



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

EDUARDO FREGUGLIA DARÉ

**Desigualdade da distribuição da renda no Brasil: a
contribuição dos rendimentos do funcionalismo público**

**DISSERTAÇÃO DE Mestrado APRESENTADA
AO INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP
PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM
CIÊNCIAS ECONÔMICAS.**

PROF. DR. RODOLFO HOFFMANN – ORIENTADOR

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA
DISSERTAÇÃO DEFENDIDA POR EDUARDO FREGUGLIA
DARÉ E ORIENTADA PELO PROF. DR. RODOLFO
HOFFMANN.**

CAMPINAS, 2011

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
Ademir Giacomo Pietrosanto – CRB8/1766 -
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA/UNICAMP**

D246d	<p>Daré, Eduardo Freguglia, 1977- Desigualdade da distribuição da renda no Brasil: a contribuição dos rendimentos do funcionalismo público / Eduardo Freguglia Daré . – Campinas, SP: [s.n.], 2011..</p> <p>Orientador: Rodolfo Hoffmann. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.</p> <p>1. Renda - Distribuição. 2. Serviço público. 3. Igualdade. I. Hoffmann, Rodolfo, 1942-. II. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. III. Título.</p> <p>12-002-BIE</p>
-------	--

Informações para Biblioteca Digital

Título em inglês:

Inequality of income distribution in Brazil: the contribution of earnings of civil servants

Palavras-chave em inglês:

Income distribution

Equality

Public employees

Área de concentração:

Titulação:

Mestre em Ciências Econômicas

Banca examinadora:

Rodolfo Hoffmann (orientador)

Daniela Verzola Vaz

Rosangela Ballini

Data da defesa:

12/12/2011

Programa de Pós-Graduação:

Ciências Econômicas

Dissertação de Mestrado

Aluno: **EDUARDO FREGUGLIA DARÉ**

**DESIGUALDADE DA DISTRIBUIÇÃO DA RENDA NO BRASIL: A
CONTRIBUIÇÃO DOS RENDIMENTOS DO FUNCIONALISMO PÚBLICO**

Defendida em 12/12/2011

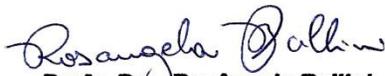
COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. Rodolfo Hoffmann
Instituto de Economia / UNICAMP



Profa. Dra. Daniela Verzola Vaz
FACAMP



Profa. Dra. Rosângela Ballini
Instituto de Economia/UNICAMP

Agradecimentos

Gostaria de agradecer a todos que me ajudaram na elaboração deste trabalho, principalmente:

Ao Professor Rodolfo Hoffmann, por ter aceitado prontamente o pedido para ser meu orientador, pelas revisões e comentários das versões preliminares e pela paciência durante o desenvolvimento do trabalho, já que, por conta da minha ocupação profissional, não pude me dedicar integralmente ao mesmo.

Às Professoras Eugênia Leone e Daniela Vaz, pela participação e comentários no exame de qualificação, que muito contribuíram para o esclarecimento das idéias aqui apresentadas.

À minha esposa Eliane, pela motivação nos momentos difíceis, pelas várias revisões gramaticais e por compreender minha ausência durante a produção desta tese.

Aos meus pais José Carlos e Luiza, minha irmã Renata, pelo estímulo e apoio aos meus estudos.

Aos meus colegas da Motorola, tanto aqueles que me incentivaram quanto os que possibilitaram a conclusão deste trabalho.

Resumo

Este trabalho investiga a contribuição dos rendimentos do funcionalismo público para a evolução da desigualdade no Brasil, medida através do índice de Gini. A metodologia utilizada, que decompõe esse índice segundo parcelas da renda, mostra que as mudanças na desigualdade geral podem ser explicadas pelas variações na composição e concentração da renda dessas mesmas parcelas. 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 Luís Inácio Lula da Silva (Lula) são apresentadas, analisadas e comparadas. Conclui-se que os rendimentos do funcionalismo público como um todo colaboram para a queda do índice de Gini na gestão FHC, mas contribuem para seu aumento durante o governo Lula.

Palavras-chave: distribuição de renda, funcionalismo público, variações na desigualdade geral

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. The methodology, which decomposes such index according to shares of income, shows that changes in overall inequality can be explained by variations in composition and concentration of income from these same shares. 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 Luis Inácio Lula da Silva (Lula) are presented, analyzed and compared. We conclude that the income of civil servants as a whole cooperate to the Gini index reduction in the FHC administration, but contribute to its increase during the Lula government.

Key-words: income distribution, public employees, changes in overall inequality

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Decomposição do RDPC e do correspondente índice de Gini, considerando 8 parcelas mutuamente exclusivas do rendimento domiciliar. Brasil, 2004 e 2009	9
Tabela 2 – Razões de concentração e medidas de progressividade de 8 parcelas mutuamente exclusivas do rendimento domiciliar. Brasil, 2004 e 2009.....	12
Tabela 3 – Decomposição da mudança no índice de Gini ($\Delta G = -0,0301$) da distribuição do RDPC no Brasil entre 2004 e 2009	18
Tabela 4 – Deflatores entre os anos de 1995 a 2009, considerando a média geométrica do INPC de setembro e outubro.....	31
Tabela 5 – Média de horas semanais dos funcionários públicos no trabalho principal. Brasil, 1995 a 2009.	33
Tabela 6 – Participação (φ_h) de cada parcela do rendimento domiciliar na renda total. Brasil, 1995-2002.....	40
Tabela 7 – Razões de concentração (C_h) relativas ao índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar per capita. Brasil, 1995-2002.....	41
Tabela 8 – Decomposição da mudança no índice de Gini ($\Delta G = -0,0113$) da distribuição do RDPC no Brasil entre 1995 e 2002	42
Tabela 9 – Participação (φ_h) de cada parcela do rendimento do setor público na renda total, por regime de contratação e esfera de governo. Brasil, 1995-2002.....	44
Tabela 10 – Razões de concentração (C_h) do setor público, por regime de contratação e esfera de governo, relativas ao índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar per capita. Brasil, 1995-2002.....	45
Tabela 11 – Decomposição da mudança no índice de Gini ($\Delta G = -0,0113$) da distribuição do RDPC no Brasil entre 1995 e 2002	46

Tabela 12 – Participação (φ_h) de cada parcela do rendimento domiciliar na renda total. Brasil, 2002-2009	48
Tabela 13 – Razões de concentração (C_h) relativas ao índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar per capita. Brasil, 2002-2009	49
Tabela 14 – Decomposição da mudança no índice de Gini ($\Delta G = -0,0483$) da distribuição do RDPC no Brasil entre 2002 e 2009	50
Tabela 15 – Participação (φ_h) de cada parcela do rendimento do setor público na renda total, por regime de contratação e esfera de governo. Brasil, 2002-2009	51
Tabela 16 – Razões de concentração (C_h) do setor público, por regime de contratação e esfera de governo, relativas ao índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar per capita. Brasil, 2002-2009	52
Tabela 17 – Decomposição da mudança no índice de Gini ($\Delta G = -0,0483$) da distribuição do RDPC no Brasil entre 2002 e 2009	53
Tabela 18 – Decomposição da mudança no índice de Gini da distribuição do RDPC no Brasil nos períodos 1995-2002 e 2002-2009	55

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Número de pessoas ocupadas no setor público, por esfera de governo. Brasil, 1995 a 2009.....	21
Gráfico 2 – Distribuição das pessoas ocupadas no setor público, por esfera de governo. Brasil, 1995 a 2009	22
Gráfico 3 – Número de pessoas ocupadas no setor público, segundo regime de contratação. Brasil, 1995 a 2009.....	23
Gráfico 4 – Distribuição das pessoas ocupadas no setor público, segundo regime de contratação. Brasil, 1995 a 2009.....	25
Gráfico 5 – Número de funcionários públicos celetistas, por esfera de governo. Brasil, 1995 a 2009	27
Gráfico 6 – Número de funcionários públicos estatutários, por esfera de governo. Brasil, 1995 a 2009	28
Gráfico 7 – Número de empregados públicos informais, por esfera de governo. Brasil, 1995 a 2009	30
Gráfico 8 – Rendimentos mensais médios de pessoas ocupadas no setor público no trabalho principal, segundo regime de contratação. Brasil, 1995 a 2009.....	32
Gráfico 9 – Média de rendimentos por hora dos funcionários públicos no trabalho principal. Brasil, 1995 a 2009.....	34
Gráfico 10 – Rendimentos mensais médios de funcionários públicos celetistas no trabalho principal, por esfera de governo. Brasil, 1995 a 2009.....	35
Gráfico 11 – Rendimentos mensais médios de funcionários públicos estatutários no trabalho principal, por esfera de governo. Brasil, 1995 a 2009.....	36
Gráfico 12 – Rendimentos mensais médios de empregados públicos informais no trabalho principal, por esfera de governo. Brasil, 1995 a 2009.....	38

Índice de Figuras

Figura 1 – Curva de Lorenz da distribuição do rendimento domiciliar per capita e curvas de concentração de parcelas da renda. Brasil, 2009	61
---	----

Sumário

1	Introdução.....	1
2	Metodologia	5
2.1	Decomposição do índice de Gini conforme parcelas da renda	5
2.2	Medida da progressividade de uma parcela da renda	10
2.3	A decomposição de mudanças do índice de Gini: o efeito-concentração e o efeito-composição	15
3	Panorama do setor público brasileiro no período 1995-2009	20
3.1	Composição do setor público brasileiro no período 1995-2009	20
3.1.1	Evolução por esfera de governo e regime de contratação	20
3.1.2	Evolução por regime de contratação, segundo esfera de governo.....	26
3.2	Remuneração do setor público brasileiro no período 1995-2009	30
4	Decomposição das mudanças no índice de Gini nos períodos 1995-2002 e 2003-2009 ..	39
4.1	Mudanças durante o governo FHC (1995-2002)	39
4.1.1	Evolução por regime de contratação	39
4.1.2	Evolução por regime de contratação, segundo esfera de governo.....	43
4.2	Mudanças durante o governo Lula (2003-2009).....	47
4.2.1	Evolução por regime de contratação	47
4.2.2	Evolução por regime de contratação, segundo esfera de governo.....	50
4.3	Comparações entre os governos FHC e Lula.....	54
5	Conclusões	58

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. 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 14,82% em 1995 para 14,27% em 2002, tal proporção avançou para 15,33% em 2009.

Ramalho e Urani (1995) mostraram que, no Brasil, a participação da administração pública na ocupação total aumentou de aproximadamente 11,0% em 1981 para 12,5% em 1990. Além disso, ao longo da década de 80, o salário médio do setor público ficou 45% acima do pago pelo resto da economia. Porém, ao controlarem os salários reais médios pelo nível educacional, os autores perceberam que o diferencial de rendimentos favorável a funcionários públicos foi positivo apenas entre os sem instrução, e negativo (ou seja, favorável a empregados do setor privado) para os demais níveis educacionais – e tão mais negativo quanto maior o número de anos de estudo.

Utilizando dados da PNAD de 1993, 1996 e 1999, Marconi (2003) verificou que o número total de empregos públicos manteve-se relativamente estável nesse período, mas sua participação no emprego total sofreu ligeira queda – considerando somente os empregados entre 18 e 65 anos, a redução foi de 27,1% em 1993 para 24,5% em 1999. Ao analisar os diferenciais brutos (sem controles para características demográficas e produtivas) de salário médio entre o setor público e privado, constatou-se, com exceção dos celetistas, um aumento no diferencial salarial das demais categorias de servidores e os trabalhadores do setor privado. Ao introduzir controles para características demográficas (gênero, cor e idade), produtivas (nível educacional e experiência no trabalho) e institucionais (grau de sindicalização e localização geográfica do trabalhador), o autor mostra que as diferenças salariais reduzem-se substancialmente em relação aos diferenciais brutos, mas ainda continuam positivas para os funcionários públicos na maioria dos casos analisados.

Vaz e Hoffmann (2007) constataram que, de 1992 a 2005, o hiato salarial entre funcionários públicos estatutários e empregados do setor privado com carteira assinada, alocados no setor de serviços, ampliou-se de forma considerável no Brasil. Enquanto a renda dos estatutários avançou 35% nesse período, a dos empregados formais do setor privado cresceu somente 4%. Segundo os autores, por um lado “a estabilidade do emprego público tornou os trabalhadores deste segmento menos vulneráveis às vicissitudes pelas quais passou a economia brasileira nos anos 1990, ao passo que, no setor privado, os trabalhadores enfrentaram ondas de demissão e posterior recontração a menores salários”. Por outro lado, ao longo daquele período, o saneamento realizado pelos governantes no setor público “eliminou principalmente cargos de menor qualificação e menores salários, contribuindo para o aumento da escolaridade média e do rendimento médio do setor”.

A trajetória do emprego público no Brasil, desde meados do século XX, foi retratada recentemente por Mansor de Mattos (2011a). O autor buscou analisar a evolução das ocupações no setor público através das peculiaridades do desenvolvimento econômico brasileiro e do ritmo de expansão das atividades industriais. O emprego público foi, dessa forma, avaliado no contexto de mudanças no mercado de trabalho brasileiro como um todo.

Ao investigar as remunerações no setor público, Marconi (1997) destaca a reduzida amplitude salarial em diversos cargos. Segundo ele, essa redução teve início com a reivindicação de gratificações específicas por grupos com maior poder de barganha e/ou pertencentes às áreas essenciais de atuação do Estado, o que permitiu a melhora de seus salários. Utilizando dados de 1995, o autor afirma que a menor amplitude salarial exerce um efeito benéfico sobre a distribuição da renda no setor público, indicando que seja menos concentrada que a dos trabalhadores do setor privado.

A mesma conclusão é compartilhada por IPEA (2007). Após comparar a remuneração média mensal bruta dos servidores estatutários e empregados do setor privado sob o regime celetista de trabalho para o ano de 2006, o artigo mostra que a administração pública caracteriza-se por uma menor hierarquia salarial e conclui: “o setor privado responde por mais elevada desigualdade de remuneração no Brasil”.

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). Além disso, verificaram uma

redução do hiato da escolaridade do trabalhador médio do setor público em relação ao trabalhador médio do setor privado.

Vale ressaltar que, nos três trabalhos mencionados anteriormente, o cálculo da desigualdade é feito considerando 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. Além disso, os diferentes métodos utilizados para o cálculo da desigualdade levam a conclusões antagônicas, como aquelas obtidas por Marconi (1997) e Bender e Fernandes (2006) para o ano de 1995.

Ao mesmo tempo, utilizando dados da PNAD, Hoffmann (2010) 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 mais 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 essa contribuição nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís 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 2009¹. Além de incluir os dois mandatos de cada um dos presidentes mencionados anteriormente, a escolha desse intervalo deve-se à queda da inflação para patamares moderados.

No próximo capítulo é apresentada a metodologia que decompõe o índice de Gini conforme parcelas da renda, que posteriormente permitirá caracterizá-las como progressivas ou regressivas. Mostra-se como a variação da desigualdade entre dois períodos pode ser calculada através das mudanças na composição e concentração da renda dessas mesmas parcelas.

¹ Devido ao censo demográfico em 2010, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística não realizou a PNAD nesse ano.

No terceiro capítulo, é analisado como a composição e os rendimentos do funcionalismo público evoluíram no intervalo 1995-2009. Nessa análise, as parcelas relativas ao setor público são divididas de acordo com os regimes de contratação praticados pelo governo – celetista, estatutário ou empregado público informal² – e seus entes federativos – federal, estadual ou municipal.

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 Luis Inácio Lula da Silva (Lula), com ênfase maior para os servidores públicos. Diferenças nas contribuições entre esses dois períodos são discutidas na última seção.

Os principais resultados e conclusões encontram-se no quinto e último capítulo.

² Os empregados públicos informais são aqueles servidores públicos que se declararam não-estatutários e sem carteira ou sem declaração de carteira de trabalho assinada.

2 Metodologia

Neste capítulo será apresentada a metodologia que permite determinar a participação de cada parcela da renda no índice de Gini. Em seguida, será definida a progressividade ou regressividade de uma parcela, mostrando-se como tal medida pode ser calculada. Por fim, será apresentado como a mudança na desigualdade entre dois períodos pode ser analisada por meio das mudanças na composição da renda e no grau de concentração de cada parcela.

Para ilustrar tais tópicos, serão utilizados os dados das PNADs de 2004 e 2009. É importante salientar que, antes de 2004, a PNAD excluía a área rural dos estados da antiga região Norte: Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá – não incluindo o Tocantins. Assim, quando comparações são feitas ao longo do tempo, é necessário excluir, nas PNADs de 2004 em diante, os dados referentes à área rural daqueles estados. Como neste capítulo serão utilizadas somente as PNADs de 2004 e 2009, a análise será feita considerando os dados de todo o território nacional.

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 – excluindo aqueles cuja condição no domicílio seja pensionista, empregado doméstico ou parente de empregado doméstico – e o número de moradores do mesmo. Serão considerados somente os domicílios particulares permanentes com declaração do rendimento domiciliar.

2.1 Decomposição do índice de Gini conforme parcelas da renda

Seja x_i o RDPC da i -ésima pessoa em uma população com n pessoas. Ordenam-se os rendimentos de modo que

$$x_1 \leq x_2 \leq \dots \leq x_n \quad (1)$$

O RDPC médio é dado por

$$\mu = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i \quad (2)$$

A proporção acumulada da população, até a i -ésima posição na série (1), é

$$p_i = \frac{i}{n} \quad (3)$$

e a correspondente proporção acumulada dos rendimentos é

$$\Phi_i = \frac{1}{n\mu} \sum_{j=1}^i x_j \quad (4)$$

A curva de Lorenz 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. Caso todas as pessoas possuam exatamente a mesma renda μ , tem-se sempre que $\Phi_i = p_i$, cujo segmento de reta é denominado de linha da perfeita igualdade.

Dado que $x_i \geq 0$ e sendo β a área entre a curva de Lorenz e o eixo das abscissas, o índice de Gini pode ser definido como

$$G = 1 - 2\beta \quad (5)$$

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

O mesmo índice pode ser obtido através da seguinte equação:

$$G = \frac{2}{n\mu} \text{cov}(i, x_i), \quad (6)$$

ou seja, o índice de Gini pode ser obtido através da covariância entre os valores do rendimento (x_i) – colocados em ordem crescente ou não-decrescente, quando houver valores iguais – e seus respectivos números de ordem (i).

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

$$x_i = \sum_{h=1}^k x_{hi} \quad (7)$$

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

A média da h -ésima parcela é

$$\mu_h = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_{hi} \quad (8)$$

e a proporção acumulada do total dessa parcela até a i -ésima pessoa na série (1) é

$$\Phi_{hi} = \frac{1}{n\mu_h} \sum_{j=1}^i x_{hj} \quad (9)$$

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 dos x_i . 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 decrescente³.

Uma curva de concentração, diferentemente da curva de Lorenz, pode ser côncava. Essa concavidade ocorre, por exemplo, quando a proporção acumulada dos rendimentos (Φ_{hi}) excede a proporção acumulada da população (p_i). Nesse caso, há um ou mais pontos da curva de concentração que ficam acima da linha da perfeita igualdade. Isso não ocorre com a curva de Lorenz, que no máximo pode coincidir com aquela linha – quando todas as pessoas possuem exatamente a mesma renda μ .

Se, eventualmente, a ordenação dos x_{hi} coincidir com a ordenação dos x_i , de modo que

$$x_{h1} \leq x_{h2} \leq \dots \leq x_{hn} \quad (10)$$

então a curva de concentração da parcela x_{hi} corresponderá à curva de Lorenz da distribuição de x_{hi} .

Analogamente à definição do índice de Gini expressa na equação (5), define-se a razão de concentração da parcela x_{hi} como

$$C_h = 1 - 2\beta_h \quad (11)$$

sendo β_h a área entre a curva de concentração da parcela x_{hi} (com $x_{hi} \geq 0$) e o eixo das abscissas (p_i).

Da mesma forma que (6), pode-se demonstrar que

$$C_h = \frac{2}{n\mu_h} \text{cov}(i, x_{hi}) \quad (12)$$

³ Mahalanobis (1960) utilizou curvas de concentração para descrever o padrão de consumo de grãos em várias regiões da Índia, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra desse país. Pyatt, Chen e Fei (1980) descrevem com detalhes a construção de uma curva de concentração, considerando também a possibilidade de valores negativos para parcelas do rendimento.

Verifica-se que $-1 + \frac{1}{n} \leq C_h \leq 1 - \frac{1}{n}$

Lembrando as equações (2) e (8), a participação da h -ésima parcela no rendimento total é dada por

$$\varphi_h = \frac{\sum_{i=1}^n x_{hi}}{\sum_{i=1}^n x_i} = \frac{\mu_h}{\mu} \quad (13)$$

Retomando as equações (6) e (7) e lembrando as propriedades da covariância, segue-se que

$$G = \frac{2}{n\mu} \text{cov}(i, x_{1i} + x_{2i} + \dots + x_{ki}) = \frac{2}{n\mu} \sum_{h=1}^k \text{cov}(i, x_{hi}) \quad (14)$$

ou

$$G = \sum_{h=1}^k \frac{\mu_h}{\mu} \left[\frac{2}{n\mu_h} \text{cov}(i, x_{hi}) \right] \quad (15)$$

A partir da expressão (15) e utilizando (12) e (13), mostra-se que o índice de Gini pode ser calculado através da média ponderada das razões de concentração das parcelas que compõem o rendimento⁴:

$$G = \frac{1}{\mu} \sum_{h=1}^k \mu_h C_h = \sum_{h=1}^k \varphi_h C_h \quad (16)$$

A Tabela 1 mostra, através da decomposição do RDPC em oito parcelas mutuamente exclusivas, as contribuições de tais parcelas para o índice de Gini no Brasil em 2004 e 2009. O rendimento total (ou rendimento de todas as fontes) inclui os obtidos por meio do exercício de uma atividade – como empregado (público ou privado), conta-própria ou empregador –, além de aposentadorias, pensões, abonos, aluguéis, doações de não morador e os rendimentos agrupados sob uma única variável no questionário da PNAD: juros, dividendos e transferências do governo, como as do programa Bolsa Família.

⁴ Essa relação foi obtida por Rao (1969). Kakwani (1977) pode ser mencionado como outro trabalho inovador nesse tema.

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.

Vale lembrar que os empregados públicos informais são aqueles funcionários públicos que se declararam não-estatutários e sem carteira ou sem declaração de carteira de trabalho assinada.

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.

Tabela 1

Decomposição do RDPC e do correspondente índice de Gini, considerando 8 parcelas mutuamente exclusivas do rendimento domiciliar. Brasil, 2004 e 2009.

Parcela do rendimento	2004				2009			
	Participação (φ_h)	Razão de conc. (C_h)	Parcela de G		Participação (φ_h)	Razão de conc. (C_h)	Parcela de G	
			$\varphi_h C_h$	%			$\varphi_h C_h$	%
Empregado do setor privado ⁽¹⁾	0,3512	0,4493	0,1578	27,7	0,3629	0,4136	0,1501	27,8
Militar ⁽¹⁾	0,0045	0,7107	0,0032	0,6	0,0048	0,7133	0,0034	0,6
Func. púb. celetista ⁽¹⁾	0,0266	0,6829	0,0182	3,2	0,0263	0,6847	0,0180	3,3
Func. púb. estatutário ⁽¹⁾	0,0965	0,7366	0,0711	12,5	0,1079	0,7479	0,0807	15,0
Emp. púb. informal ⁽¹⁾	0,0188	0,6060	0,0114	2,0	0,0187	0,5484	0,0103	1,9
Empregador, conta-própria e outros ⁽¹⁾	0,2665	0,6467	0,1723	30,2	0,2413	0,6319	0,1525	28,3
Aposent., pensões e abonos	0,1951	0,5966	0,1164	20,4	0,2008	0,5618	0,1128	20,9
Doações, aluguéis, juros, programas sociais e outros rendimentos	0,0407	0,4809	0,0196	3,4	0,0371	0,3228	0,0120	2,2
Total	1,0000	0,5700	0,5700	100,0	1,0000	0,5399	0,5399	100,0

⁽¹⁾ Rendimento de todos os trabalhos de pessoa do domicílio classificada nessa categoria de posição na ocupação.

Fonte: elaboração própria, utilizando dados das PNADs de 2004 e 2009.

No funcionalismo público, nota-se o avanço da participação dos estatutários na renda total declarada. Enquanto a participação dos celetistas diminuiu 1,1% (de 2,66% em 2004 para 2,63% em 2009), os estatutários experimentaram um crescimento de 11,8% em φ_h (de 9,65% em 2004 para 10,79% em 2009).

A razão de concentração do rendimento dos funcionários públicos estatutários, além de ser a maior entre todas as parcelas analisadas, também avançou no período. O aumento observado – de 0,7366 em 2004 para 0,7479 em 2009 –, associado ao crescimento em φ_h mencionado anteriormente, fez com que a participação de tal parcela no índice de Gini avançasse de 12,5% em 2004 para 15,0% em 2009.

É importante destacar a queda na razão de concentração da parcela relativa às doações, aluguéis, juros, programas sociais e outros rendimentos. O valor de C_h foi reduzido de 0,4809 em 2004 para 0,3228 em 2009, uma queda de 32,9%. Essa mudança se deve, essencialmente, à grande expansão do programa Bolsa Família no período.

2.2 Medida da progressividade de uma parcela da renda

A seguir, será mostrado o efeito, sobre o índice de Gini, de uma variação relativa marginal na parcela x_{hi} . Ao final de tal demonstração, será possível definir o índice de progressividade de Lerman-Yitzhaki, que indica se uma determinada parcela contribui para reduzir ou aumentar o índice de Gini.

Admitindo que todos os valores da h -ésima parcela sofram um acréscimo relativo θ , o novo valor da mesma passa a ser

$$(1 + \theta)x_{hi} = x_{hi} + \theta x_{hi}$$

A nova média dessa parcela será

$$\mu_h + \theta \mu_h$$

Admite-se que θ seja suficientemente pequeno para que a ordenação dos x_i não seja alterada. Dessa maneira, a razão de concentração da referida parcela permanece igual a C_h , já que aumentos proporcionais em todos os valores de uma parcela não afetam a posição da curva de concentração ou sua razão de concentração⁵.

Relembrando (16) e incorporando os novos valores da h -ésima parcela, o índice de Gini após esse pequeno aumento proporcional é dado por

⁵ É importante lembrar que, por menor que seja o valor de θ , reordenações poderão ocorrer quando houver valores iguais de x_i com diferentes participações de x_{hi} .

$$G = \frac{1}{\mu + \theta\mu_h} \left[\sum_{j \neq h} \mu_j C_j + (\mu_h + \theta\mu_h) C_h \right] \quad (17)$$

Derivando em relação a θ e obtendo o limite dessa derivada quando θ tende a 0, é possível mostrar que

$$\lim_{\theta \rightarrow 0} \frac{dG}{d\theta} = \lim_{\theta \rightarrow 0} \frac{\Delta G}{\theta} = \frac{\mu_h}{\mu} (C_h - G) = \varphi_h (C_h - G) \quad (18)$$

Assim, um pequeno acréscimo proporcional na h -ésima parcela, caso ela seja positiva ($\varphi_h > 0$), só reduzirá a desigualdade geral se $C_h < G$. Por outro lado, caso a parcela seja negativa ($\varphi_h < 0$ – caso de um imposto, por exemplo), tal variação só provocará uma redução do índice de Gini se $C_h > G$.

Em homenagem a Lerman e Yitzhaki (1985), autores que primeiro demonstraram como mudanças marginais em uma determinada parcela da renda afetam a desigualdade, pode-se definir o índice de progressividade de Lerman-Yitzhaki como

$$\pi_h = [\text{sinal}(\varphi_h)](G - C_h) \quad (19)$$

Assim, uma parcela é progressiva ($\pi_h > 0$) se, multiplicando a mesma por $1 + \theta$, com θ positivo e arbitrariamente pequeno, há uma redução na desigualdade geral ($\Delta G < 0$). Para uma parcela positiva, isso só ocorre se $C_h < G$. Para uma negativa, se $C_h > G$.

Por outro lado, uma parcela é regressiva ($\pi_h < 0$) se, multiplicando a mesma por $1 + \theta$, com θ positivo e arbitrariamente pequeno, há um aumento do índice de Gini ($\Delta G > 0$). Tal efeito só ocorre, considerando uma parcela positiva, se $C_h > G$. É necessário que $C_h < G$, no caso de uma parcela negativa.

A Tabela 2 mostra as razões de concentração e os índices de progressividade de Lerman-Yitzhaki para oito parcelas mutuamente exclusivas do RDPC no Brasil em 2004 e 2009. Como todas as parcelas são positivas, o índice de progressividade resume-se à diferença entre o índice de Gini do ano em questão e a razão de concentração da respectiva parcela.

Uma das parcelas mais progressivas é a última, que mistura rendimentos claramente progressivos – como os obtidos através de programas de transferência de renda, especialmente o Bolsa Família, e doações – e rendimentos regressivos – como os provenientes de aluguéis, juros e dividendos. Em 2004, segundo a Tabela 1, a progressividade associada a essa parcela fez com

que sua participação no índice de Gini (3,43%) fosse menor do que sua participação na renda total (4,07%). Já em 2009, a queda proporcionalmente maior da razão de concentração frente ao índice de Gini fez com que a progressividade desse tipo de rendimento aumentasse em aproximadamente 144%.

Tabela 2

Razões de concentração e medidas de progressividade de 8 parcelas mutuamente exclusivas do rendimento domiciliar. Brasil, 2004 e 2009.

Parcela do rendimento	2004		2009	
	Razão de concentração (C_h)	Progressividade ($G - C_h$)	Razão de concentração (C_h)	Progressividade ($G - C_h$)
Empregado do setor privado ⁽¹⁾	0,4493	0,1207	0,4136	0,1263
Militar ⁽¹⁾	0,7107	-0,1407	0,7133	-0,1734
Func. públ. celetista ⁽¹⁾	0,6829	-0,1129	0,6847	-0,1448
Func. públ. estatutário ⁽¹⁾	0,7366	-0,1666	0,7479	-0,2080
Emp. públ. informal ⁽¹⁾	0,6060	-0,0360	0,5484	-0,0085
Empregador, conta-própria e outros ⁽¹⁾	0,6467	-0,0767	0,6319	-0,0920
Aposent., pensões e abonos	0,5966	-0,0266	0,5618	-0,0219
Doações, aluguéis, juros, programas sociais e outros rendimentos	0,4809	0,0891	0,3228	0,2171
Total	0,5700	-	0,5399	-

⁽¹⁾ Rendimento de todos os trabalhos de pessoa do domicílio classificada nessa categoria de posição na ocupação.

Fonte: elaboração própria, utilizando dados das PNADs de 2004 e 2009.

Por outro lado, o rendimento dos funcionários públicos estatutários é o mais regressivo entre as parcelas analisadas. Em 2004, sua regressividade fez com que sua participação no índice de Gini (12,47%) fosse maior do que sua participação no rendimento total (9,65%). O aumento da regressividade em 2009 deve-se ao aumento da razão de concentração dessa parcela e queda do índice de Gini entre 2004 e 2009.

Uma abordagem comumente utilizada para se avaliar a natureza progressiva ou regressiva de uma parcela do rendimento propõe comparar os índices de Gini com e sem a parcela em questão. Se a desigualdade diminuir com a exclusão da parcela, conclui-se que a mesma seja regressiva. Por outro lado, caso o índice de Gini aumente, argumenta-se pela progressividade da mesma. O problema com tal método é que, após a exclusão da parcela, há reordenação entre os

rendimentos. Além disso, não é razoável considerar uma situação hipotética em que uma parcela do rendimento seja totalmente eliminada.

Para que se possa conhecer a natureza do impacto, no índice de Gini, da remoção de uma determinada parcela do rendimento, seja w_i a renda obtida excluindo a h -ésima parcela:

$$w_i = x_i - x_{hi} = \sum_{j \neq h} x_{ji} \quad (20)$$

O índice de Gini, considerando que a renda é formada por w_i e x_{hi} , é dado por

$$G = \varphi_h C_h + (1 - \varphi_h) C_w \quad (21)$$

onde C_w é a razão de concentração de w_i .

A diferença entre os índices de Gini com e sem a h -ésima parcela pode ser escrito como

$$G - G_w = (G - C_w) + (C_w - G_w) \quad (22)$$

Isolando C_w na equação (21), substituindo no primeiro termo do segundo membro da equação (22) e realizando as devidas simplificações, tem-se que

$$G - G_w = \frac{\varphi_h}{1 - \varphi_h} (C_h - G) + (C_w - G_w) \quad (23)$$

e, lembrando (19),

$$G_w - G = \frac{|\varphi_h|}{1 - \varphi_h} \pi_h + (G_w - C_w) \quad (24)$$

O valor de $G_w - C_w$ é o efeito da reordenação decorrente da exclusão (ou inclusão) de x_{hi} , ou seja, o efeito associado à diferença entre a série dos valores de i_w e a série dos valores de i . Nota-se que $G_w - C_w \geq 0$, já que $\text{cov}(i_w, w_i) \geq \text{cov}(i, w_i)$.

Se a parcela x_{hi} for progressiva ($\pi_h > 0$), tem-se obrigatoriamente que $G_w > G$, ou seja, a exclusão da parcela levará a um aumento do índice de Gini. Por outro lado, um valor positivo do primeiro membro de (24) não permite concluir que a parcela x_{hi} seja progressiva. É possível que isso ocorra com uma parcela regressiva ($\pi_h < 0$), desde que o efeito da reordenação seja maior que o valor absoluto do primeiro termo no segundo membro de (24).

Com o auxílio do computador, é fácil recalculas as principais características da distribuição do RDPC no Brasil anulando todos os rendimentos dos funcionários públicos

estatutários. Para o ano de 2009, o índice de Gini passa de $G = 0,5399$ para $G_w = 0,5413$, cuja diferença $G_w - G = 0,5413 - 0,5399 = 0,0014$ poderia levar à conclusão de que a parcela dos funcionários públicos estatutários é progressiva, já que a exclusão da mesma provoca um aumento da desigualdade. Tal conclusão, porém, é errada, de acordo com o que foi exposto anteriormente.

Através da equação (21), é possível calcular o valor da razão de concentração de w_i , que nesse caso é dada por $C_w = 0,5147$. Assim, o efeito da reordenação é dado por

$$G_w - C_w = 0,5413 - 0,5147 = 0,0266$$

Já o efeito devido à regressividade da parcela dos funcionários públicos estatutários é dado por

$$\frac{|\varphi_h|}{1 - \varphi_h} \pi_h = -0,0252$$

Tem-se que o efeito reordenação é maior, em termos absolutos, que o associado à regressividade dessa parcela. Somando-se ambos os efeitos, obtém-se

$$\frac{|\varphi_h|}{1 - \varphi_h} \pi_h + (G_w - C_w) = -0,0252 + 0,0266 = 0,0014$$

que é o mesmo valor obtido através da comparação entre os índices de Gini com e sem a parcela dos funcionários públicos estatutários.

Ao invés de tal simulação sem nenhuma correspondência com qualquer alteração viável na remuneração do funcionalismo público, é mais interessante conhecer qual seria o efeito, para o índice de Gini, de uma pequena redução proporcional no rendimento dessa parcela. De acordo com a expressão (18), com $\theta < 0$, esse efeito é proporcional à medida de progressividade $\pi_h = G - C_h$. Os dados da PNAD de 2009 indicam que essa medida é negativa ($\pi_h = -0,2080$), ou seja, que uma redução de 1% no rendimento de todos os funcionários públicos estatutários fará com que o índice de Gini se reduza de aproximadamente 0,0002, passando a ser $0,5399 - 0,0002 = 0,5397$, o que mostra a natureza regressiva dessa parcela da renda.

2.3 A decomposição de mudanças do índice de Gini: o efeito-concentração e o efeito-composição

As equações até aqui analisadas permitiram decompor a desigualdade conforme parcelas da renda e avaliar qual o efeito de uma variação relativa marginal em uma determinada parcela sobre o índice de Gini. Mas como mudanças na desigualdade entre dois anos distintos podem ser explicadas? Como saber se determinada parcela contribuiu para aumentar ou diminuir o índice de Gini nesse intervalo?

De acordo com (16), o índice de Gini no ano inicial é dado por

$$G_1 = \sum_{h=1}^k \varphi_{1h} C_{1h} \quad (25)$$

Se a renda ainda for dividida pelas mesmas parcelas, calcula-se a desigualdade no ano final

$$G_2 = \sum_{h=1}^k \varphi_{2h} C_{2h} \quad (26)$$

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

$$\Delta G = G_2 - G_1 = \sum_{h=1}^k (\varphi_{2h} C_{2h} - \varphi_{1h} C_{1h}) \quad (27)$$

Somando e subtraindo $\varphi_{1h} C_{2h}$ dentro da expressão entre parênteses, a seguinte igualdade é obtida após a fatoração:

$$\Delta G = \sum_{h=1}^k (C_{2h} \Delta \varphi_h + \varphi_{1h} \Delta C_h), \quad (28)$$

com $\Delta \varphi_h = \varphi_{2h} - \varphi_{1h}$ e $\Delta C_h = C_{2h} - C_{1h}$.

Outra forma de se obter a variação do índice de Gini seria somando e subtraindo $\varphi_{2h} C_{1h}$ dentro da expressão entre parênteses em (27). Após a fatoração, obtém-se a seguinte igualdade:

$$\Delta G = \sum_{h=1}^k (C_{1h}\Delta\varphi_h + \varphi_{2h}\Delta C_h) \quad (29)$$

As expressões (28) e (29) são duas maneiras distintas de se decompor ΔG . Para evitar a escolha arbitrária de uma delas, utiliza-se a média aritmética das duas:

$$\Delta G = \sum_{h=1}^k (C_h^*\Delta\varphi_h + \varphi_h^*\Delta C_h) \quad (30)$$

com $C_h^* = \frac{1}{2}(C_{1h} + C_{2h})$ e $\varphi_h^* = \frac{1}{2}(\varphi_{1h} + \varphi_{2h})$.

Apesar de matematicamente válida, a expressão (30) ainda não é a que melhor decompõe a variação do índice de Gini entre dois anos distintos, considerando o significado econômico dos seus termos. Tomando a média dos índices de Gini nos dois anos considerados, tem-se

$$G^* = \frac{1}{2}(G_1 + G_2) \quad (31)$$

Dado que $\sum \varphi_{2h} = \sum \varphi_{1h} = 1$, constata-se que

$$\sum_{h=1}^k G^*\Delta\varphi_h = G^* \sum_{h=1}^k (\varphi_{2h} - \varphi_{1h}) = 0 \quad (32)$$

Então, subtraindo a expressão (32) do segundo membro da expressão (30), obtém-se

$$\Delta G = \sum_{h=1}^k [(C_h^* - G^*)\Delta\varphi_h + \varphi_h^*\Delta C_h] \quad (33)$$

Como aponta Soares (2006), uma decomposição da variação do índice de Gini é mais adequada quando o aumento da participação de determinada parcela ($\Delta\varphi_h > 0$) aumenta ou diminui a desigualdade conforme, respectivamente, a regressividade ou progressividade dessa parcela.

A contribuição total da h -ésima parcela do rendimento para a mudança do índice de Gini, de acordo com a expressão (33), é

$$(\Delta G)_h = (C_h^* - G^*)\Delta\varphi_h + \varphi_h^*\Delta C_h \quad (34)$$

e a respectiva contribuição percentual é

$$s_h = \frac{100}{\Delta G} [(C_h^* - G^*)\Delta\varphi_h + \varphi_h^*\Delta C_h] \quad (35)$$

É possível perceber, nas expressões (34) e (35), 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

$$\sum_{h=1}^k (C_h^* - G^*)\Delta\varphi_h \quad (36)$$

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

$$(C_h^* - G^*)\Delta\varphi_h \quad (37)$$

cuja porcentagem da mudança do índice de Gini é

$$s_{\varphi h} = \frac{100}{\Delta G} (C_h^* - G^*)\Delta\varphi_h \quad (38)$$

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 com 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

$$\sum_{h=1}^k \varphi_h^*\Delta C_h \quad (39)$$

O efeito-concentração da h -ésima parcela é

$$\varphi_h^*\Delta C_h \quad (40)$$

ou, como porcentagem da variação da desigualdade,

$$s_{C_h} = \frac{100}{\Delta G} \varphi_h^*\Delta C_h \quad (41)$$

A Tabela 3 mostra a contribuição de cada parcela do rendimento para a variação da desigualdade e os respectivos efeito-composição e efeito-concentração, quando se comparam as distribuições do RDPC em 2004 e 2009. São apresentados tanto os efeitos em termos absolutos quanto como porcentagem da redução do índice de Gini no período, que é $\Delta G = 0,5399 - 0,5700 = -0,0301$.

Tabela 3

Decomposição da mudança no índice de Gini ($\Delta G = -0,0301$) da distribuição do RDPC no Brasil entre 2004 e 2009.

Parcela do RDPC	Efeito-Composição		Efeito-Concentração		Efeito-Total	
	$(C_h^* - G^*)\Delta\varphi_h$	$s_{\varphi h} (\%)$	$\varphi_h^* \Delta C_h$	$s_{Ch} (\%)$	$(\Delta G)_h$	$s_h (\%)$
Empregado do setor privado ⁽¹⁾	-0,0015	5,0	-0,0127	42,2	-0,0142	47,2
Militar ⁽¹⁾	0,0001	-0,3	0,0000	0,0	0,0001	-0,3
Func. púb. celetista ⁽¹⁾	-0,0001	0,3	0,0001	-0,3	0,0000	0,0
Func. púb. estatutário ⁽¹⁾	0,0021	-7,0	0,0012	-4,0	0,0033	-11,0
Emp. púb. informal ⁽¹⁾	0,0000	0,0	-0,0011	3,7	-0,0011	3,7
Empregador, conta-própria e outros ⁽¹⁾	-0,0021	7,0	-0,0038	12,6	-0,0059	19,6
Aposent., pensões e abonos	0,0002	-0,7	-0,0069	22,9	-0,0067	22,2
Doações, aluguéis, juros, programas sociais e outros rendimentos	0,0006	-2,0	-0,0062	20,6	-0,0056	18,6
Total	-0,0007	2,3	-0,0294	97,7	-0,0301	100,0

⁽¹⁾ Rendimento de todos os trabalhos de pessoa do domicílio classificada nessa categoria de posição na ocupação.

Fonte: elaboração própria, utilizando dados das PNADs de 2004 e 2009.

Considere-se, inicialmente, o rendimento dos empregados do setor privado. Sua participação na renda total (φ_h) cresce de 35,12% em 2004 para 36,29% em 2009 (Tabela 1). Dado que essa parcela é progressiva, o crescimento de φ_h contribui com 5,0% para a redução do índice de Gini no período ($\Delta G = -0,0301$). Já a diminuição observada da razão de concentração (de 0,4493 em 2004 para 0,4136 em 2009), associada à sua elevada participação na renda total, responde por 42,2% da queda em ΔG . Somando-se os efeitos composição e concentração mencionados, aproximadamente 47,2% da redução observada do índice de Gini entre os anos de 2004 e 2009 pode ser associada ao rendimento dos empregados do setor privado.

Outro exemplo seria a parcela dos funcionários públicos estatutários. O aumento de sua participação na renda total – de 9,65% em 2004 para 10,79% em 2009 –, associada à regressividade de tal parcela, contribui com um aumento de 0,0021 no índice de Gini entre 2004 e 2009, o que representa -7,0% da mudança no período ($\Delta G = -0,0301$). Já o aumento da razão

de concentração dessa parcela (de 0,7366 em 2004 para 0,7479 em 2009, segundo a Tabela 1) provoca um aumento de 0,0012 na desigualdade geral, que corresponde a $-4,0\%$ de ΔG . Somando-se ambos os efeitos, a parcela dos funcionários públicos estatutários é a que mais contribui para o aumento do índice de Gini entre 2004 e 2009, com $-11,0\%$ do ΔG observado nesse período.

É importante que não se confunda a natureza progressiva ou regressiva de uma parcela do RDPC com sua contribuição para o aumento ou redução do índice de Gini em determinado período. Tanto parcelas regressivas como parcelas progressivas podem sofrer variações em suas participações na renda total (φ_h) e/ou razões de concentração (C_h), contribuindo assim para aumentar ou reduzir a desigualdade geral.

Como exemplo, a parcela referente às aposentadorias, pensões e abonos, cujo índice de progressividade de Lerman-Yitzhaki em 2009 chegou a $\pi_h = -0,0219$ (Tabela 2), foi responsável pela segunda maior contribuição para a queda do índice de Gini entre 2004 e 2009. Apesar de ser uma parcela regressiva, a diminuição da razão de concentração de 0,5966 em 2004 para 0,5618 em 2009 fez com que o efeito-concentração fosse responsável por $22,9\%$ da redução na desigualdade geral desse período.

Outra parcela do rendimento que também contribuiu para a queda do índice de Gini nesse intervalo foi a dos empregadores, conta-própria e outros. A redução de sua participação na renda total (de $26,65\%$ em 2004 para $24,13\%$ em 2009), associada a uma regressividade ainda mais acentuada que a mencionada no parágrafo anterior ($\pi_h = -0,0920$ em 2009), fez com que o efeito-composição respondesse por $7,0\%$ da queda em ΔG .

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.

Quando possível, as principais mudanças observadas, tanto na composição quanto nos rendimentos do funcionalismo público, terão suas causas apontadas. As diferenças ocorridas entre os mandatos de FHC e Lula também receberão destaque ao longo deste capítulo.

Para proceder com tal análise, serão utilizados os dados 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. Como mencionado anteriormente, a PNAD não abrangia, antes de 2004, a área rural da antiga região Norte (RO, AC, AM, RR, PA e AP). Assim, é necessário excluir, de 2004 em diante, os dados referentes à área rural daqueles estados.

Como no capítulo anterior, serão considerados somente os domicílios particulares permanentes, excluindo os moradores cuja condição na unidade domiciliar seja pensionista, empregado doméstico ou parente de empregado doméstico. Exclusivamente para esse capítulo, serão excluídas as pessoas cujo rendimento mensal do trabalho principal⁶ não foi declarado ou não se aplica.

3.1 Composição do setor público brasileiro no período 1995-2009

3.1.1 Evolução por esfera de governo e regime de contratação

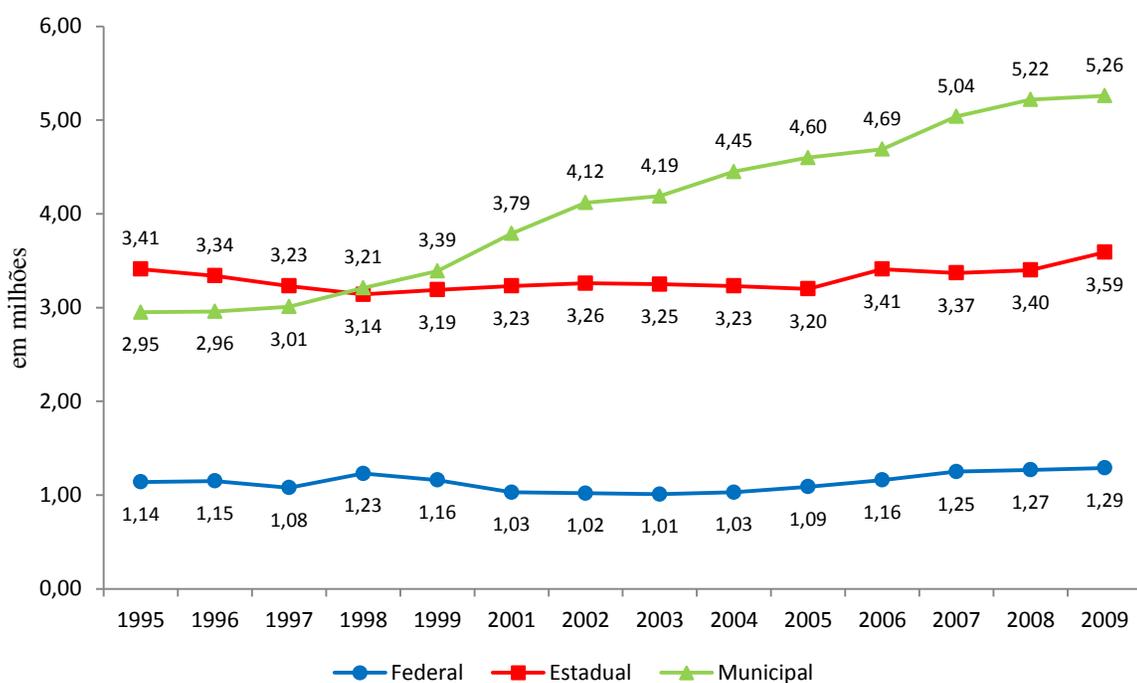
O funcionalismo público brasileiro evoluiu de aproximadamente 7,50 milhões de pessoas em 1995 para cerca de 10,14 milhões em 2009, o que representa um crescimento de mais de 35%. Grande parte desse avanço deve-se à esfera municipal, cujos quadros saltaram 78,3% nesse período (Gráfico 1).

⁶ O rendimento mensal do trabalho principal (variável V4718 da PNAD) considera somente as pessoas com 10 anos ou mais de idade.

Apesar do grande aumento no número de vagas do setor público nos municípios, esse crescimento não foi homogêneo comparando-se os governos de FHC e Lula. O número de servidores municipais saltou de 2,95 milhões em 1995 para 4,12 milhões em 2002 – um aumento de 39,7%. Por sua vez, de 2002 a 2009, o ritmo de crescimento foi bem menor, atingindo 27,7% e totalizando 5,26 milhões de funcionários públicos municipais em 2009.

Gráfico 1

Número de pessoas ocupadas no setor público, 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.

Verifica-se o movimento oposto com relação aos funcionários públicos federais e estaduais, considerando-se os mesmos intervalos de tempo. Enquanto ambas as esferas sofreram reduções em seus quadros entre 1995 e 2002 (de 10,5% entre os federais e 4,4% entre os estaduais), no período subsequente foi possível verificar crescimentos de 26,5% e 10,1%, respectivamente.

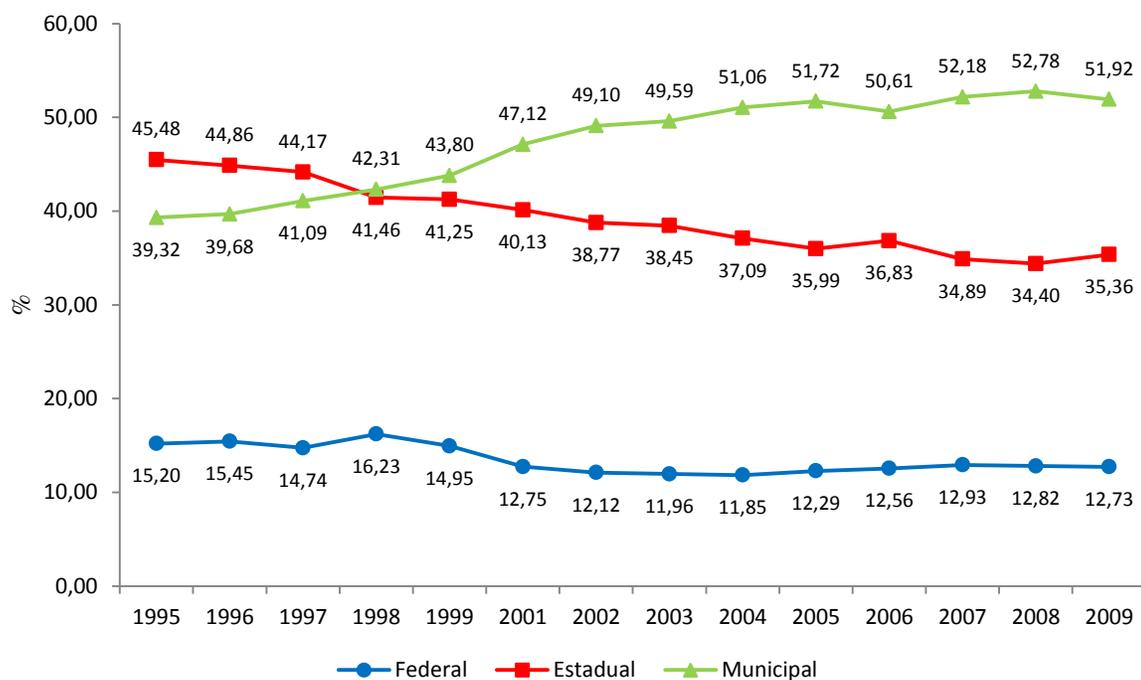
É interessante analisar como se comportou a participação das várias esferas após as variações mencionadas no número absoluto de vagas do funcionalismo público. O grande

aumento no número de servidores públicos municipais fez com que a participação dos municípios na criação de tais vagas crescesse de 39,32% em 1995 para 51,92% em 2009. Esse avanço, porém, só foi possível com a diminuição das participações das esferas federal e estadual que, no mesmo período, sofreram reduções de 2,47 e 10,12 pontos percentuais, respectivamente (Gráfico 2).

Segundo o Comunicado nº 19 divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA 2009), essa ampliação do peso do emprego público no âmbito municipal deve-se “aos desdobramentos das modificações definidas pela Constituição de 1988, que promoveu uma acentuada descentralização de diversas atividades sociais, especialmente nas áreas de educação e de saúde, que são justamente as que concentram (...) a maior quantidade dos postos de trabalho do setor público”.

Gráfico 2

Distribuição das pessoas ocupadas no setor público, por esfera de governo. Brasil ⁽¹⁾, 1995 a 2009.



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

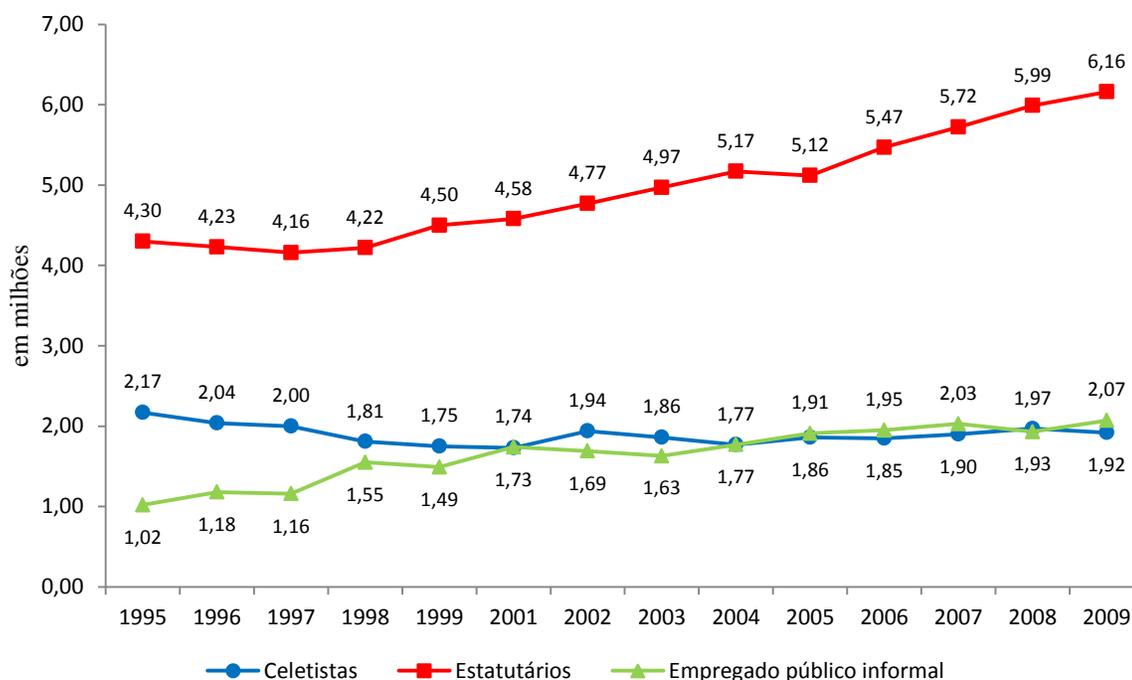
Fonte: elaboração própria, utilizando dados das PNADs de 1995 a 2009.

Paralelamente a tais mudanças organizacionais, o crescimento do total de municípios no país – de acordo com o IPEA (2009), de 4.491 em 1992 para 4.974 em 1996, 5.507 em 2000, 5.561 em 2001 e 5.565 em 2008 – é outro fator que permite explicar o aumento no número absoluto e relativo de servidores municipais. Ainda segundo o IPEA, as mudanças institucionais e políticas advindas da promulgação da Constituição de 1988 permitiram “uma maior descentralização do poder político e conseqüente estímulo à emancipação de novas unidades político-administrativas, em particular de novos municípios”.

Com relação ao regime de contratação dos servidores públicos, aqueles cujo vínculo empregatício é regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) tiveram seus postos reduzidos de 2,17 milhões em 1995 para 1,92 milhões em 2009, uma queda de aproximadamente 11,5% (Gráfico 3). 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 3

Número de pessoas ocupadas no setor público, segundo regime de contratação. 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.

Por outro lado, os estatutários – funcionários regidos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos – passaram de 4,30 milhões em 1995 para 6,16 milhões em 2009, um aumento de 43,3%. 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.

As diferentes condições macroeconômicas em cada período podem 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.

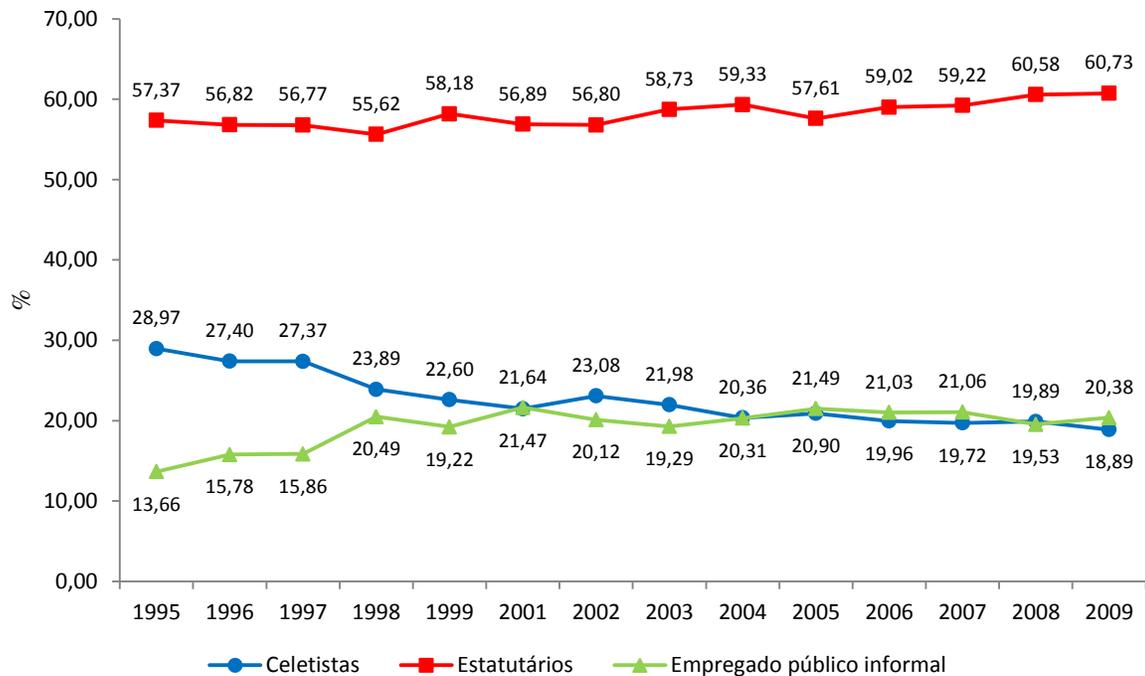
No entanto, o crescimento mais expressivo foi observado no número de empregados públicos informais. Sem vínculo estável com o setor público, são normalmente contratados por tempo determinado ou em caráter emergencial para realizar trabalhos avulsos para o governo – como exemplo, pode-se citar os bolsistas, consultores, trabalhadores temporários, estagiários, professores substitutos e não-efetivos, entre outros. Em números absolutos, o número de vagas ocupadas por tais funcionários avançou de pouco mais de 1 milhão em 1995 para mais de 2 milhões em 2009 – um aumento de mais de 100%. Grande parte desse avanço ocorreu durante o mandato de FHC, com taxas médias anuais de 7,5% nesse período.

Esse expressivo crescimento no número de empregados públicos informais elevou a participação dessa forma de contratação no setor público (Gráfico 4). Em 1995, tal vínculo empregatício representava 13,66% do total de empregos públicos, passando a 20,38% em 2009. Segundo Carvalho Filho (2002), esse aumento pode ser explicado pela promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998 – que estabelece medidas de flexibilização do emprego público, especialmente as que regulam a admissão e dispensa de pessoal – e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) – que, entre outras disposições, restringe, como percentual das receitas da União, Estados e Municípios, as despesas com pessoal. Tais medidas

permitem que o governo, num eventual aumento da demanda por serviços, contrate servidores temporários e avulsos sem elevar proporcionalmente os gastos. Além disso, em épocas de crises orçamentárias, esse tipo de vínculo empregatício facilita a redução de gastos com pessoal, quando os limites fixados em lei são superados.

Gráfico 4

Distribuição das pessoas ocupadas no setor público, segundo regime de contratação. Brasil ⁽¹⁾, 1995 a 2009.



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

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

O aumento da participação dos empregados públicos informais foi acompanhado de uma queda de aproximadamente 10 pontos percentuais na participação dos celetistas. 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 os empregados das empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) estão, obrigatoriamente, instituídos sob o regime

celetista, a transferência desses servidores para o setor privado ocorre assim que a empresa é vendida. Segundo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a partir de 1991 foram privatizadas 68 empresas e participações acionárias estatais federais (excluindo o setor de telecomunicações), a maioria nas áreas de siderurgia, química, petroquímica, fertilizantes e energia elétrica.

Por fim, ressalta-se que o número de servidores públicos, frente ao total de ocupados no mercado de trabalho, não sofreu grandes alterações – era de 11,01% em 1995 e passou a 11,42% em 2009. Porém, essa regularidade não foi observada considerando-se os sub-períodos 1995-2002 e 2002-2009, já que houve um recuo de 11,01% para 10,84% no primeiro intervalo e um avanço de 10,84% para 11,42% no segundo.

É interessante comparar esses percentuais com a participação do setor público no emprego total em outros países. Segundo pesquisa conduzida pela Organização Internacional do Trabalho, dos 64 países que enviaram seus dados referentes ao período de 1995 a 1997, o Brasil situa-se na 58ª posição, com uma porcentagem de 11,5% referente ao ano de 1996 (Hammouya, 1999)⁷. É uma das menores taxas de servidores públicos frente ao total de ocupados, em comparação com países como o Japão, com 7,7% (61ª posição); Estados Unidos, com 16,0% (51ª posição); México, com 16,4% (50ª posição); Canadá, com 20,1% (43ª posição) e Suécia, com 37,9% (15ª posição)⁸.

3.1.2 Evolução por regime de contratação, segundo esfera de governo

É possível também separar, por vínculo empregatício praticado pela administração pública, o número de funcionários públicos alocados em cada esfera de governo – federal, estadual ou municipal. Tal procedimento facilita a identificação do ente federativo, bem como do respectivo regime de contratação, responsável pelo aumento ou diminuição do número de servidores públicos no período 1995-2009. Nesse sentido, o Gráfico 5 mostra o número de celetistas em cada esfera governamental.

⁷ O conceito de setor público utilizado pela Organização Internacional do Trabalho engloba todas as atividades – sejam elas voltadas ao mercado ou não – controladas e principalmente financiadas pelo Estado. Os principais órgãos que compõem tal setor são a administração pública e as empresas estatais.

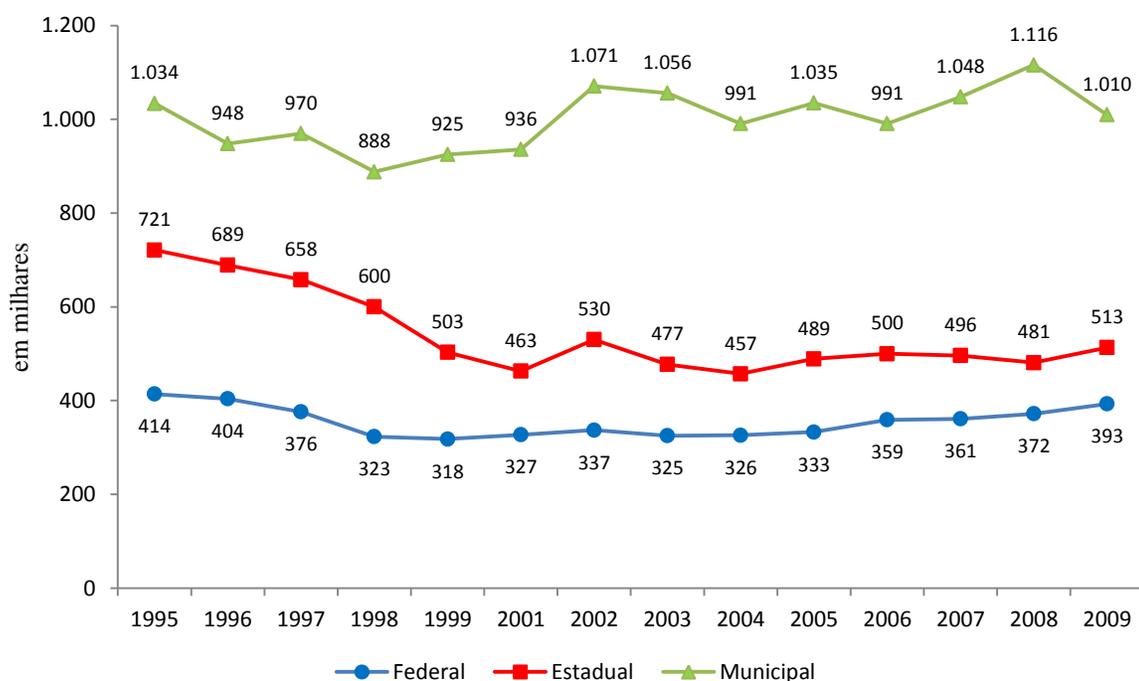
⁸ Para uma análise da evolução de indicadores de emprego público em alguns países desenvolvidos, com ênfase para o período após a Segunda Guerra Mundial, ver Mansor de Mattos (2011b).

Percebe-se que, excluindo os servidores municipais – cujo número de funcionários permaneceu praticamente estável no período –, tanto federais quanto estaduais experimentaram cortes em seus quadros. Isso só vem confirmar o que foi dito anteriormente com relação à política de ajuste promovida pelo PND, que incidiu exclusivamente sobre a União e os Estados.

Considerando o período analisado, é possível notar uma queda acentuada no número de funcionários públicos celetistas em âmbito estadual. Os quadros dessa categoria foram reduzidos de 721.000 servidores em 1995 para 463.000 em 2001, um decréscimo de 35,8%. Essa diminuição, de acordo com dados do BNDES, pode ser explicada pelas privatizações estaduais que ocorreram a partir de 1996. Ainda segundo a entidade, 40 empresas estaduais foram privatizadas de 1996 a 2002, além da venda de 15 participações em outras companhias.

Gráfico 5

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



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

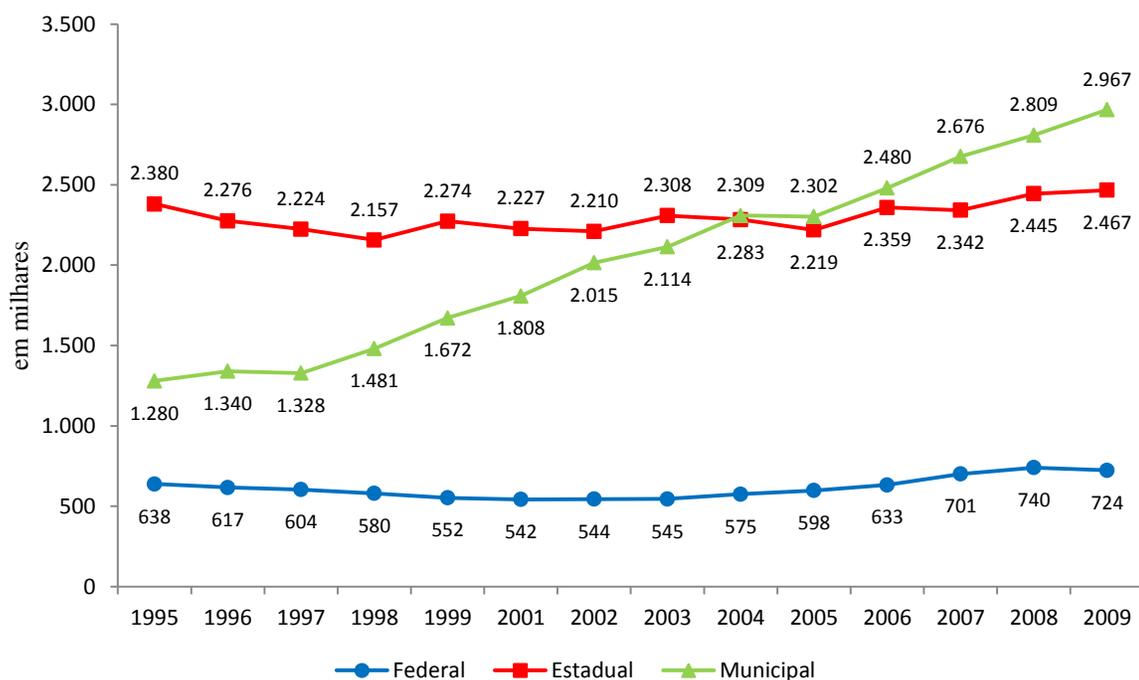
Fonte: elaboração própria, utilizando dados das PNADs de 1995 a 2009.

Com relação aos servidores públicos estatutários, percebe-se, através do Gráfico 6, o expressivo aumento no número de funcionários municipais entre 1995 e 2009. O avanço foi de

aproximadamente 132%, saltando de 1,28 milhão em 1995 para aproximadamente 2,97 milhões em 2009. É interessante notar que essa evolução seguiu padrões semelhantes nos intervalos 1995-2002 e 2002-2009. Enquanto no primeiro período houve um avanço de 57,4% no número de estatutários municipais – de 1,28 milhão em 1995 para 2,02 milhões em 2002 –, de 2002 a 2009 foram contratados 952.000 novos servidores, o que possibilitou um crescimento de 47,2% em seus quadros.

Gráfico 6

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.

Como já mencionado, 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. O Pacto pela Saúde, assinado em 2006, fez com que a esfera municipal assumisse imediata ou gradualmente a gerência dos serviços de saúde. Já a Lei nº 9.394/1996, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, veio

confirmar o que a Constituição já havia definido: o município seria o principal mantenedor da educação infantil e do ensino fundamental de sua população, contando com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado no qual está situado.

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 na seção anterior, 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 638.000 em 1995 para 544.000 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 544.000 servidores, contingente que havia crescido para 724.000 em 2009, o que representou um acréscimo de 33,1%.

Dados sobre os empregados públicos informais encontram-se no Gráfico 7. 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.

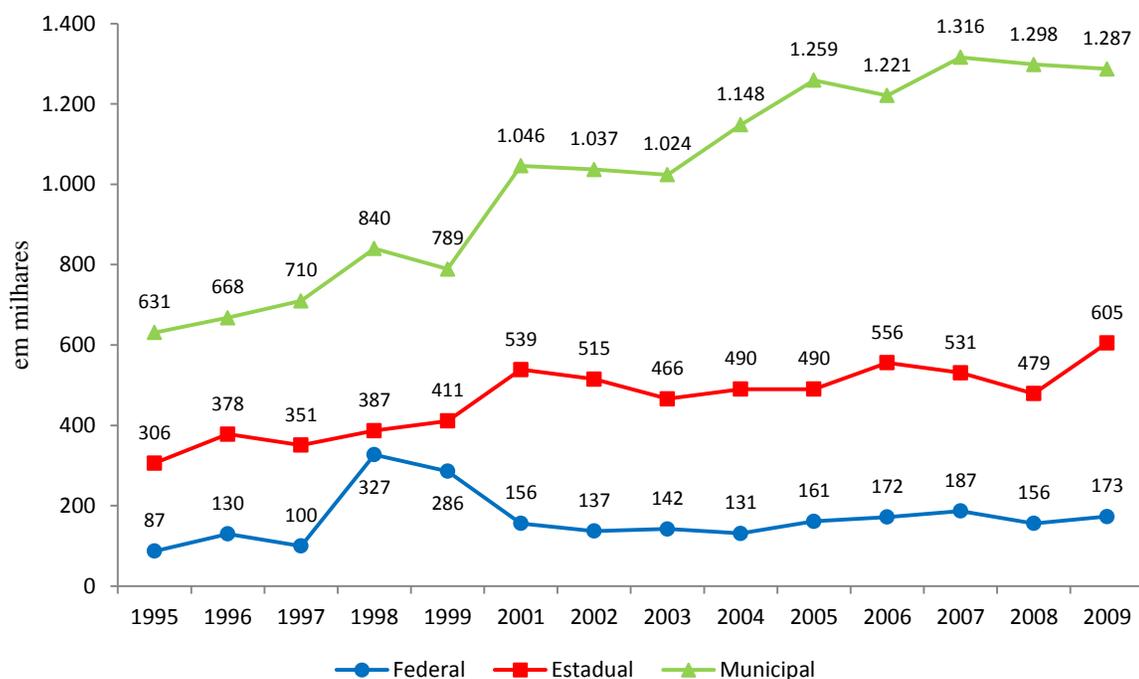
Isso mostra a opção, por parte da gestão pública, pela contratação de servidores sem vínculo empregatício, facilitando o cumprimento dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal com relação à despesa com pessoal. Além de a remuneração ser mais baixa com relação aos outros regimes de contratação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

O crescimento mais expressivo ocorreu na esfera municipal, passando de 631.000 servidores em 1995 para aproximadamente 1,29 milhão em 2009. Para explicar tal avanço, Carvalho Filho (2002) argumenta que “a contratação do pessoal da área para atuar nos Programas

de Saúde da Família (PSF) e no Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) em nível local, certamente (...) contribuiu para a expansão desse pessoal”.

Gráfico 7

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 na Tabela 4.

O Gráfico 8 mostra a evolução, de 1995 a 2009, do valor médio do rendimento do trabalho principal dos funcionários públicos, de acordo com o vínculo empregatício. Como as

remunerações apresentadas nesse gráfico não foram padronizadas pelo número de horas trabalhadas, dados sobre a média de horas trabalhadas por semana pelos funcionários públicos, bem como a média de rendimentos por hora dos mesmos no trabalho principal, serão apresentados em seguida.

Tabela 4

Deflatores entre os anos de 1995 a 2009, considerando a média geométrica do INPC de setembro e outubro.

Ano	Deflator
1995	2,544666
1996	2,263809
1997	2,169725
1998	2,105083
1999	1,977797
2001	1,722448
2002	1,566975
2003	1,341260
2004	1,267278
2005	1,204541
2006	1,171875
2007	1,117686
2008	1,043108
2009	1,000000

Fonte: elaboração própria.

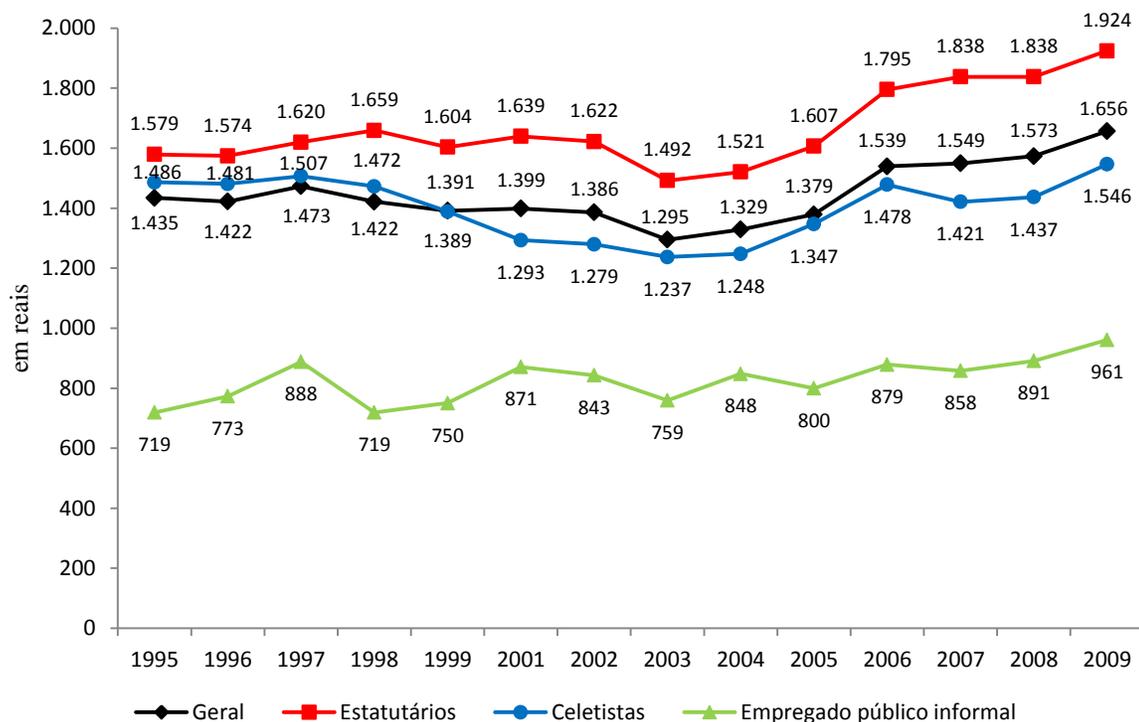
É fácil observar a divergência entre as rendas obtidas pelos celetistas e estatutários a partir de 1998. Durante o mandato de FHC, os celetistas experimentaram uma queda real de 13,9% em seus proventos, enquanto os estatutários viram seus rendimentos crescerem 2,7%. É possível, como já ressaltado na 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.

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.

Gráfico 8

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

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

Com relação aos funcionários públicos informais, no período 1995-2009, observou-se um aumento de 33,7% na renda de tais trabalhadores. Apesar disso, é interessante notar que a remuneração mensal recebida por essa parcela ainda é substancialmente menor que a dos outros regimes de contratação, o que explica o interesse dos governos na admissão desses servidores para se ajustarem às limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Tabela 5 mostra, de 1995 a 2009, a média de horas semanais dos funcionários públicos no trabalho principal. Os empregados públicos informais, apesar de uma remuneração mensal

menor que a dos outros vínculos empregatícios, apresentam uma média não muito diferente da dos celetistas e estatutários.

Tabela 5

Média de horas semanais dos funcionários públicos no trabalho principal.
Brasil ⁽¹⁾, 1995 a 2009.

Ano	Geral	Estatutário	Celetista	Empregado público informal
1995	36,53	36,87	37,62	32,75
1996	36,60	36,85	37,58	34,02
1997	36,73	37,06	37,76	33,75
1998	36,40	36,96	38,52	32,41
1999	36,06	36,99	37,72	31,31
2001	36,65	37,31	37,96	33,61
2002	36,71	37,12	38,42	33,59
2003	36,68	37,15	38,24	33,45
2004	36,49	36,99	37,83	33,69
2005	36,27	36,89	37,86	33,03
2006	36,19	36,87	37,94	32,59
2007	36,33	36,84	38,05	33,27
2008	36,30	36,98	38,07	32,40
2009	36,59	37,19	38,24	33,28

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

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

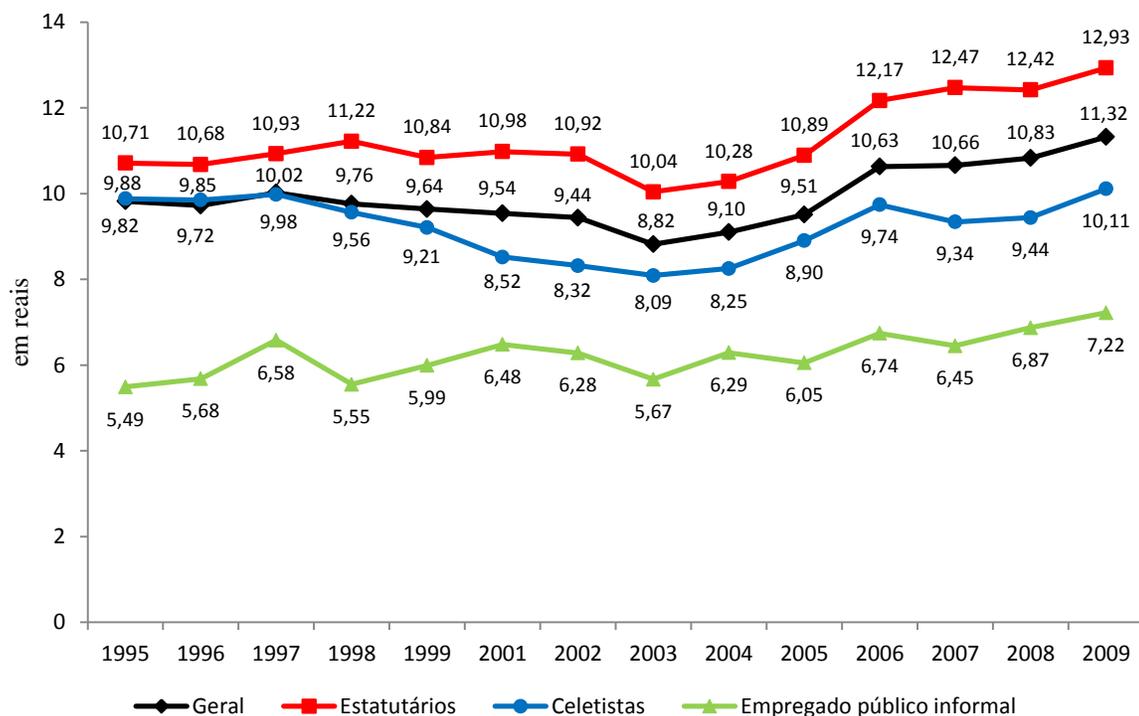
Enquanto a jornada de trabalho para esses dois regimes é estabelecida por leis próprias – a CLT estabelece, no artigo 58, que a duração do trabalho não deve exceder oito horas diárias, enquanto o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais determina, no artigo 19, que a duração máxima do trabalho semanal dos servidores deve ser de quarenta horas, observando os limites mínimo e máximo de seis e oito horas diárias, respectivamente –, não há nenhum estatuto específico que estabeleça o número de horas semanais de trabalho para os empregados públicos informais.

A baixa remuneração dos empregados públicos informais fica ainda mais evidente ao se considerar a média de rendimentos por hora dos funcionários públicos no trabalho principal. O

Gráfico 9 mostra que essa média, para os empregados públicos informais, é aproximadamente a metade dos rendimentos por hora obtidos pelos estatutários.

Gráfico 9

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.

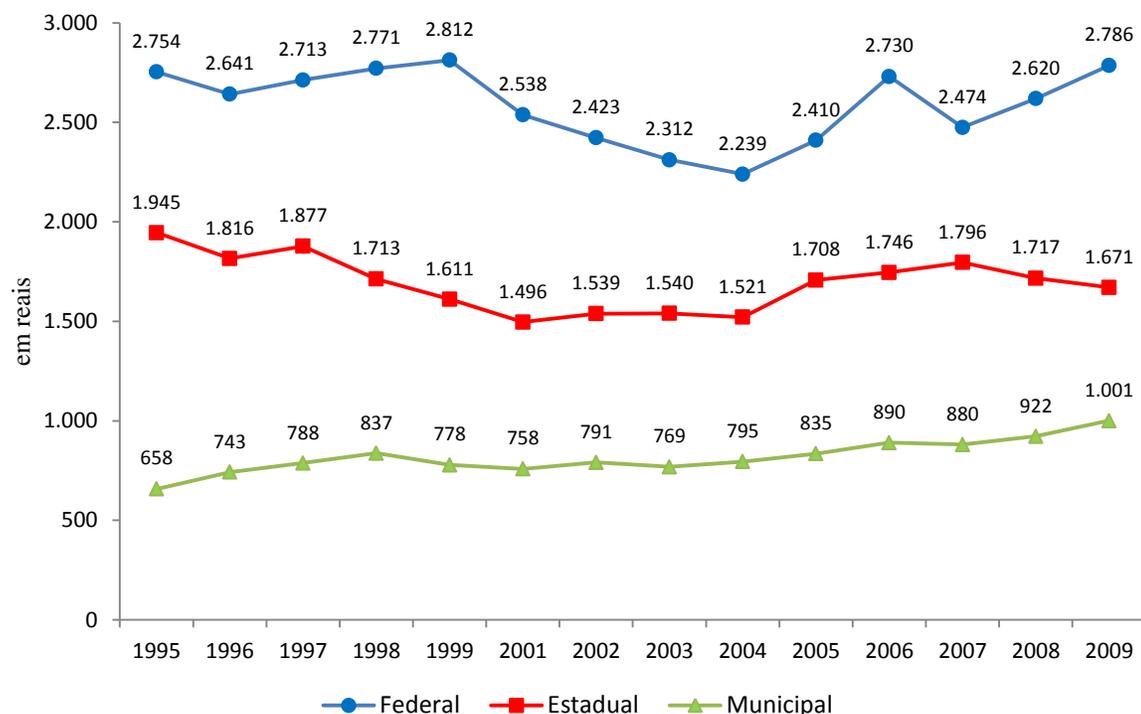
É interessante ressaltar também a diferença entre a remuneração média por hora dos celetistas e estatutários ao longo do tempo. Enquanto, em 1995, os estatutários recebiam 8,4% a mais que os celetistas, em 2002 essa diferença chegou a 31,3%. Com os sucessivos aumentos concedidos no governo Lula, a maior 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. Além da evolução ano a ano, tal visão permite distinguir as médias dos níveis salariais praticados por União, Estados e Municípios no período 1995-2009. Os rendimentos mensais médios dos funcionários públicos celetistas, por esfera de governo, podem ser encontrados no Gráfico 10.

Gráfico 10

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

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

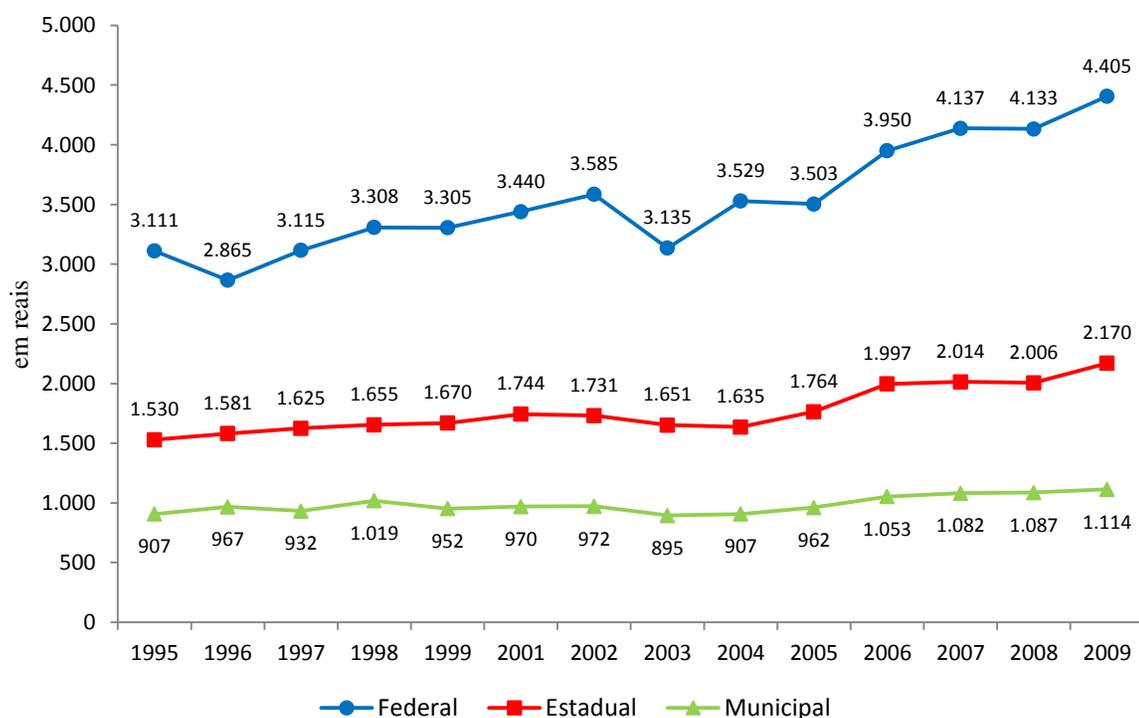
Como já discutido, é possível responsabilizar o PND pelas quedas das remunerações, tanto em âmbito federal como estadual. Com a criação do Conselho Nacional de Desestatização em 1995 e conseqüente recrudescimento das privatizações estaduais a partir de 1996, não havia interesse por parte dos governos na concessão de reajustes salariais para os funcionários das empresas prestes a serem vendidas ao setor privado. Nesse sentido, 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 11). Os estatutários federais, por exemplo, viram seus proventos crescerem 22,9% durante o governo Lula.

Gráfico 11

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.

É curioso notar que, apesar do número de estatutários federais ter sido reduzido em 14,7% durante o mandato de FHC (Gráfico 6), 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.

É interessante ressaltar que 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.

Ramalho e Urani (1995), ao analisarem os diferenciais de salários entre os diferentes sub-setores da administração pública em 1981 e 1990, já haviam constatado que saúde e ensino estavam entre aqueles que pior remuneravam seus funcionários. Com relação ao sub-setor ensino, os autores afirmam que o salário médio “só superava o dos serviços administrativos municipais em função do enorme diferencial de capital humano nos dois sub-setores. Este quadro praticamente não se alterou em 1990...”.

Por fim, percebe-se, pelo Gráfico 12, 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 7), bem menor que os alocados na esfera municipal – cujos rendimentos médios são bem mais estáveis.

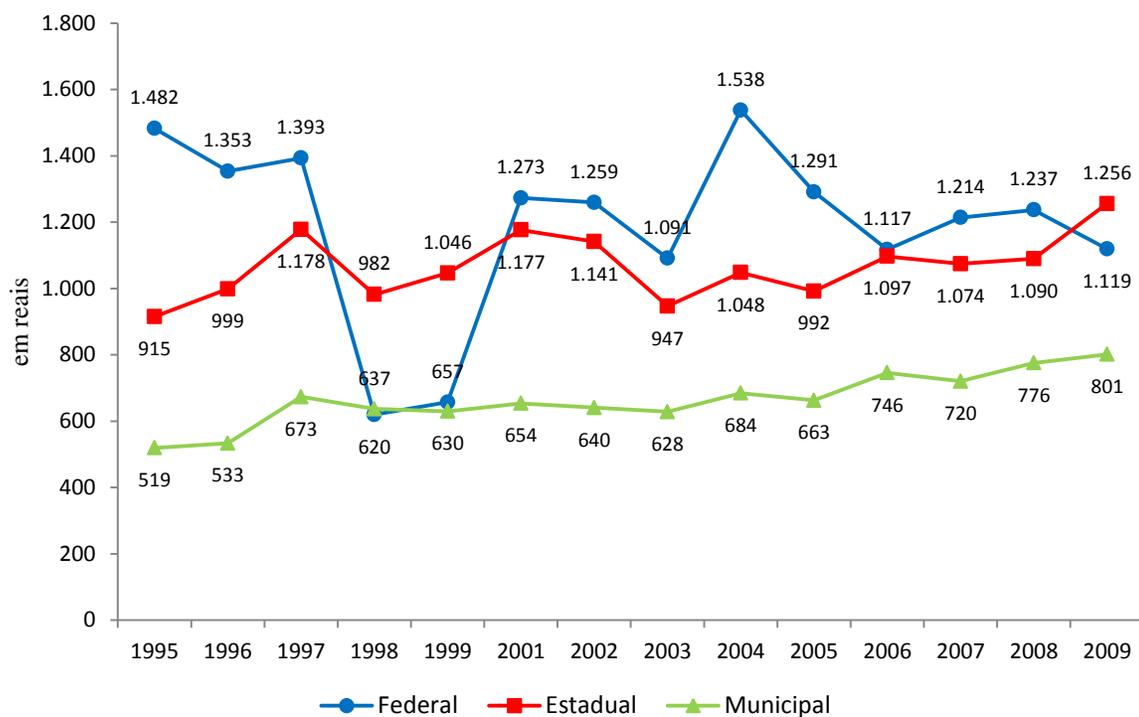
Além disso, a contratação de um grande número de trabalhadores temporários e avulsos – geralmente de categoria menos qualificada – gera uma queda na média dos rendimentos do ente federativo para o qual estão sendo contratados. Já a dispensa desses trabalhadores, ao contrário, pode aumentar essa média,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

Como exemplo, pode-se citar, no âmbito federal, a criação do Programa Emergencial de Frentes Produtivas (PEFP), instituído pela Medida Provisória nº 1.667, em 5 de julho de 1998. Tal medida teve como objetivo prestar assistência às populações afetadas pela grande seca que atingiu o Nordeste em 1998 e 1999. É possível verificar, através do Gráfico 7, o aumento no número de empregados públicos informais federais contratados para tais frentes de trabalho. Segundo Duarte (2002), a “situação de penúria provocada por dois anos de estiagem prolongada levou à indigência a quase totalidade da população rural e grande parte dos moradores das

periferias das áreas urbanas da zona semi-árida.”. O autor ainda menciona que foram inscritos no PEFP “... 1,2 milhão de trabalhadores em 1.235 municípios do Nordeste e das áreas dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo atingidas pela seca”.

Gráfico 12

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.

Os baixos salários pagos aos alistados pelo PEFP em 1998 e 1999 – R\$ 80,00 para uma jornada de trabalho de 27 horas semanais, valor que correspondia a 61,5% do salário mínimo vigente – fizeram com que a média dos rendimentos dos empregados públicos informais fosse reduzida em mais de 50% naqueles anos, fato que pode ser constatado através do Gráfico 12.

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

Neste capítulo será examinado como as diversas parcelas do RDPC contribuíram para as mudanças do índice de Gini no governo FHC (1995-2002) e Lula (2003-2009). Serão apresentadas as participações de cada parcela do rendimento domiciliar na renda total, bem como as razões de concentração das mesmas ao longo dos períodos em questão. Utilizando os valores absolutos e percentuais dos efeitos composição e concentração obtidos através da metodologia exposta na seção 2.3, serão analisadas as contribuições de cada parcela da renda para a mudança do índice de Gini naqueles períodos.

Os dados das PNADs de 1995 a 2009 serão empregados para tal estudo, com a devida exclusão, de 2004 em diante, da área rural de RO, AC, AM, RR, PA e AP. Mais uma vez, serão considerados somente os domicílios particulares permanentes com declaração do rendimento domiciliar, excluindo os moradores cuja condição na unidade domiciliar seja pensionista, empregado doméstico ou parente de empregado doméstico.

4.1 Mudanças durante o governo FHC (1995-2002)

Nas seções a seguir, será analisado como as diversas parcelas do RDPC colaboraram com as variações do índice de Gini no intervalo 1995-2002. Na primeira seção, as parcelas relativas ao funcionalismo público serão divididas em três categorias, de acordo com o regime de contratação – celetista, estatutário ou empregado público informal. Na segunda seção, tais categorias serão subdivididas por esfera de governo, permitindo uma análise mais detalhada da influência de cada parcela na evolução da desigualdade geral no governo FHC.

4.1.1 Evolução por regime de contratação

A Tabela 6 mostra a participação de oito parcelas na renda total declarada de 1995 a 2002. Como destacado no capítulo 3, o expressivo crescimento no número de empregados públicos informais, associado a um aumento na média dos rendimentos dessa categoria, permitem explicar o avanço de quase 70% na participação (φ_h) dessa parcela no período analisado.

Por outro lado, os funcionários públicos celetistas, ao lado do militares, foram os que mais perderam participação na renda total. O PND, como discutido no capítulo anterior, fez com que os celetistas saíssem de uma participação de 4,32% em 1995 para 3,01% em 2002, uma queda de mais de 30%.

Tabela 6

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

Estatística	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002
Empregado do setor privado ⁽²⁾	0,3449	0,3452	0,3457	0,3479	0,3390	0,3507	0,3499
Militar ⁽²⁾	0,0064	0,0067	0,0066	0,0069	0,0066	0,0061	0,0044
Func. púb. celetista ⁽²⁾	0,0432	0,0397	0,0394	0,0336	0,0311	0,0273	0,0301
Func. púb. estatutário ⁽²⁾	0,0946	0,0908	0,0899	0,0921	0,0951	0,0936	0,0950
Emp. púb. informal ⁽²⁾	0,0104	0,0124	0,0139	0,0146	0,0154	0,0195	0,0176
Empregador, conta-própria e outros ⁽²⁾	0,3208	0,3223	0,3188	0,2983	0,2974	0,2821	0,2766
Aposent., pensões e abonos	0,1424	0,1454	0,1524	0,1671	0,1783	0,1854	0,1867
Doações, aluguéis, juros, programas sociais e outros rendimentos	0,0371	0,0376	0,0334	0,0396	0,0370	0,0352	0,0397
Total	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000

⁽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.

Na Tabela 7, podem ser encontradas as razões de concentração de cada parcela ao longo do intervalo em estudo e, na última linha, o índice de Gini da distribuição do RDPC no país (exclusive a área da antiga região Norte).

Relembrando a equação (16), 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.

Dessa forma, vale destacar a regressividade associada à parcela dos funcionários públicos estatutários no intervalo 1995-2002. Em 1995, sua participação no índice de Gini foi de

aproximadamente 11,63%, maior que os 9,46% associados à participação dessa parcela na renda total (Tabela 6). Em 2002, com o aumento da razão de concentração dos estatutários e queda do índice de Gini, a regressividade dessa parcela aumentou: 12,01% e 9,50% foram os números associados às porcentagens mencionadas anteriormente.

Tabela 7

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. púb. celetista ⁽²⁾	0,6987	0,7005	0,7012	0,6859	0,6890	0,6711	0,6769
Func. púb. estatutário ⁽²⁾	0,7356	0,7233	0,7309	0,7359	0,7343	0,7378	0,7424
Emp. púb. informal ⁽²⁾	0,6037	0,5890	0,6255	0,5361	0,6003	0,6163	0,5962
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.

De acordo com a metodologia exposta na seção 2.3, dois efeitos contribuem para as mudanças do índice de Gini (ΔG) em um determinado período: o composição e o concentração. O primeiro está relacionado com as mudanças em φ_h , enquanto o segundo refere-se às mudanças em C_h . A Tabela 8 mostra os valores absolutos e percentuais da contribuição de cada uma das oito parcelas da renda – bem como seus respectivos efeito-composição e efeito-concentração – para a variação do índice de Gini de 1995 a 2002, que é de $\Delta G = 0,5873 - 0,5986 = -0,0113$.

A parcela do rendimento que mais contribui com a redução do índice de Gini no período em questão é a de empregador, conta-própria e outros, com uma participação de 36,3% na redução total. Dada sua elevada participação (φ_h) na renda total, a pequena queda da razão de concentração (de 0,6583 em 1995 para 0,6540 em 2002, segundo a Tabela 7) faz com que o

efeito-concentração seja responsável por 11,5% da redução do índice de Gini. Porém, a principal contribuição dessa parcela deve-se à expressiva redução de sua participação na renda total: de 32,08% em 1995 para 27,66% em 2002 (Tabela 6). Tratando-se de uma parcela regressiva, tal redução faz com que o efeito-composição responda por uma diminuição de $-0,0028$ em $\Delta G = -0,0113$, o que representa 24,8% desse valor.

Tabela 8

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_{Ch} (%)	$(\Delta G)_h$	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. púb. celetista ⁽²⁾	-0,0012	10,6	-0,0008	7,0	-0,0020	17,6
Func. púb. estatutário ⁽²⁾	0,0001	-0,9	0,0006	-5,3	0,0007	-6,2
Emp. púb. informal ⁽²⁾	0,0000	0,0	-0,0001	0,9	-0,0001	0,9
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	-0,0046	40,7	-0,0067	59,3	-0,0113	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 1995 a 2002.

Ao lado das aposentadorias, pensões e abonos, a parcela dos funcionários públicos estatutários está entre as que mais colaboram para o aumento de ΔG no período em questão. O crescimento da participação dessa parcela na renda total (de 9,46% em 1995 para 9,50% em 2002), associado a uma razão de concentração bem superior ao índice de Gini, faz com que o efeito-composição responda por $-0,9\%$ da variação da desigualdade geral. Por sua vez, o aumento da razão de concentração – de 0,7356 em 1995 para 0,7424 em 2002, segundo a Tabela 7 – leva o efeito-concentração a contribuir com 0,0006 para o aumento do índice de Gini, o que representa $-5,3\%$ do $\Delta G = -0,0113$. Somando-se ambos os efeitos, os rendimentos dos funcionários públicos estatutários são responsáveis por $-6,2\%$ da mudança do índice de Gini no período analisado (Tabela 8).

No funcionalismo público, a renda dos celetistas é a que mais contribui para a redução da desigualdade geral de 1995 a 2002. A queda em C_h de 0,6987 em 1995 para 0,6769 em 2002 faz com que o índice de Gini caia $-0,0008$ nesse período, que representa 7,0% da variação total. Mas a contribuição mais expressiva dessa parcela deve-se, como ressaltado no início dessa seção, à redução substancial de sua participação na renda total. Essa queda em φ_h , associada à regressividade dessa parcela, levou a uma diminuição de $-0,0012$ na desigualdade geral (10,6% de ΔG). Assim, apesar de sua pequena participação na renda total, os rendimentos dos funcionários públicos celetistas foram responsáveis por 17,6% da queda do índice de Gini no intervalo 1995-2002.

Apesar do grande aumento verificado, em termos percentuais, na participação dos funcionários públicos informais na renda total, essa parcela contribuiu com menos de 1% para a queda da desigualdade geral de 1995 a 2002. Com uma regressividade muito baixa, não houve mudanças significativas em ΔG causadas pelo efeito-composição dessa parcela. A pequena redução em sua razão de concentração (de 0,6037 em 1995 para 0,5962 em 2002) fez com que o efeito-concentração fosse o único efeito a colaborar com a queda de $-0,0001$ para a mudança do índice de Gini (Tabela 8).

Na seção a seguir, será possível identificar quais esferas de governo, dentro dos regimes de contratação praticados, contribuíram para a redução/aumento da desigualdade geral no período 1995-2002.

4.1.2 Evolução por regime de contratação, segundo esfera de governo

A Tabela 9 mostra a participação do rendimento de nove parcelas do funcionalismo público na renda total declarada entre os anos de 1995 e 2002. É possível identificar, para cada vínculo empregatício praticado pela administração pública, o ente federativo responsável por mudanças significativas na distribuição do rendimento.

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 3.1.2 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%. Através dos Gráficos 6 e 11, nota-se que esse crescimento se deve ao grande número de funcionários contratados nesse período, alocados principalmente nas áreas da saúde e educação.

Tabela 9

Participação (φ_h) de cada parcela do rendimento do setor público na renda total, por regime de contratação e esfera de governo. Brasil ⁽¹⁾, 1995-2002.

Estadística	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002
Func. púb. celetista ⁽²⁾							
Federal	0,0150	0,0137	0,0133	0,0109	0,0112	0,0100	0,0099
Estadual	0,0190	0,0164	0,0160	0,0129	0,0104	0,0084	0,0097
Municipal	0,0093	0,0097	0,0101	0,0097	0,0096	0,0089	0,0105
Func. púb. estatutário ⁽²⁾							
Federal	0,0267	0,0234	0,0241	0,0247	0,0233	0,0223	0,0228
Estadual	0,0513	0,0493	0,0488	0,0472	0,0504	0,0487	0,0476
Municipal	0,0166	0,0181	0,0169	0,0202	0,0215	0,0226	0,0246
Emp. púb. informal ⁽²⁾							
Federal	0,0018	0,0024	0,0018	0,0025	0,0025	0,0025	0,0020
Estadual	0,0039	0,0052	0,0056	0,0050	0,0059	0,0082	0,0073
Municipal	0,0047	0,0048	0,0064	0,0070	0,0069	0,0089	0,0083
Total	0,1483	0,1430	0,1430	0,1401	0,1417	0,1405	0,1427

⁽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 1995 a 2002.

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 7, 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.

A Tabela 10 mostra as razões de concentração de cada parcela do funcionalismo público no período analisado, considerando cada regime de contratação praticado e as respectivas esferas governamentais. O índice de Gini da distribuição do RDPC no país encontra-se na última linha desta tabela.

Na Tabela 11 são mostrados os valores absolutos e percentuais da contribuição das parcelas mostradas anteriormente para a mudança do índice de Gini. Vale ressaltar que a soma das contribuições de determinado regime de contratação nessa tabela não coincide com a

contribuição desse regime na Tabela 8, o mesmo ocorrendo com as contribuições totais dos efeitos composição e concentração. Essa diferença explica-se pela subdivisão das parcelas do rendimento.

Tabela 10

Razões de concentração (C_h) do setor público, por regime de contratação e esfera de governo, relativas ao índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar per capita. Brasil ⁽¹⁾, 1995-2002.

Estatística	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002
Func. púb. 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. púb. 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. púb. 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
Índice de Gini	0,5986	0,6002	0,6002	0,5984	0,5921	0,5938	0,5873

⁽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 1995 a 2002.

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.

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 9). 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 10) 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.

Tabela 11

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.

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 11).

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 10). 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, como destacado na seção anterior, 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, 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 11).

4.2 Mudanças durante o governo Lula (2003-2009)

Nessa seção, 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. Vale lembrar que pequenas diferenças entre os valores apresentados nesta seção e os do capítulo 2 se devem à exclusão dos dados da área rural da antiga região Norte.

4.2.1 Evolução por regime de contratação

Na Tabela 12, podem-se encontrar as participações das oito parcelas do rendimento domiciliar na renda total entre 2002 e 2009. É interessante notar que o maior crescimento relativo em φ_h está no funcionalismo público. A participação dos rendimentos dos servidores públicos estatutários na renda total saltou 13,9% (de 9,50% em 2002 para 10,82% em 2009). Por outro lado, os celetistas seguiram a tendência de queda do período anterior. Apesar de uma variação menor que a observada no intervalo 1995-2002, essa parcela viu sua participação na renda total ser reduzida em 12,0% de 2002 a 2009.

Tabela 12

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
Empregado do setor privado ⁽²⁾	0,3499	0,3463	0,3520	0,3553	0,3469	0,3608	0,3689	0,3635
Militar ⁽²⁾	0,0044	0,0049	0,0045	0,0041	0,0043	0,0038	0,0044	0,0048
Func. públ. celetista ⁽²⁾	0,0301	0,0287	0,0268	0,0285	0,0279	0,0268	0,0261	0,0265
Func. públ. estatutário ⁽²⁾	0,0950	0,0955	0,0971	0,0948	0,1028	0,1055	0,1050	0,1082
Emp. públ. informal ⁽²⁾	0,0176	0,0165	0,0187	0,0174	0,0177	0,0174	0,0165	0,0186
Empregador, conta-própria e outros ⁽²⁾	0,2766	0,2749	0,2641	0,2588	0,2594	0,2553	0,2444	0,2402
Aposent., pensões e abonos	0,1867	0,1983	0,1960	0,1979	0,1950	0,1942	0,1951	0,2013
Doações, aluguéis, juros, programas sociais e outros rendimentos	0,0397	0,0350	0,0407	0,0431	0,0460	0,0362	0,0397	0,0370
Total	1,0000	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 2002 a 2009.

A Tabela 13 mostra as razões de concentração de cada parcela no intervalo em análise, bem como o índice de Gini da distribuição do RDPC no país (excluindo a área da antiga região Norte).

Os funcionários públicos celetistas e estatutários destacam-se como as únicas parcelas do RDPC a registrar aumento em suas razões de concentração, comparando-se os anos de 2002 e 2009. Em 2002, a participação dos rendimentos dos estatutários no índice de Gini foi de 12,01%, maior que os 9,50% relativos à proporção dessa parcela no rendimento total. Já em 2009, o aumento da razão de concentração dessa categoria, aliado à queda do índice de Gini no período, elevou ainda mais a regressividade dessa parcela, com participações em G e na renda total de 15,00% e 10,82%, respectivamente.

Vale destacar a grande variação ocorrida com a parcela da renda que engloba as doações, aluguéis, juros, programas sociais e outros rendimentos. A expansão do programa Bolsa Família no período fez com que a razão de concentração 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 13

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. púb. celetista ⁽²⁾	0,6769	0,6804	0,6803	0,6972	0,7001	0,6816	0,6650	0,6827
Func. púb. estatutário ⁽²⁾	0,7424	0,7341	0,7348	0,7388	0,7480	0,7463	0,7419	0,7474
Emp. púb. informal ⁽²⁾	0,5962	0,6022	0,6094	0,5530	0,5653	0,5351	0,5327	0,5516
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.

A Tabela 14 mostra os efeitos concentração e composição – tanto em valores absolutos como percentuais – de cada uma das oito parcelas da renda, quando se comparam as distribuições do RDPC em 2002 e 2009. A variação do índice de Gini nesse período foi de $\Delta G = 0,5390 - 0,5873 = -0,0483$.

Mais da metade da redução do índice de Gini deve-se à mudança nos rendimentos dos empregados do setor privado. Segundo a Tabela 13, a substancial queda da razão de concentração dessa parcela (de 0,4743 em 2002 para 0,4110 em 2009), associada à sua elevada participação (φ_h) na renda total, faz com que o efeito-concentração seja o grande responsável pela redução de ΔG , contribuindo com 46,8% da variação observada.

A única parcela do rendimento que contribui para o aumento do índice de Gini nesse intervalo é a dos funcionários públicos estatutários. A contribuição do efeito composição é maior que a do concentração, ao contrário do que ocorreu no período anterior. O aumento da participação dessa parcela na renda total (de 9,50% em 2002 para 10,82% em 2009, segundo a Tabela 12), associado à maior regressividade entre todas as parcelas analisadas, faz com que o

efeito-composição contribua com 0,0024 para o aumento da desigualdade geral, que equivale a $-5,0\%$ do $\Delta G = -0,0483$. Já o pequeno aumento em C_h – de 0,7424 em 2002 para 0,7474 em 2009, de acordo com a Tabela 13 – contribui com mais 0,0005 ($-1,0\%$ do $\Delta G = -0,0483$) que, somado ao efeito anterior, torna os rendimentos dos funcionários públicos estatutários responsáveis por $-6,0\%$ da variação do índice de Gini no período (Tabela 14).

Tabela 14

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	
	$(C_h^* - G^*)\Delta\varphi_h$	$s_{\varphi h} (\%)$	$\varphi_h^*\Delta C_h$	$s_{Ch} (\%)$	$(\Delta G)_h$	$s_h (\%)$
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. púb. celetista ⁽²⁾	-0,0004	0,8	0,0001	-0,2	-0,0003	0,6
Func. púb. estatutário ⁽²⁾	0,0024	-5,0	0,0005	-1,0	0,0029	-6,0
Emp. púb. informal ⁽²⁾	0,0000	0,0	-0,0008	1,7	-0,0008	1,7
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	-0,0021	4,3	-0,0462	95,7	-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.

As demais categorias do funcionalismo público, apesar de colaborarem com a queda do índice de Gini no intervalo 2002-2009, produziram resultados muito aquém das demais parcelas. Os rendimentos dos celetistas e empregados públicos informais, juntamente com o dos militares, contribuem com meros 2,3% para a redução da desigualdade geral nesse período.

4.2.2 Evolução por regime de contratação, segundo esfera de governo

A participação das nove parcelas do funcionalismo público na renda total declarada, entre os anos de 2002 a 2009, pode ser encontrada na Tabela 15.

Grande parte do avanço da participação dos estatutários na renda total, como ressaltado na seção anterior, deve-se às esferas 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 entre as nove categorias analisadas. 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 15

Participação (φ_h) de cada parcela do rendimento do setor público na renda total, por regime de contratação e esfera de governo. Brasil ⁽¹⁾, 2002-2009.

Estatística	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Func. púb. celetista ⁽²⁾								
Federal	0,0099	0,0092	0,0085	0,0087	0,0096	0,0083	0,0089	0,0095
Estadual	0,0097	0,0090	0,0085	0,0098	0,0089	0,0090	0,0075	0,0075
Municipal	0,0105	0,0105	0,0099	0,0101	0,0094	0,0094	0,0097	0,0095
Func. púb. estatutário ⁽²⁾								
Federal	0,0228	0,0213	0,0237	0,0230	0,0249	0,0277	0,0280	0,0277
Estadual	0,0476	0,0494	0,0466	0,0459	0,0496	0,0476	0,0470	0,0489
Municipal	0,0246	0,0248	0,0268	0,0260	0,0283	0,0303	0,0300	0,0316
Emp. púb. informal ⁽²⁾								
Federal	0,0020	0,0020	0,0026	0,0022	0,0018	0,0022	0,0019	0,0018
Estadual	0,0073	0,0058	0,0063	0,0057	0,0063	0,0057	0,0050	0,0071
Municipal	0,0083	0,0087	0,0099	0,0095	0,0096	0,0094	0,0096	0,0097
Total	0,1427	0,1407	0,1428	0,1409	0,1484	0,1496	0,1476	0,1533

⁽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.

Entre os empregados públicos informais, tal categoria não apresentou, no intervalo 2002-2009, o mesmo desempenho mostrado 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 de quase 100% observado em cada uma dessas categorias no período anterior. Além disso, em 2009, a proporção do rendimento dos empregados públicos informais federais na renda total foi reduzida ao mesmo valor de 1995.

A Tabela 16 mostra as razões de concentração de cada categoria do funcionalismo público no período analisado, bem como o índice de Gini da distribuição do RDPC no país.

Tabela 16

Razões de concentração (C_h) do setor público, por regime de contratação e esfera de governo, 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
Func. púb. 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. púb. 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. púb. 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
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 17 são apresentadas as contribuições de cada parcela para a queda da desigualdade geral de 2002 a 2009, considerando os valores absolutos e percentuais dos efeitos composição e concentração. Como era de se esperar pelos dados apresentados na Tabela 14, destacam-se as reduzidas colaborações dos funcionários públicos celetistas e empregados públicos informais para a redução do índice de Gini no intervalo em análise, não importando a esfera de governo.

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 conseqüente agravamento de suas regressividades – permitem explicar tal resultado.

Os estatutários estaduais, por exemplo, viram sua participação na renda total aumentar de 4,76% em 2002 para 4,89% em 2009 (Tabela 15). 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 16).

Tabela 17

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. púb. 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. púb. 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. púb. 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⁾ 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 2002 a 2009.

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 17).

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 18.

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 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, 2010).

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 (2010)

afirma que o aumento do piso dos benefícios, acompanhando os ganhos obtidos pelo salário mínimo, permitiu tal resultado.

Tabela 18

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 uma determinada parcela da renda, é importante analisar com cuidado uma grande variação – ou até mesmo a igualdade – do efeito concentração ou composição nos dois intervalos sob análise. Os rendimentos dos empregadores, conta-própria e outros constituem um bom exemplo. Se no primeiro intervalo o efeito-composição esteve associado a 24,8% da queda em ΔG , no segundo tal contribuição foi reduzida a um quarto desse valor. Porém, dado que a queda do índice de Gini no intervalo 2002-2009 foi aproximadamente quatro vezes maior que a

de 1995-2002, pode-se concluir que, em valores absolutos, a contribuição do efeito-composição manteve-se praticamente constante nos dois períodos, como pode ser constatado pelas Tabelas 8 e 14. Por sua vez, apesar de contribuições relativas semelhantes para a redução da desigualdade geral, o valor absoluto do efeito-concentração foi quatro vezes maior, comparando-se os intervalos 1995-2002 e 2002-2009.

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 (17,6% de $\Delta G = -0,0113$) que na gestão Lula (0,6% de $\Delta G = -0,0483$). De acordo com os dados apresentados na seção 4.1.2, 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 (-6,2% de 1995 a 2002, e -6,0% de 2002 a 2009). 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.

Apesar de a razão de concentração dos empregados públicos informais diminuir no período em análise (0,6037 em 1995, 0,5962 em 2002 e 0,5516 em 2009), essa redução não contribuiu de maneira significativa para a queda do índice de Gini nos intervalos considerados. A combinação da baixa participação dessa parcela nos rendimentos totais com uma razão de concentração muito próxima ao índice de Gini – oscilando entre a progressividade e regressividade no período considerado – permite explicar a pequena contribuição dos empregados públicos informais para a redução da desigualdade geral de 1995 a 2009.

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

Como já observado por Hoffmann (2010), foi possível verificar 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, a desigualdade geral foi reduzida de 0,5986 em 1995 para 0,5873 em 2002, atingindo 0,5390 em 2009. Nesse processo, duas parcelas do rendimento domiciliar per capita se destacam: de 1995 a 2002, a dos empregadores, conta-própria e outros⁹ 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 geral.

A parcela das doações, aluguéis, juros, programas sociais e outros rendimentos também merecem um lugar de destaque. Nos dois intervalos mencionados, essa parcela do rendimento foi a segunda que mais contribuiu para a queda do índice de Gini. Segundo Hoffmann (2010), os programas de transferência de renda – como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada – permitiram que sua razão de concentração fosse reduzida de 0,7429 em 1995 para 0,6363 em 2002, alcançando 0,3259 em 2009. Somando-se os efeitos composição e concentração, essa parcela foi responsável por 33,6% e 24,2% da redução da desigualdade geral nos intervalos 1995-2002 e 2002-2009, respectivamente.

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 através da comparação das Tabelas 7 e 10 – para o período de 1995 a 2002 – e Tabelas 13 e 16 – para o intervalo 2002-2009.

Nesse sentido, o rendimento dos funcionários públicos estatutários é o mais regressivo entre todas as parcelas estudadas neste trabalho. Dado os aumentos significativos em suas razões de concentração (C_h), as esferas federais e estaduais são as que mais contribuem para tal resultado. O valor de C_h para os federais, por exemplo, subiu de 0,8346 em 1995 para 0,8728 em

⁹ 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.

2002, alcançando 0,8973 em 2009. Esses avanços explicam as contribuições do efeito-concentração para o aumento do índice de Gini nos dois intervalos sob análise.

Por outro lado, os estatutários federais e estaduais viram suas participações na renda total (φ_h) diminuírem no governo FHC e aumentarem no governo Lula. Novamente tomando os federais como exemplo, o valor de φ_h caiu de 2,67% em 1995 para 2,28% em 2002, subindo para 2,77% em 2009. Esse movimento permitiu que o efeito-composição amenizasse o aumento da desigualdade geral provocado pelo efeito-concentração de 1995 a 2002, mas o agravasse de 2002 a 2009.

As gratificações são um elemento importante nos aumentos mencionados anteriormente – tanto em φ_h quanto em C_h . Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2005), os reajustes concedidos aos servidores públicos federais de 1995 a 2002 “foram bastante diferenciados e resultantes de uma política de Recursos Humanos adotada pelos sucessivos governos que privilegiou a elevação, ou mesmo modificação, das gratificações específicas das carreiras (institucionais, individuais ou ambas)”. Vale lembrar que, para vários cargos federais, o subsídio foi posteriormente instituído como única forma de remuneração, sendo vedado o acréscimo de gratificações, adicionais ou abonos. A Lei nº 11.358/2006, por exemplo, estabeleceu tal medida para os cargos de Policial Federal, Policial Rodoviário Federal, Procurador Federal, entre outros, enquanto a Lei nº 11.890/2008 determinou tal alteração para as funções de Auditor da Receita Federal, Diplomata e carreiras do Banco Central do Brasil. Ressalta-se, entretanto, que esse subsídio incorporou as várias gratificações até então recebidas por tais funcionários.

Deve-se destacar também o forte aumento na participação dos rendimentos dos estatutários municipais na renda total declarada (1,66% em 1995, 2,46% em 2002 e 3,16% em 2009), dada a intensificação da municipalização dos serviços de saúde e educação – como mencionado na seção 3.1.2. Ao contrário das esferas federais e estaduais, a razão de concentração dessa parcela caiu no governo Lula (de 0,6051 em 2002 para 0,5678 em 2009), permitindo que, nesse período, sua contribuição total para a redução do índice de Gini fosse a maior do funcionalismo público: 1,7% do $\Delta G = -0,0483$.

Considerando todas as esferas de governo, os funcionários públicos estatutários sempre contribuíram para o aumento da desigualdade geral no período sob análise. De 1995 a 2002, tal parcela do rendimento elevou o índice de Gini em 0,0007, que representa -6,2% do $\Delta G = -$

0,0113. Entre os anos de 2002 a 2009, houve um incremento de 0,0029, valor que corresponde a $-6,0\%$ do $\Delta G = -0,0483$.

Com relação aos funcionários públicos celetistas, é expressiva a diminuição da participação dessa parcela na renda total declarada ($4,32\%$ em 1995, $3,01\%$ em 2002 e $2,65\%$ em 2009). As esferas federais e estaduais foram as mais atingidas, principalmente no governo FHC. Altamente impactadas pelas privatizações, essas parcelas contribuíram bastante para a redução do índice de Gini no intervalo 1995-2002, com participações de $7,9\%$ e $16,8\%$, respectivamente. Essas contribuições levaram os funcionários públicos celetistas a responder por $17,6\%$ da queda da desigualdade geral naquele período, a quarta maior contribuição entre todas as parcelas estudadas.

Porém, durante o governo Lula, a pequena queda verificada na participação dos rendimentos dos celetistas na renda total declarada, associada a um pequeno aumento em sua razão de concentração (de $0,6769$ em 2002 para $0,6827$ em 2009), explicam a contribuição de apenas $0,6\%$ para a redução do índice de Gini entre 2002 e 2009.

Os empregados públicos informais, em ambos os intervalos, não apresentaram contribuições expressivas para a redução da desigualdade geral. De 1995 a 2002, essa parcela foi responsável por apenas $0,9\%$ do $\Delta G = -0,0113$, enquanto, de 2002 a 2009, a contribuição foi de $1,7\%$ do $\Delta G = -0,0483$. Apesar disso, a participação dessa parcela na renda total declarada vem aumentando. O avanço de $1,04\%$ em 1995 para $1,76\%$ em 2002, atingindo $1,86\%$ em 2009, mostra que as esferas públicas estão utilizando tal vínculo empregatício para a contratação de funcionários, com remunerações mais baixas e facilidades para admissão e dispensa (como discutido nas seções 3.1.2 e 3.2).

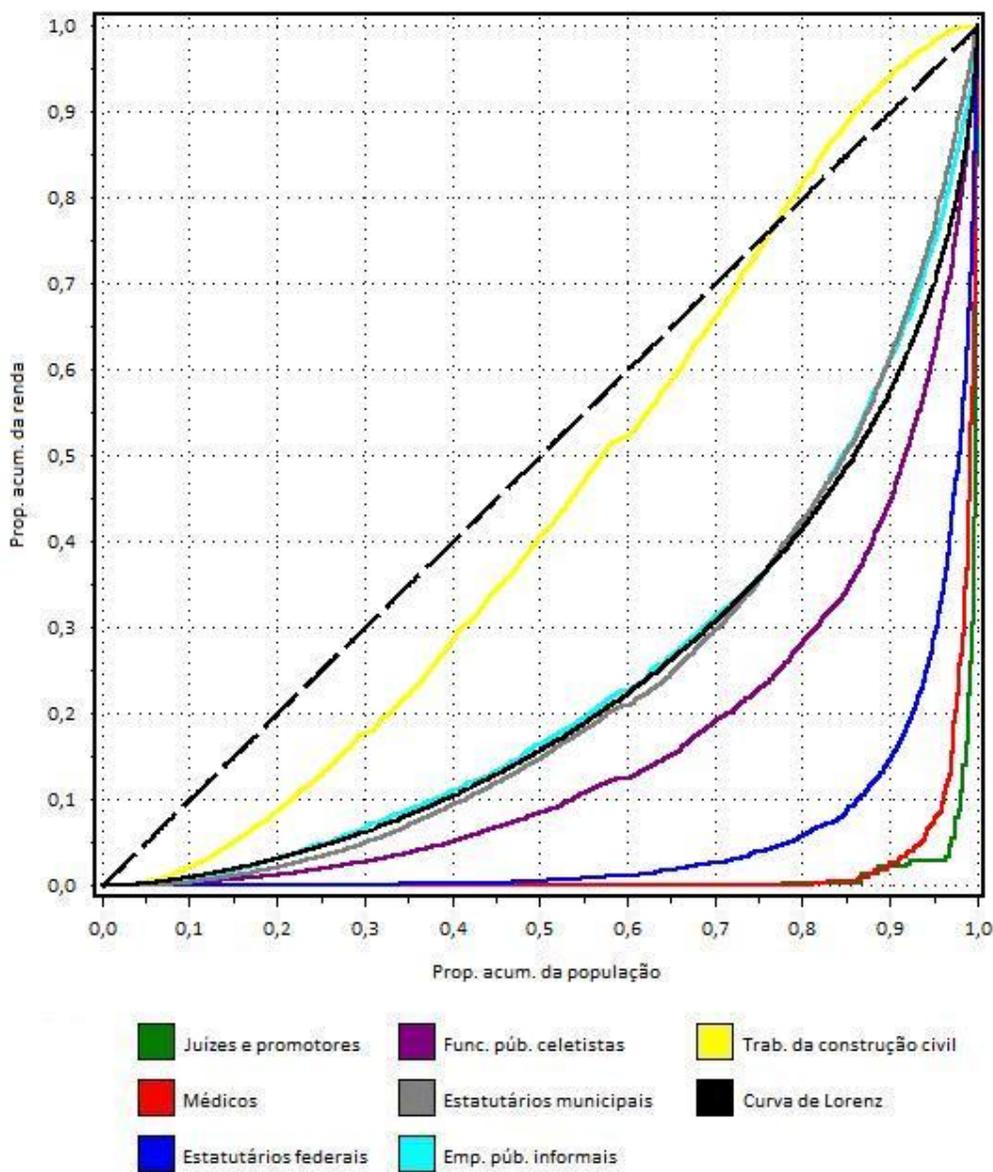
Considerando o funcionalismo público como um todo, os rendimentos de tal parcela contribuíram com $-0,0014$ para a queda da desigualdade geral no governo FHC – que representa $12,4\%$ do $\Delta G = -0,0113$ no período. Mas foi a única parcela responsável pelo seu crescimento na gestão Lula, com aumento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

A partir desses resultados, as seguintes perguntas podem ser colocadas: 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 serão encontradas neste trabalho, mas algumas informações serão fornecidas visando estimular o debate a respeito.

A Figura 1 mostra, para o ano de 2009, a curva de Lorenz da distribuição do rendimento domiciliar per capita e as curvas de concentração de algumas parcelas da renda. 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.

Figura 1

Curva de Lorenz da distribuição do rendimento domiciliar per capita e curvas de concentração de parcelas da renda. Brasil ⁽¹⁾, 2009.



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

Fonte: elaboração própria, utilizando dados da PNAD de 2009.

O fato de uma parcela regressiva contribuir, em determinado período, para um aumento substancial da desigualdade já é algo 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?

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 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 voltada para a melhora da distribuição de renda – e também para 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 contracíclico 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”.

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.

DIEESE. Os servidores e a política de pessoal da União. *Estudos e Pesquisas*, ano 1, n. 13, out. 2005. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br>>.

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.

Hammouya, M. *Statistics on public sector employment: methodology, structures and trends*. Geneva: Bureau of Statistics, International Labour Office, 1999.

Hoffmann, R. Curvas de concentração e a decomposição da desigualdade conforme parcelas da renda. In: *Material de apoio à disciplina estatística econômica (HO-013)*. Campinas: Instituto de Economia, Unicamp, 2009.

Hoffmann, R. *The evolution of income distribution in Brazil*: what promotes and what restricts the decline in inequality. Chicago: Paper presented at the conference "A comparative analysis of growth and development: Argentina and Brazil", University of Illinois, apr. 2010.

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>>.

Kakwani, N. C. Applications of Lorenz curves in economic analysis. *Econometrica*, v. 45, n. 3, p.719-727, apr. 1977.

Lerman, R. I.; Yitzhaki, S. Income inequality effects by income source: a new approach and applications to the United States. *The Review of Economics and Statistics*, v. 67, n. 1, p. 151-155, feb. 1985.

Lerman, R. I.; Yitzhaki, S. Effect of marginal changes in income sources on U.S. income inequality. *Public Finance Quarterly*, v. 22, n. 4, p. 403-417, oct. 1994.

Lerman, R. I.; Yitzhaki, S. Changing ranks and the inequality impacts of taxes and transfers. *National Tax Journal*, v. 48, n. 1, p. 45-59, mar. 1995.

Mahalanobis, P. C. A method of fractile graphical analysis. *Econometrica*, v. 28, n. 2, p. 325-351, apr. 1960.

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. 2011a.

Mansor de Mattos, F. A. Emprego público nos países desenvolvidos: evolução histórica e diferenças nos perfis. Brasília: IPEA, *Texto para Discussão*, n. 1578, fev. 2011b.

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.

Pyatt, G.; Chen, C.; Fei, J. The distribution of income by factor components. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 95, n. 3, p. 451-473, 1980.

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

Rao, V. M. Two decompositions of concentration ratio. *Journal of the Royal Statistical Society*, series A (general), v. 132, n. 3, 1969.

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.