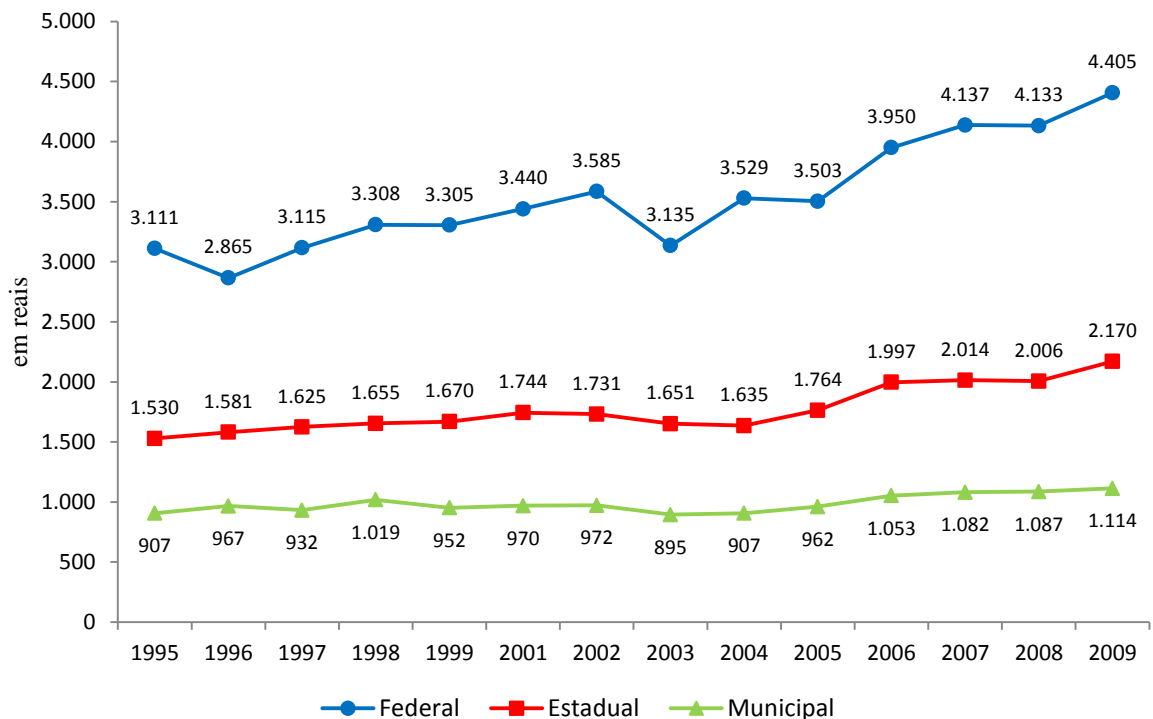
Ao contrário do que ocorreu com os celetistas, os aumentos concedidos por União, Estados e Municípios permitiram que os rendimentos dos funcionários públicos estatutários fossem reajustados acima da inflação, principalmente no intervalo 2002-2009 (Gráfico 7). Os

estatutários federais, por exemplo, viram seus proventos crescerem 22,9% durante o governo Lula.

É curioso notar que, apesar de o número de estatutários federais ter sido reduzido em 14,7% durante o mandato de FHC (Gráfico 2), houve, no mesmo período, um aumento real de 15,2% no rendimento médio de tal parcela. É provável que parte desse crescimento esteja associado à eliminação de vagas de níveis salariais mais baixos.

Gráfico 7

Rendimentos mensais médios⁽¹⁾ de funcionários públicos estatutários no trabalho principal, por esfera de governo. Brasil⁽²⁾, 1995 a 2009.



⁽¹⁾ Em reais de setembro-outubro de 2009.

⁽²⁾ Excluídas as áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

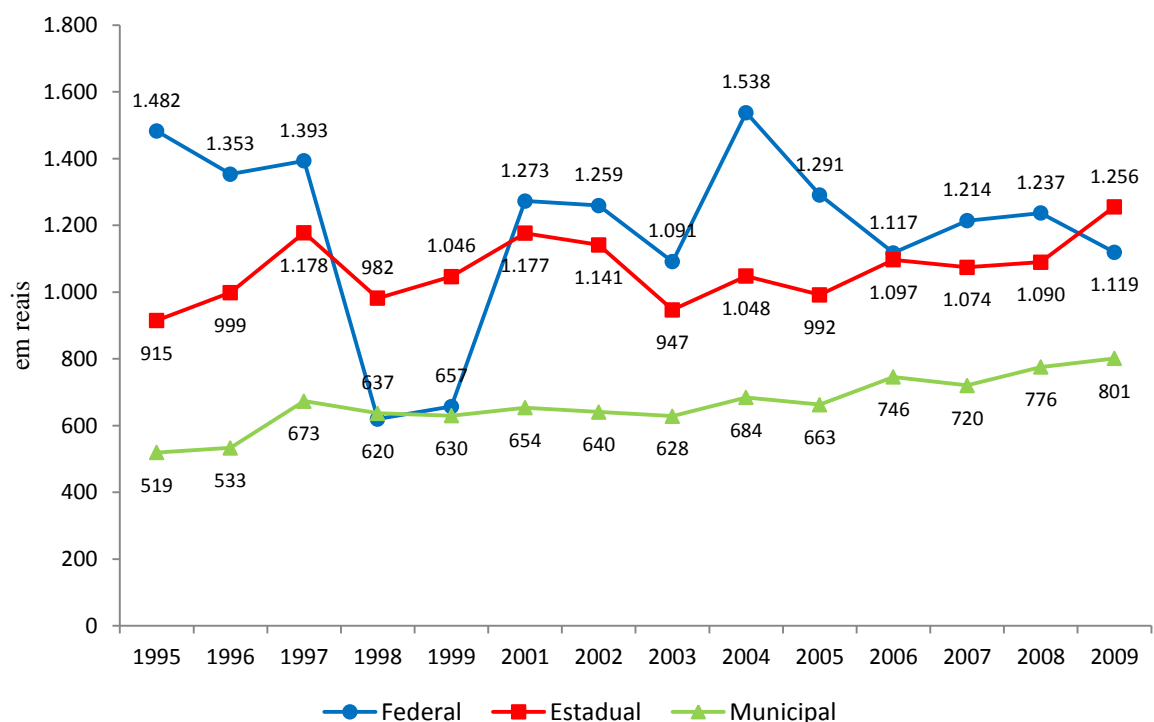
Fonte: elaboração própria, utilizando dados das PNADs de 1995 a 2009.

Os estatutários municipais não experimentaram crescimentos tão vigorosos em seus rendimentos quanto os proporcionados pelas esferas federal e estadual. Com a crescente transferência dos serviços de saúde e educação aos municípios, como ressaltado na seção anterior, a parcela dos estatutários municipais recebeu mais funcionários desses setores, reconhecidamente desfavorecidos em termos salariais se comparados a outros servidores – principalmente federais – com o mesmo grau de instrução.

Por fim, percebe-se, pelo Gráfico 8, uma grande instabilidade na média dos proventos dos empregados públicos informais, principalmente nas esferas federal e estadual. Uma possível explicação para tal fato seria o número de empregados nessas esferas (vide Gráfico 3), bem menor que os alocados na esfera municipal – cujos rendimentos médios são bem mais estáveis.

Gráfico 8

Rendimentos mensais médios⁽¹⁾ de empregados públicos informais no trabalho principal, por esfera de governo. Brasil⁽²⁾, 1995 a 2009.



⁽¹⁾ Em reais de setembro-outubro de 2009.

⁽²⁾ Excluídas as áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Fonte: elaboração própria, utilizando dados das PNADs de 1995 a 2009.

Além disso, a contratação de um grande número de trabalhadores temporários e avulsos – geralmente de categoria menos qualificada – gera uma queda na média dos rendimentos do ente federativo para o qual estão sendo contratados⁷. Já a dispensa desses trabalhadores, ao contrário, pode aumentar essa média, explicando tal instabilidade. Vale

⁷ Como exemplo, no âmbito federal, pode-se citar o Programa Emergencial de Frentes Produtivas, cujo objetivo foi prestar assistência às populações afetadas pela grande seca que atingiu o Nordeste em 1998 e 1999. Para maiores detalhes, ver Duarte (2002).

ressaltar que esse tipo de contratação permite que o governo aja de forma anticíclica no mercado de trabalho, mantendo a prestação de serviços básicos à população.

4 Decomposição das mudanças no índice de Gini nos períodos 1995-2002 e 2003-2009

Neste capítulo será examinado como as diversas parcelas da renda contribuíram para as mudanças do índice de Gini no governo FHC (1995-2002) e Lula (2003-2009), utilizando a metodologia exposta no capítulo 2.

Para os cálculos, será empregado o rendimento domiciliar per capita (RDPC), que é o resultado da divisão entre a soma dos rendimentos dos moradores de determinado domicílio e o número de moradores do mesmo. Serão excluídos os indivíduos que não tenham declarado qualquer uma de suas rendas, sejam elas monetárias ou não.

4.1 Mudanças durante o governo FHC (1995-2002)

A Tabela 1 mostra a participação de oito parcelas mutuamente exclusivas na renda total declarada de 1995 a 2002, com as parcelas relativas ao funcionalismo público subdivididas por esfera de governo – federal, estadual e municipal.

A parcela dos empregados do setor privado reúne, além daqueles com carteira de trabalho assinada, os sem carteira ou sem declaração de carteira. Incluem-se também nessa categoria os trabalhadores domésticos.

Agrupados com os empregadores e conta-própria, os “outros” representam os trabalhadores na produção para o próprio consumo e os trabalhadores na construção para o próprio uso, de acordo com o dicionário de variáveis da PNAD.

É fácil perceber que, entre todos os funcionários públicos, os que mais perderam participação na renda total foram os celetistas federais e estaduais. Como mencionado nas seções 3.1 e 3.2, a venda de empresas estatais conduzidas pelo PND, bem como a falta de reajustes salariais para essas categorias, permitem explicar tal constatação.

Já entre os funcionários públicos estatutários, a esfera municipal viu sua participação na renda total saltar de 1,66% em 1995 para 2,46% em 2002, um avanço de quase 50%. Observando os Gráficos 2 e 7, verifica-se que esse crescimento se deve ao grande número de funcionários contratados nesse período, alocados principalmente nas áreas da saúde e educação.

Entre os empregados públicos informais, destacam-se os aumentos de 87,2% e 76,6% na participação dos rendimentos das esferas estadual e municipal na renda total. De acordo com o Gráfico 3, esses resultados são em boa parte explicados pelos crescimentos de 68,3% e 64,3%, respectivamente, no número de servidores em tais categorias de 1995 a 2002.

Tabela 1

Participação (φ_h) de cada parcela do rendimento domiciliar na renda total. Brasil⁽¹⁾, 1995-2002.

Estatística	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	% (1995-2002)
Empregado do setor privado ⁽²⁾	0,3449	0,3452	0,3457	0,3479	0,3390	0,3507	0,3499	1,5
Militar ⁽²⁾	0,0064	0,0067	0,0066	0,0069	0,0066	0,0061	0,0044	-31,3
Func. públ. celetista ⁽²⁾								
Federal	0,0150	0,0137	0,0133	0,0109	0,0112	0,0100	0,0099	-34,0
Estadual	0,0190	0,0164	0,0160	0,0129	0,0104	0,0084	0,0097	-49,0
Municipal	0,0093	0,0097	0,0101	0,0097	0,0096	0,0089	0,0105	12,9
Func. públ. estatutário ⁽²⁾								
Federal	0,0267	0,0234	0,0241	0,0247	0,0233	0,0223	0,0228	-14,6
Estadual	0,0513	0,0493	0,0488	0,0472	0,0504	0,0487	0,0476	-7,2
Municipal	0,0166	0,0181	0,0169	0,0202	0,0215	0,0226	0,0246	48,2
Emp. públ. informal ⁽²⁾								
Federal	0,0018	0,0024	0,0018	0,0025	0,0025	0,0025	0,0020	11,1
Estadual	0,0039	0,0052	0,0056	0,0050	0,0059	0,0082	0,0073	87,2
Municipal	0,0047	0,0048	0,0064	0,0070	0,0069	0,0089	0,0083	76,6
Empregador, conta-própria e outros ⁽²⁾	0,3208	0,3223	0,3188	0,2983	0,2974	0,2821	0,2766	-13,8
Aposent., pensões e abonos	0,1424	0,1454	0,1524	0,1671	0,1783	0,1854	0,1867	31,1
Doações, alugueis, juros, programas sociais e outros rendimentos	0,0371	0,0376	0,0334	0,0396	0,0370	0,0352	0,0397	7,0
Total	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	-

⁽¹⁾ Excluídas as áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

⁽²⁾ Rendimento de todos os trabalhos de pessoa do domicílio classificada nessa categoria de posição na ocupação.

Fonte: elaboração própria, utilizando dados das PNADs de 1995 a 2002.

A Tabela 2 mostra as razões de concentração de cada parcela mencionada anteriormente. Para o funcionalismo público, são considerados os regimes de contratação praticados e as esferas governamentais. O índice de Gini da distribuição do RDPC no país encontra-se na última linha desta tabela.

Relembrando a equação (6), o valor absoluto da contribuição de cada parcela para o índice de Gini em um determinado ano pode ser obtido pela multiplicação da participação dessa parcela na renda total (φ_h) por sua respectiva razão de concentração (C_h). Dividindo-se

esse resultado pelo valor de G no ano em questão, é possível obter – em % – a participação dessa parcela no índice de Gini.

Tabela 2

Razões de concentração (C_h) relativas ao índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar per capita. Brasil⁽¹⁾, 1995-2002.

Estatística	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002
Empregado do setor privado ⁽²⁾	0,4806	0,4760	0,4816	0,4915	0,4759	0,4787	0,4743
Militar ⁽²⁾	0,7052	0,7032	0,7063	0,7064	0,7181	0,7547	0,7220
Func. públ. celetista ⁽²⁾							
Federal	0,8088	0,8040	0,8193	0,8141	0,8329	0,8270	0,8266
Estadual	0,7535	0,7360	0,7417	0,7229	0,7194	0,7063	0,7139
Municipal	0,4096	0,4930	0,4816	0,4917	0,4873	0,4616	0,5016
Func. públ. estatutário ⁽²⁾							
Federal	0,8346	0,8179	0,8399	0,8539	0,8534	0,8658	0,8728
Estadual	0,7274	0,7213	0,7272	0,7301	0,7423	0,7425	0,7510
Municipal	0,6017	0,6059	0,5857	0,6054	0,5863	0,6015	0,6051
Emp. públ. informal ⁽²⁾							
Federal	0,8115	0,7940	0,7832	0,5350	0,6946	0,8182	0,7921
Estadual	0,6672	0,6551	0,7073	0,6680	0,6946	0,7168	0,7100
Municipal	0,4699	0,4178	0,5100	0,4419	0,4861	0,4673	0,4485
Empregador, conta-própria e outros ⁽²⁾	0,6583	0,6754	0,6707	0,6542	0,6464	0,6634	0,6540
Aposent., pensões e abonos	0,5860	0,5805	0,5852	0,5988	0,6031	0,6030	0,5924
Doações, aluguéis, juros, programas sociais e outros rendimentos	0,7429	0,7554	0,7203	0,7267	0,6940	0,6530	0,6363
Índice de Gini	0,5986	0,6002	0,6002	0,5984	0,5921	0,5938	0,5873

⁽¹⁾ Exclusive as áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

⁽²⁾ Rendimento de todos os trabalhos de pessoa do domicílio classificada nessa categoria de posição na ocupação.

Fonte: elaboração própria, utilizando dados das PNADs de 1995 a 2002.

Dessa forma, vale destacar a regressividade associada à parcela dos funcionários públicos estatutários federais no intervalo 1995-2002. Em 1995, sua participação no índice de Gini foi de 3,72%, maior que os 2,67% associados à participação dessa parcela na renda total (Tabela 1). Em 2002, com o aumento da razão de concentração dos estatutários e queda do índice de Gini, a regressividade dessa parcela aumentou: 3,39% e 2,28% foram os números associados às porcentagens mencionadas anteriormente.

Na Tabela 3 são mostrados os valores absolutos e percentuais da contribuição das parcelas mostradas anteriormente para a mudança do índice de Gini ($\Delta G = -0,0113$). É interessante notar o movimento contraditório das colaborações, seja entre os efeitos

composição e concentração de determinada parcela, seja entre as várias esferas dentro de um mesmo regime de contratação.

Tabela 3

Decomposição da mudança no índice de Gini ($\Delta G = -0,0113$) da distribuição do RDPC no Brasil⁽¹⁾ entre 1995 e 2002.

Parcela do RDPC	Efeito-Composição		Efeito-Concentração		Efeito-Total	
	$(C_h^* - G^*)\Delta\varphi_h$	s_{φ_h} (%)	$\varphi_h^*\Delta C_h$	s_{C_h} (%)	$(\Delta G)_h$	s_h (%)
Empregado do setor privado ⁽²⁾	-0,0006	5,3	-0,0022	19,5	-0,0028	24,8
Militar ⁽²⁾	-0,0002	1,8	0,0001	-0,9	-0,0001	0,9
Func. públ. celetista ⁽²⁾						
Federal	-0,0011	9,7	0,0002	-1,8	-0,0009	7,9
Estadual	-0,0013	11,5	-0,0006	5,3	-0,0019	16,8
Municipal	-0,0002	1,8	0,0009	-7,9	0,0007	-6,1
Func. públ. estatutário ⁽²⁾						
Federal	-0,0010	8,9	0,0010	-8,9	0,0000	0,0
Estadual	-0,0006	5,3	0,0012	-10,6	0,0006	-5,3
Municipal	0,0001	-0,9	0,0001	-0,9	0,0002	-1,8
Emp. públ. informal ⁽²⁾						
Federal	0,0001	-0,9	-0,0001	0,9	0,0000	0,0
Estadual	0,0003	-2,7	0,0002	-1,8	0,0005	-4,5
Municipal	-0,0005	4,4	-0,0001	0,9	-0,0006	5,3
Empregador, conta-própria e outros ⁽²⁾	-0,0028	24,8	-0,0013	11,5	-0,0041	36,3
Aposent., pensões e abonos	-0,0002	1,8	0,0011	-9,7	0,0009	-7,9
Doações, aluguéis, juros, programas sociais e outros rendimentos	0,0003	-2,7	-0,0041	36,3	-0,0038	33,6
Total	-0,0077	68,1	-0,0036	31,9	-0,0113	100,0

⁽¹⁾ Excluídas as áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

⁽²⁾ Rendimento de todos os trabalhos de pessoa do domicílio classificada nessa categoria de posição na ocupação.

Fonte: elaboração própria, utilizando dados das PNADs de 1995 a 2002.

Como exemplo da oposição entre os efeitos composição e concentração, pode-se citar a parcela do rendimento dos estatutários federais. Sua participação na renda total cai de 2,67% em 1995 para 2,28% em 2002 (Tabela 1). Esse fato, associado à maior regressividade entre todas as parcelas do funcionalismo público, leva o efeito-composição a responder por 8,9% da redução do índice de Gini ($\Delta G = -0,0113$). Por outro lado, o aumento em C_h (de 0,8346 em 1995 para 0,8728 em 2002, segundo a Tabela 2) faz com que o efeito-concentração anule aquela contribuição. Dessa forma, o rendimento dos funcionários públicos estatutários federais não colabora para a redução da desigualdade geral nesse período.

Com relação aos empregados públicos informais, contribuições opostas ocorrem entre as esferas estadual e municipal. Como destacado anteriormente, estas parcelas viram suas

participações na renda total (φ_h) crescerem praticamente no mesmo ritmo. Aquele movimento contraditório pode, então, ser explicado através de suas razões de concentração.

Para os informais estaduais, a razão de concentração é maior que o índice de Gini, caracterizando uma parcela regressiva. Esse fato, associado aos aumentos em φ_h e C_h , faz com que tanto o efeito composição quanto o concentração contribuam para o aumento da desigualdade geral, sendo responsáveis por $-4,5\%$ do $\Delta G = -0,0113$ (Tabela 3).

Por outro lado, os informais municipais, ao lado dos celetistas municipais, são as únicas parcelas progressivas do funcionalismo público, com suas razões de concentração menores que o índice de Gini (Tabela 2). O aumento em φ_h e a queda em C_h levam ambos os efeitos a reduzirem o índice de Gini no período analisado, com uma participação de $5,3\%$ para a variação total. Dessa forma, nota-se que as esferas governamentais, dentro de um mesmo vínculo empregatício, apresentam contribuições antagônicas para a mudança do índice de Gini.

Finalmente, os rendimentos dos celetistas foram os que mais contribuíram, no setor público, para a redução da desigualdade geral no intervalo 1995-2002. A esfera que mais contribuiu para tal resultado foi a dos celetistas estaduais. A forte queda na participação desse rendimento na renda total, associada à sua regressividade, fez com que o índice de Gini fosse reduzido em $-0,0013$ no período analisado, o que representa $11,5\%$ da queda total. Como a razão de concentração dessa parcela diminuiu de $0,7535$ em 1995 para $0,7139$ em 2002, há um efeito concentração que responde por $5,3\%$ do ΔG . Assim, apesar de tratar-se de uma parcela regressiva da renda domiciliar per capita, as mudanças observadas nos rendimentos dos celetistas estaduais respondem por $16,8\%$ da queda do índice de Gini no período 1995-2002 (Tabela 3).

4.2 Mudanças durante o governo Lula (2003-2009)

De forma análoga à seção 4.1, será analisado como as parcelas do RDPC anteriormente mencionadas contribuíram com as variações do índice de Gini no período 2002-2009. A participação de tais parcelas na renda total declarada, nesse período, pode ser encontrada na Tabela 4.

As parcelas cujas participações na renda total mais avançaram foram as dos estatutários federais e municipais. Os estatutários municipais viram sua proporção na renda total avançar de $2,46\%$ em 2002 para $3,16\%$ em 2009, um aumento de $28,5\%$ – o maior

crescimento relativo no funcionalismo público. Já os estatutários federais ampliaram sua participação no rendimento total em 21,5%, saltando de 2,28% em 2002 para 2,77% em 2009.

Tabela 4

Participação (φ_h) de cada parcela do rendimento domiciliar na renda total. Brasil⁽¹⁾, 2002-2009.

Estatística	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	% (2002-2009)
Empregado do setor privado ⁽²⁾	0,3499	0,3463	0,3520	0,3553	0,3469	0,3608	0,3689	0,3635	3,9
Militar ⁽²⁾	0,0044	0,0049	0,0045	0,0041	0,0043	0,0038	0,0044	0,0048	9,1
Func. públ. celetista ⁽²⁾									
Federal	0,0099	0,0092	0,0085	0,0087	0,0096	0,0083	0,0089	0,0095	-4,0
Estadual	0,0097	0,0090	0,0085	0,0098	0,0089	0,0090	0,0075	0,0075	-22,7
Municipal	0,0105	0,0105	0,0099	0,0101	0,0094	0,0094	0,0097	0,0095	-9,5
Func. públ. estatutário ⁽²⁾									
Federal	0,0228	0,0213	0,0237	0,0230	0,0249	0,0277	0,0280	0,0277	21,5
Estadual	0,0476	0,0494	0,0466	0,0459	0,0496	0,0476	0,0470	0,0489	2,7
Municipal	0,0246	0,0248	0,0268	0,0260	0,0283	0,0303	0,0300	0,0316	28,5
Emp. públ. informal ⁽²⁾									
Federal	0,0020	0,0020	0,0026	0,0022	0,0018	0,0022	0,0019	0,0018	-10,0
Estadual	0,0073	0,0058	0,0063	0,0057	0,0063	0,0057	0,0050	0,0071	-2,7
Municipal	0,0083	0,0087	0,0099	0,0095	0,0096	0,0094	0,0096	0,0097	16,9
Empregador, conta-própria e outros ⁽²⁾	0,2766	0,2749	0,2641	0,2588	0,2594	0,2553	0,2444	0,2402	-13,2
Aposent., pensões e abonos	0,1867	0,1983	0,1960	0,1979	0,1950	0,1942	0,1951	0,2013	7,8
Doações, aluguéis, juros, programas sociais e outros rendimentos	0,0397	0,0350	0,0407	0,0431	0,0460	0,0362	0,0397	0,0370	-6,8
Total	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	-

⁽¹⁾ Exclusivo as áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

⁽²⁾ Rendimento de todos os trabalhos de pessoa do domicílio classificada nessa categoria de posição na ocupação.

Fonte: elaboração própria, utilizando dados das PNADs de 2002 a 2009.

Entre os empregados públicos informais não ocorreu, no intervalo 2002-2009, o mesmo desempenho observado no período anterior (1995-2002). Enquanto os estaduais observaram uma redução de 2,7% na participação de seus rendimentos na renda total, os municipais experimentaram um crescimento de 16,9%, bem aquém do avanço apresentado por cada uma dessas categorias no período anterior.

A Tabela 5 mostra as razões de concentração das diversas parcelas do rendimento no período analisado, bem como o índice de Gini da distribuição do RDPC no país.

É interessante destacar as poucas parcelas que registraram aumento em suas razões de concentração – os funcionários públicos celetistas municipais, os estatutários federais e estaduais. Por outro lado, a parcela da renda que engloba as doações, aluguéis, juros, programas sociais e outros rendimentos apresentou uma forte queda em sua razão de concentração. A expansão do programa Bolsa Família no período fez com que seu C_h passasse de 0,6363 em 2002 para 0,3259 em 2009, o que permitiu converter a regressividade de tal parcela em 2002 ($\pi_h = -0,0490$) em progressividade em 2009 ($\pi_h = 0,2131$).

Tabela 5

Razões de concentração (C_h) relativas ao índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar per capita. Brasil⁽¹⁾, 2002-2009.

Estatística	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Empregado do setor privado ⁽²⁾	0,4743	0,4624	0,4459	0,4473	0,4271	0,4285	0,4200	0,4110
Militar ⁽²⁾	0,7220	0,7234	0,7078	0,6734	0,7029	0,6853	0,7090	0,7112
Func. públ. celetista ⁽²⁾								
Federal	0,8266	0,8204	0,8163	0,8217	0,8355	0,8111	0,8191	0,8206
Estadual	0,7139	0,7336	0,7354	0,7692	0,7484	0,7566	0,7084	0,7004
Municipal	0,5016	0,5111	0,5170	0,5195	0,5167	0,4955	0,4909	0,5309
Func. públ. estatutário ⁽²⁾								
Federal	0,8728	0,8636	0,8834	0,8798	0,8877	0,8932	0,8896	0,8973
Estadual	0,7510	0,7531	0,7505	0,7568	0,7689	0,7610	0,7582	0,7783
Municipal	0,6051	0,5853	0,5760	0,5822	0,5887	0,5890	0,5787	0,5678
Emp. públ. informal ⁽²⁾								
Federal	0,7921	0,8046	0,8548	0,7943	0,7655	0,7648	0,7761	0,7491
Estadual	0,7100	0,6941	0,6946	0,6821	0,6670	0,6567	0,6301	0,6589
Municipal	0,4485	0,4945	0,4918	0,4208	0,4598	0,4075	0,4333	0,4373
Empregador, conta-própria e outros ⁽²⁾	0,6540	0,6550	0,6502	0,6463	0,6560	0,6483	0,6378	0,6343
Aposent., pensões e abonos	0,5924	0,5922	0,5943	0,5876	0,5767	0,5616	0,5600	0,5597
Doações, aluguéis, juros, programas sociais e outros rendimentos	0,6363	0,5813	0,4810	0,4985	0,4217	0,3918	0,3985	0,3259
Índice de Gini	0,5873	0,5810	0,5690	0,5663	0,5597	0,5523	0,5430	0,5390

⁽¹⁾ Exclusive as áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

⁽²⁾ Rendimento de todos os trabalhos de pessoa do domicílio classificada nessa categoria de posição na ocupação.

Fonte: elaboração própria, utilizando dados das PNADs de 2002 a 2009.

Na Tabela 6 são apresentadas as contribuições de cada parcela para a queda da desigualdade geral de 2002 a 2009 ($\Delta G = -0,0483$), considerando os valores absolutos e percentuais dos efeitos composição e concentração.

Considerando todas as parcelas em estudo, as mudanças ocorridas nos rendimentos dos servidores estatutários federais e estaduais são as que mais contribuem para o aumento de G de 2002 a 2009. Tanto a ampliação das participações de tais parcelas na renda total (φ_h) quanto o aumento das respectivas razões de concentração (C_h) – e consequente agravamento de suas regressividades – permitem explicar tal resultado.

Tabela 6

Decomposição da mudança no índice de Gini ($\Delta G = -0,0483$) da distribuição do RDPC no Brasil⁽¹⁾ entre 2002 e 2009.

Parcela do RDPC	Efeito-Composição		Efeito-Concentração		Efeito-Total	
	$(C_h^* - G^*)\Delta\varphi_h$	s_{φ_h} (%)	$\varphi_h^*\Delta C_h$	s_{C_h} (%)	$(\Delta G)_h$	s_h (%)
Empregado do setor privado ⁽²⁾	-0,0016	3,3	-0,0226	46,8	-0,0242	50,1
Militar ⁽²⁾	0,0001	-0,2	-0,0001	0,2	0,0000	0,0
Func. públ. celetista ⁽²⁾						
Federal	-0,0001	0,2	-0,0001	0,2	-0,0002	0,4
Estadual	-0,0003	0,6	-0,0001	0,2	-0,0004	0,8
Municipal	0,0000	0,0	0,0003	-0,6	0,0003	-0,6
Func. públ. estatutário ⁽²⁾						
Federal	0,0016	-3,3	0,0006	-1,2	0,0022	-4,5
Estadual	0,0003	-0,6	0,0013	-2,7	0,0016	-3,3
Municipal	0,0002	-0,4	-0,0010	2,1	-0,0008	1,7
Emp. públ. informal ⁽²⁾						
Federal	-0,0001	0,2	-0,0001	0,2	-0,0002	0,4
Estadual	0,0000	0,0	-0,0004	0,8	-0,0004	0,8
Municipal	-0,0002	0,4	-0,0001	0,2	-0,0003	0,6
Empregador, conta-própria e outros ⁽²⁾	-0,0030	6,2	-0,0051	10,6	-0,0081	16,8
Aposent., pensões e abonos	0,0002	-0,4	-0,0063	13,0	-0,0061	12,6
Doações, aluguéis, juros, programas sociais e outros rendimentos	0,0002	-0,4	-0,0119	24,6	-0,0117	24,2
Total	-0,0027	5,6	-0,0456	94,4	-0,0483	100,0

⁽¹⁾ Exclusive as áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

⁽²⁾ Rendimento de todos os trabalhos de pessoa do domicílio classificada nessa categoria de posição na ocupação.

Fonte: elaboração própria, utilizando dados das PNADs de 2002 a 2009.

Os estatutários estaduais, por exemplo, viram sua participação na renda total aumentar de 4,76% em 2002 para 4,89% em 2009 (Tabela 4). Dado que tal parcela é regressiva, essa expansão faz com que o efeito-composição contribua com 0,0003 para o aumento do índice de Gini nesse período, que corresponde a -0,6% do $\Delta G = -0,0483$. Por sua vez, o efeito-concentração responde por um incremento ainda maior – um acréscimo de 0,0013, que equivale a -2,7% da variação da desigualdade geral –, devido ao aumento em C_h de 0,7510 em 2002 para 0,7783 em 2009 (Tabela 5).

A parcela dos estatutários federais foi a que mais colaborou para o aumento do índice de Gini, com uma contribuição total de 0,0022 (-4,5% do $\Delta G = -0,0483$). Desse valor, apenas 0,0006 deve-se ao efeito-concentração, explicado pelo avanço em C_h de 0,8728 em 2002 para 0,8973 em 2009. Grande parte do efeito, portanto, deve-se ao efeito-composição. O incremento da participação (φ_h) dos estatutários federais na renda total (de 2,28% em 2002 para 2,77% em 2009), associado à maior regressividade entre todas as parcelas analisadas, permite explicar os 0,0016 restantes (-3,3% do $\Delta G = -0,0483$, de acordo com a Tabela 6).

4.3 Comparações entre os governos FHC e Lula

Nesta seção serão apontadas as principais diferenças entre as contribuições das diversas parcelas para a redução do índice de Gini nos governos FHC e Lula. Inicialmente, vale lembrar a grande disparidade na queda da desigualdade geral entre os dois períodos: a variação no intervalo 2002-2009 ($\Delta G = -0,0483$) excedeu em mais de quatro vezes a mudança observada de 1995 a 2002 ($\Delta G = -0,0113$). Os valores relativos das colaborações de cada parcela, para ambos os períodos, podem ser encontrados na Tabela 7.

Os percentuais totais de contribuição dos efeitos composição e concentração variaram bastante entre os dois intervalos. De 1995 a 2002, as quedas nas participações de várias parcelas regressivas fizeram com que o efeito composição fosse responsável por pouco mais de dois terços da variação do índice de Gini naquele período. Por outro lado, de 2002 a 2009, a forte queda das razões de concentração de quase todas as parcelas levaram o efeito concentração a responder por quase 95% da queda da desigualdade geral.

Com relação aos rendimentos do trabalho, a participação dos empregados do setor privado na redução do índice de Gini, em termos relativos, dobrou entre os dois intervalos. De 1995 a 2002, aproximadamente um quarto da queda total esteve associada a essa parcela. Já no período subsequente, tal rendimento foi responsável por mais da metade da redução do índice de Gini. É válido destacar a importância do efeito-concentração para tais resultados, uma vez que a razão de concentração caiu de 0,4806 em 1995 para 0,4743 em 2002, chegando a 0,4110 em 2009. Essa redução é, em parte, consequência das mudanças ocorridas na distribuição e nível da escolaridade (Barros *et al.*, 2009), além do aumento do salário mínimo em termos reais, a partir de 1996 (Hoffmann, 2011).

Já os rendimentos relativos às aposentadorias, pensões e abonos contribuíram para aumentar o índice de Gini de 1995 a 2002 (-7,9% de ΔG), mas estiveram associados à

redução da desigualdade geral no período 2002-2009 (12,6% de ΔG). Em ambos os intervalos, o efeito-concentração teve uma grande influência em tais resultados. Grande parte das contribuições mencionadas deve-se ao avanço da razão de concentração de 0,5860 em 1995 para 0,5924 em 2002, e sua posterior redução para 0,5597 em 2009. Nesse último intervalo, Hoffmann (2011) afirma que o aumento do piso dos benefícios, acompanhando os ganhos obtidos pelo salário mínimo, permitiu tal resultado.

Tabela 7

Decomposição da mudança no índice de Gini da distribuição do RDPC no Brasil nos períodos 1995-2002 e 2002-2009

Parcela do RDPC	Período 1995-2002 $\Delta G = -0,0113$			Período 2002-2009 $\Delta G = -0,0483$		
	Efeito- Composição (% de ΔG)	Efeito- Concentração (% de ΔG)	Efeito Total (% de ΔG)	Efeito- Composição (% de ΔG)	Efeito- Concentração (% de ΔG)	Efeito Total (% de ΔG)
Empregado do setor privado ⁽²⁾	5,3	19,5	24,8	3,3	46,8	50,1
Militar ⁽²⁾	1,8	-0,9	0,9	-0,2	0,2	0,0
Func. públ. celetista ⁽²⁾						
Federal	9,7	-1,8	7,9	0,2	0,2	0,4
Estadual	11,5	5,3	16,8	0,6	0,2	0,8
Municipal	1,8	-7,9	-6,1	0,0	-0,6	-0,6
Func. públ. estatutário ⁽²⁾						
Federal	8,9	-8,9	0,0	-3,3	-1,2	-4,5
Estadual	5,3	-10,6	-5,3	-0,6	-2,7	-3,3
Municipal	-0,9	-0,9	-1,8	-0,4	2,1	1,7
Emp. públ. informal ⁽²⁾						
Federal	-0,9	0,9	0,0	0,2	0,2	0,4
Estadual	-2,7	-1,8	-4,5	0,0	0,8	0,8
Municipal	4,4	0,9	5,3	0,4	0,2	0,6
Empregador, conta-própria e outros ⁽²⁾	24,8	11,5	36,3	6,2	10,6	16,8
Aposent., pensões e abonos	1,8	-9,7	-7,9	-0,4	13,0	12,6
Doações, aluguéis, juros, programas sociais e outros rendimentos	-2,7	36,3	33,6	-0,4	24,6	24,2
Total	68,1	31,9	100,0	5,6	94,4	100,0

⁽¹⁾ Excluídas as áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

⁽²⁾ Rendimento de todos os trabalhos de pessoa do domicílio classificada nessa categoria de posição na ocupação.

Fonte: elaboração própria, utilizando dados das PNADs de 1995 a 2009.

Considerando os rendimentos do funcionalismo público, nota-se que a parcela dos celetistas contribuiu muito mais para a redução do índice de Gini no governo FHC que na gestão Lula. De acordo com os dados apresentados na seção 4.1, as quedas nas participações dos rendimentos federais e estaduais na renda total permitiram que seus efeitos-composição

colaborassem de maneira expressiva para a redução da desigualdade geral no intervalo 1995-2002. Porém, a relativa estabilidade de tais participações no período 2002-2009, bem como a manutenção das razões de concentração em níveis elevados, colaborou de maneira pífia para a redução de ΔG no governo Lula.

Os rendimentos dos funcionários públicos estatutários contribuíram para o aumento do índice de Gini nos dois intervalos sob análise. O efeito responsável por tal resultado, porém, foi diferente em cada um dos períodos. No intervalo 1995-2002, pode-se responsabilizar o efeito-concentração, já que todas as esferas experimentaram aumentos em suas razões de concentração. De 2002 a 2009, a contribuição maior foi dada pelo efeito-composição, devido aos avanços nas participações de todas as esferas nos rendimentos totais.

Não se pode deixar de mencionar a parcela das doações, aluguéis, juros, programas sociais e outros rendimentos. Apesar da pequena e estável participação na renda total (3,71% em 1995, 3,97% em 2002 e 3,70% em 2009), seus rendimentos foram responsáveis por aproximadamente um terço da redução da desigualdade geral de 1995 a 2002 e um quarto da queda em ΔG de 2002 a 2009.

5 Conclusões

Confirma-se que ocorreu uma queda sistemática do índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar per capita no Brasil a partir de 2001. De acordo com os dados extraídos da PNAD, o índice de Gini diminuiu de 0,599 em 1995 para 0,587 em 2002, atingindo 0,539 em 2009. Nesse processo, duas parcelas do rendimento domiciliar per capita se destacam: de 1995 a 2002, a dos empregadores, conta-própria e outros⁸ respondeu por 36,3% da redução de 0,0113 do índice de Gini; e, de 2002 a 2009, a parcela dos empregados do setor privado foi responsável por 50,1% da queda de 0,0483 da desigualdade geral⁹.

Foi possível constatar que, ao contrário do que afirmam Marconi (1997) e IPEA (2007), a distribuição de rendimentos no funcionalismo público é mais concentrada que no setor privado. Considerando as esferas de governo e os regimes de contratação praticados, tal afirmação somente não se aplica, em determinados anos, para as parcelas municipais dos funcionários públicos celetistas e empregados públicos informais, como se pode constatar

⁸ Os “outros” representam os trabalhadores na produção para o próprio consumo e os trabalhadores na construção para o próprio uso, de acordo com o dicionário de variáveis da PNAD.

⁹ A análise mais aprofundada dessas parcelas foge dos objetivos deste trabalho. Ver, entre outros, Barros *et al.* (2009) e Hoffmann (2011).

através da Tabela 2 – para o período de 1995 a 2002 – e Tabela 5 – para o intervalo 2002-2009.

A importância do rendimento dos funcionários públicos estatutários no comportamento da distribuição da renda é ressaltada quando se analisa o que ocorreu no Distrito Federal (DF). Enquanto no Brasil a participação percentual dessas parcelas no rendimento total declarado fica abaixo de 11%, no DF essa participação cresce de 28% em 1995 para 31% em 2009. Vimos que o índice de Gini da distribuição do RDPC no Brasil diminuiu de 0,599 em 1995 para 0,539 em 2009. Mas, nesse mesmo período, o índice de Gini do DF cresce de 0,578 para 0,619. Excluindo as Unidades da Federação da antiga região Norte (para as quais a PNAD não fornece dados para a área rural até 2003), o DF é a única Unidade da Federação na qual se observa tendência crescente na desigualdade da distribuição do RDPC de 1995 a 2009.

Vaz e Hoffmann (2007) mostram que os funcionários públicos estatutários, com relação aos empregados do setor privado com carteira assinada alocados no setor de serviços, ganham mais, em parte, porque são, em média, mais qualificados e mais velhos. Porém, segundo os autores, a parte explicada por esses fatores vem diminuindo de 1992 a 2005, reforçando a hipótese de segmentação entre os mercados de trabalho público e privado.

A parcela do emprego público mais diretamente relacionada com a redução da desigualdade geral é a dos empregados públicos informais. É somente através de tal regime de contratação que se permite pensar o emprego público como instrumento anticíclico na economia. Segundo Carvalho Filho (2002), a “contratação de avulsos e temporários mostra ser a melhor forma de se manter a prestação de serviços, agir de forma anticíclica no mercado de trabalho e se credibilizar politicamente”. Nesse sentido, a Lei nº 8.745/1993 foi elaborada para dispor sobre a contratação de pessoal por tempo determinado, no intuito de atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Não se pode esquecer, porém, da reduzida regressividade associada aos estatutários municipais. Marconi (2003), ao analisar o perfil dos empregos públicos na esfera municipal para o ano de 1999, verificou que prevalecem os profissionais das áreas de educação (21,8%) e saúde (8,7%). Apesar de possuírem uma escolaridade média relativamente alta, seus rendimentos são inferiores aos de categorias com o mesmo nível de estudo nas esferas federais e estaduais. Além disso, o autor constata uma maior proximidade entre as ocupações dessa esfera e a privada, que pode “caracterizar uma política de oferta de postos de trabalho

para pessoas menos qualificadas nos serviços municipais, a fim de atenuar os impactos do desemprego”.

Considerando o funcionalismo público como um todo, seus rendimentos contribuíram com $-0,0014$ para a queda da desigualdade geral no governo FHC – que representa 12,4% do $\Delta G = -0,0113$ no período. Mas foi a única das grandes parcelas analisadas que contribuiu para seu crescimento na gestão Lula, com aumento de $0,0018$ ($-3,7\%$ do $\Delta G = -0,0483$).

Pode-se questionar: o emprego público deve contribuir para a redução da desigualdade geral no país? Seu objetivo é melhorar a distribuição de renda? Respostas a essas indagações não são encontradas neste trabalho, mas foram apresentados resultados relevantes para o debate.

Na medida em que remunerações elevadas estão associadas à exigência de qualificações especiais, a elevada regressividade de uma parcela do RDPC não pode ser considerada um mal em si. Porém, o fato de uma parcela regressiva contribuir, em determinado período, para um aumento substancial da desigualdade já é algo de mérito pelo menos discutível. Esse é o caso da remuneração dos funcionários públicos estatutários no período 2002-2009. O aumento da desigualdade pode ser considerado um mal necessário associado à melhoria dos serviços públicos essenciais? Ou caracteriza um aumento dos privilégios para uma categoria que já ocupa uma posição relativamente favorável na escala de remunerações do país?

Referências Bibliográficas

Barros, R.; Carvalho, M.; Franco, S.; Mendonça, R. *Markets, the state and the dynamics of inequality: Brazil's case study*. Feb. 2009, disponível em <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/PaesDeBarrosRicardo.pdf>. Acesso em 20 de junho de 2011.

Bender, S.; Fernandes, R. *Gastos públicos com pessoal: uma análise de emprego e salário no setor público brasileiro no período 1992-2004*. Salvador: XXXIV Encontro Nacional de Economia, ANPEC, dez. 2006.

BNDES. In: *Página Inicial, BNDES Transparente, Privatização*. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Privatizacao/index.html. Acesso em 15 de maio de 2011.

Carvalho Filho, E. D. *Evolução do emprego público no Brasil nos anos 90*. Campinas: Tese (Doutorado em Ciências Econômicas), Instituto de Economia, Unicamp, 2002.

Daré, E. F. *Desigualdade da distribuição de renda no Brasil: a contribuição dos rendimentos do funcionalismo público*. Campinas: Tese (Mestrado em Ciências Econômicas), Instituto de Economia, Unicamp, 2011.

Duarte, R. Um tipo singular de desemprego massivo e episódico: o caso dos flagelados das secas do semi-árido nordestino. In: *O Nordeste à procura da sustentabilidade*. Cadernos Adenauer, ano 3, n. 5, p. 23-50, 2002.

Hoffmann, R. Transferências de renda e redução da desigualdade no Brasil e em 5 regiões entre 1997 e 2005. In: Barros, R. P.; Foguel, M. N.; Ulyssea, G. (org.) *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA, v.2, 2007.

Hoffmann, R. The evolution of income distribution in Brazil. In: Baer, W. e Fleischer, D. (org.) *The economies of Argentina and Brazil: a comparative perspective*. Edward Elgar Publishing Limited, 2011.

Hoffmann, R. How to measure the progressivity of an income component. *Applied Economics Letters* 20: 328-331, 2013.

IPEA, Hierarquia e desigualdade salarial na administração pública brasileira. *Comunicado da Presidência*, n. 2, out. 2007. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.

IPEA, Emprego público no Brasil: comparação internacional e evolução. *Comunicado da Presidência*, n.19, mar. 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.

Mansor de Mattos, F. A. Emprego público no Brasil: aspectos históricos, inserção no mercado de trabalho nacional e evolução recente. Brasília: IPEA, *Texto para Discussão*, n. 1582, fev. 2011.

Marconi, N. Uma breve comparação entre os mercados de trabalho do setor público e privado. *Revista do Serviço Público*, ano 48, n.1 , p. 126-146, jan.-abr. 1997.

Marconi, N. A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990. *Revista do Serviço Público*, ano 54, n. 1 , p. 6-42, jan.-mar. 2003.

Ramalho, M.; Urani, A. A administração pública como empregadora: uma avaliação da década de 80. Rio de Janeiro: IPEA, *Série Seminários*, n. 5, 1995.

Soares, S. S. D. Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004. Brasília: IPEA, *Texto para Discussão*, n. 1166, fev. 2006.

Vaz, D. V.; Hoffmann, R. (2007). Remuneração nos serviços no Brasil: o contraste entre funcionários públicos e privados. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.16, n.2 (30), p. 199-232, ago. 2007.