

Número 19



# Comunicado da Presidência

Emprego Público  
no Brasil:  
Comparação  
Internacional e  
Evolução

30 de março de 2009

## **19º COMUNICADO DA PRESIDÊNCIA DO IPEA**

# **EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL: COMPARAÇÃO INTERNACIONAL E EVOLUÇÃO RECENTE**

ENEUTON PESSOA<sup>1</sup>

FERNANDO AUGUSTO MANSOR DE MATTOS<sup>2</sup>

MARCELO ALMEIDA DE BRITTO<sup>3</sup>

SIMONE DA SILVA FIGUEIREDO<sup>4</sup>

### **1. APRESENTAÇÃO**

O objetivo deste Comunicado é apresentar uma radiografia do emprego público no Brasil. O conteúdo deste documento foi concebido no âmbito de pesquisa que vem sendo desenvolvida no IPEA, intitulada “Emprego e Trabalho no Setor Público Federal”.

Na primeira parte deste Comunicado é feita uma comparação internacional, tanto com países desenvolvidos, quanto também com países da periferia do capitalismo e, em especial, com países da América Latina. Na segunda parte, avalia-se a evolução da quantidade e do perfil dos servidores públicos no Brasil, destacando as mais importantes modificações do contingente de empregados do setor público brasileiro segundo diferentes aspectos.

Para tornar coerente a comparação internacional, a metodologia de captação dos dados utilizada neste estudo define o conceito de emprego público na sua forma mais ampla, que é a forma consagrada pelas publicações da OCDE. Essa forma mais ampla inclui, no estoque de emprego público, não apenas os trabalhadores da administração direta em todas as esferas de governo, mas também as ocupações da administração indireta (autarquias, fundações e demais órgãos autônomos do setor público), considerando também os empregados de empresas estatais (tanto de empresas públicas quanto de sociedades

---

<sup>1</sup> Pesquisador-visitante no IPEA.

<sup>2</sup> Professor-licenciado na PUC-Campinas. Pesquisador-visitante no IPEA.

<sup>3</sup> Técnico do IPEA. Coordenador da pesquisa “Emprego e Trabalho no Setor Público Federal”.

<sup>4</sup> Mestre em Demografia e Geógrafa. Assistente de Pesquisa III na Pesquisa “Trabalho no Setor Público”.

(\*) os autores agradecem a Vânia Pacheco, do IBGE, pelos comentários enviados acerca da criação dos novos municípios, isentando-a, entretanto, como de praxe, de qualquer responsabilidade com eventuais equívocos e/ou imperfeições nos fatos mencionados e também descomprometendo-a com o conteúdo das idéias defendidas neste trabalho.

de economia mista sob controle direto ou indireto do Estado). É desta forma que foram considerados os indicadores de emprego público dos países aqui selecionados e também os do Brasil. O cálculo dos percentuais do emprego público foi referenciado em relação ao conjunto dos ocupados, o que inclui as ocupações formais como também as informais<sup>5</sup>, tanto nos casos internacionais, como no caso brasileiro.

## 2. COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

A Tabela 1 apresenta dados de emprego público em relação ao total de ocupados para diversos países selecionados da OCDE e para o Brasil.

O fato que primeiro salta aos olhos é o baixo peso relativo do emprego público no Brasil em relação à grande maioria deste significativo bloco de países. Excetuando-se os casos específicos de Coréia, Japão e da Suíça, em todos os demais países considerados o peso do emprego público na ocupação total é bem maior do que no Brasil, com destaque para os ricos países escandinavos e para a França. Mesmo nos EUA, a mais importante economia capitalista, caracterizada pelo seu caráter “privatista” e pelo seu elevado contingente de postos de trabalho no setor privado, o peso do emprego público (cerca de 15%) é maior do que o do Brasil. A tabela revela, ainda, que, de modo geral, o peso do emprego público varia pouco com o tempo, conforme se percebe comparando-se os anos de 1995 e 2005.

**Tabela 1: Emprego público (\*) em relação ao total de ocupados (em %) 1995-2005**

|                | 1995 | 2005 |
|----------------|------|------|
| ALEMANHA (**)  | 15,5 | 14,7 |
| AUSTRÁLIA      | 15,2 | 14,4 |
| BÉLGICA        | 19,3 | 19,5 |
| CANADÁ         | 19,9 | 16,3 |
| CORÉIA         | 6,6  | 6,3  |
| DINAMARCA      | 39,3 | 39,2 |
| ESPAÑHA        | 15,4 | 14,3 |
| ESTADOS UNIDOS | 14,9 | 14,8 |
| FINLÂNDIA      | 25,7 | 23,4 |
| FRANÇA(**)     | 24,6 | 24,9 |
| HOLANDA        | 15,5 | 14,6 |
| JAPÃO          | 7,0  | 6,3  |
| PORUTGAL       | 14,4 | 15,1 |
| SUÉCIA         | 33,5 | 30,9 |
| SUÍÇA          | 8,3  | 8,4  |

<sup>5</sup> Salvo em caso de menção em contrário.

|         |      |      |
|---------|------|------|
| TURQUIA | 10,1 | 10,7 |
| BRASIL  | 11,3 | 10,7 |

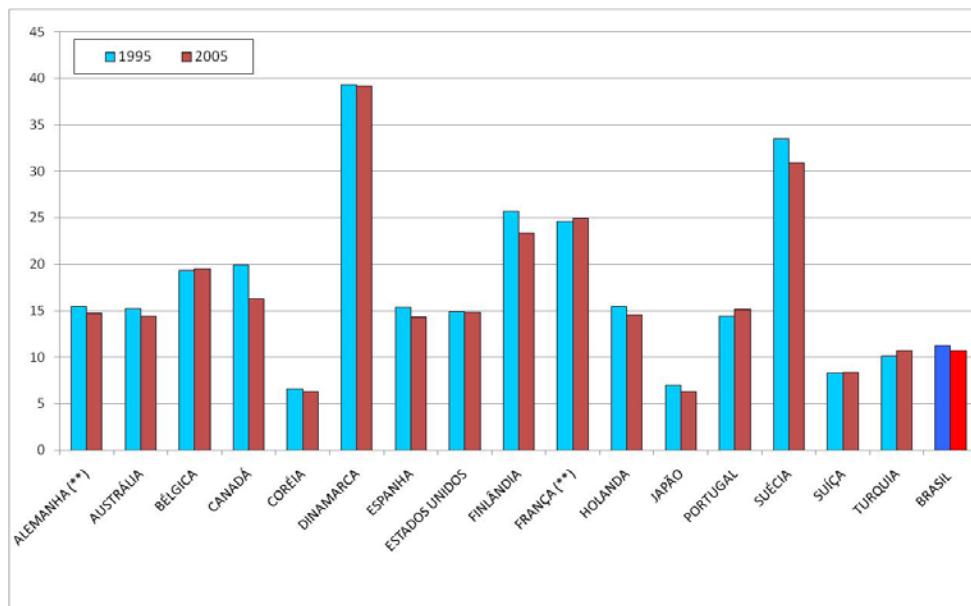
Fonte: OCDE e PNADs, no caso brasileiro.

(\*) no sentido mais amplo, ou seja, inclui administração direta, administração indireta e estatais de todo tipo.

(\*\*) nos casos da França e da Alemanha, dados de 1995 e 2000.

O Gráfico 1 ilustra o que a Tabela 1 revela, deixando claras as diferenças estruturais do emprego público entre as nações e suas modificações pouco intensas ao longo do período analisado.

**Gráfico 1: Emprego público em relação ao total de ocupados (em %) 1995-2005**



A maior proporção do emprego público nos países desenvolvidos, em comparação com o caso brasileiro, deve-se, em grande medida, ao fato de que, especialmente ao longo do pós-segunda guerra, consolidaram-se naqueles países os chamados Estados de Bem Estar Social, que representaram o principal fator responsável pela expansão do peso do emprego público nos respectivos mercados de trabalho destes países.

A existência do Estado de Bem Estar Social nestes países caracteriza-se pela ampla oferta de serviços públicos, baseados em políticas sociais universalistas, que, para serem executadas, necessitam de mão-de-obra empregada no setor público ou em atividades a ele relacionado. Esta é a principal razão pela qual, nos países desenvolvidos, existe uma maior participação de empregos no setor público do que nos países pobres e subdesenvolvidos.

É oportuno também comparar o peso do emprego público brasileiro com os de países da América Latina, os quais têm situação histórica e renda per capita semelhantes à brasileira.

A tabela 2 apresenta a evolução recente da participação do emprego público no conjunto das ocupações dos mercados de trabalho de diversos países da América Latina. Seus dados revelam que, mesmo comparando-se o caso brasileiro com os de países latino-americanos, o peso relativo do emprego público não é alto no Brasil. Tomando-se como referência dados da CEPAL de 2006, por exemplo, nota-se que, entre 16 países selecionados, em sete deles o peso do emprego público no respectivo mercado de trabalho nacional é maior do que no Brasil. Em vários outros casos, o peso do emprego público é semelhante ao do Brasil e somente em países muito pobres do continente, como Bolívia e Equador, assim como na Colômbia, o peso do emprego público é menor do que no Brasil. Tomando-se em consideração os anos mais recentes (desde 2000), percebe-se que, estruturalmente, na Argentina, na Costa Rica, no Panamá, no Uruguai e na Venezuela o peso relativo do emprego público é maior do que no Brasil.

**Tabela 2: Emprego público em relação ao total de ocupados (em %) América Latina nos anos 2000, 2002, 2004 e 2006.**

| PAÍSES           | 2000 | 2002        | 2004 | 2006        | ordem em 2006 |
|------------------|------|-------------|------|-------------|---------------|
| PANAMÁ           |      |             |      |             | 1             |
| COSTA RICA       | 21,1 | 20,4        | 19,6 | 17,8        | 2             |
| VENEZUELA        | 18,7 | 17,3        | 17,0 | 17,2        | 3             |
| URUGUAI          | 14,6 | 13,8        | 15,4 | 16,6        | 4             |
| ARGENTINA<br>(1) | 17,2 | 17,3        | 17,0 | 16,3        | 5             |
| PARAGUAY<br>(2)  | 15,9 | 21,7        | 19,3 | 16,2        | 6             |
| REP. DOMIN.      | 12,7 | 11,5        | 11,4 | 13,4        | 7             |
| BRASIL           | 13,8 | 13,8        | 11,9 | 13,2        | 8             |
| HONDURAS         | 12,7 | 12,6        | 12,5 | 12,5        | 9             |
| CHILE            | 9,7  | 9,7<br>n.d. | 9,6  | 10,6        | 10            |
| EQUADOR          | 13,1 |             | 11,4 | 10,5        | 11            |
| COLÔMBIA         | 11,0 | 11,5        | 10,6 | 9,7         | 12            |
| PERÚ             | 8,7  | 7,6         | 7,6  | 7,5<br>n.d. | 13            |
| EL SALVADOR      | 11,0 | 12,0        | 10,7 | n.d.        | 14            |
| BOLÍVIA          | 12,3 | 11,2        | 10,6 | n.d.        | 15            |

|        |              |              |             |            |
|--------|--------------|--------------|-------------|------------|
| MÉXICO | 10,7<br>13,6 | 10,4<br>13,2 | 8,7<br>n.d. | n.d.<br>16 |
|--------|--------------|--------------|-------------|------------|

Fonte: CEPAL. Dados de emprego público tomados pelo seu sentido mais amplo, ou seja, inclui a administração direta, a administração indireta e as empresas estatais. (1) somente urbano; (2) somente Assunción.

No Chile, dados de 2000, 2003 e 2006; no Brasil, 2001, 2003, 2004 e 2006; na Colômbia, 1999, 2002, 2004 e 2005; El Salvador, 2001, 2002 e 2004; Honduras, 1999, 2002, 2003 e 2006; Panamá, 1999, 2002, 2004 e 2006; Paraguai, 1999, 2001, 2004 e 2005; no Peru, 1999, 2001 e 2003.

Em resumo, pode-se afirmar que os dados apontados nesta comparação internacional revelam que a participação do emprego público no Brasil é pequena, tanto se comparada com os países desenvolvidos, como também se comparada a países latino-americanos. Portanto, não há razão para se afirmar que o Estado brasileiro seja um Estado “inchado” por um suposto excesso de funcionários públicos.

### 3. TRAJETÓRIA RECENTE DO EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL

A Tabela 3 revela a evolução recente do estoque de empregos públicos no Brasil, seguindo dados das PNAD's. Seus dados mostram que, entre 1995 e 2002, houve um crescimento bem modesto do estoque de empregos públicos no país: crescimento médio anual de apenas 1,55%, contra 3,63% na média anual entre 2003 e 2007. Em termos regionais, os dados revelam que a recente aceleração do crescimento do emprego público no país deu-se principalmente na região Norte. De todo modo, não houve uma expressiva mudança na distribuição regional do emprego público no país entre 1995 e 2007.

**Tabela 3: Pessoas ocupadas no setor público – Brasil e Grandes Regiões.**

| BRASIL E REGIÕES | OCUPADOS NO SETOR PÚBLICO |       |         |       |         |       |          |       | var. média anual (%) |           |
|------------------|---------------------------|-------|---------|-------|---------|-------|----------|-------|----------------------|-----------|
|                  | 1995                      |       | 2002    |       | 2003    |       | 2007     |       | 1995-2002            | 2003-2007 |
|                  | abs.                      | %     | abs.    | %     | abs.    | %     | abs.     | %     |                      |           |
| Brasil           | 7815144                   |       | 8703045 |       | 8815810 |       | 10168680 |       | 1,55                 | 3,63      |
| Centro-Oeste     | 690346                    | 8,83  | 785265  | 9,02  | 817122  | 9,27  | 922896   | 9,08  | 1,86                 | 3,09      |
| Nordeste         | 2176917                   | 27,86 | 2347787 | 26,98 | 2351179 | 26,67 | 2691932  | 26,47 | 1,09                 | 3,44      |
| Norte            | 525676                    | 6,73  | 703866  | 8,09  | 721961  | 8,19  | 883638   | 8,69  | 4,26                 | 5,18      |
| Sudeste          | 3268406                   | 41,82 | 3601286 | 41,38 | 3586977 | 40,69 | 4179463  | 41,10 | 1,4                  | 3,9       |
| Sul              | 1153799                   | 14,76 | 1264841 | 14,53 | 1338571 | 15,18 | 1490751  | 14,66 | 1,32                 | 2,73      |

Fonte: Elaboração própria a partir das PNADs dos anos selecionados.

A Tabela 4 permite avaliar de forma um pouco mais detalhada as especificidades regionais do emprego público no país. Tomando-se a relação entre estoque de empregos públicos e população residente, percebe-se que, nas regiões nordeste e sudeste, a relação empregados públicos/habitantes é menor do que na média nacional. A tabela mostra, também, que, entre 2003 e 2007, aumentou muito pouco o estoque de empregados do setor público em relação ao total da população residente no país.

**Tabela 4: Emprego público em relação à população total por grandes regiões. 2003 e 2007**

| Brasil e Grandes Regiões | 2003            |                      |            | 2007            |                      |            |
|--------------------------|-----------------|----------------------|------------|-----------------|----------------------|------------|
|                          | População (POP) | Emprego Público (EP) | EP/POP (%) | População (POP) | Emprego Público (EP) | EP/POP (%) |
| BRASIL                   | 175.987.612     | 8.815.810            | 5,01%      | 189.820.330     | 10.168.680           | 5,36%      |
| NORTE                    | 10.345.254      | 721.961              | 6,98%      | 15.402.920      | 883.638              | 5,74%      |
| NORDESTE                 | 49.950.695      | 2.351.179            | 4,71%      | 52.304.743      | 2.691.932            | 5,15%      |
| SUDESTE                  | 76.499.625      | 3.586.977            | 4,69%      | 80.845.449      | 4.179.463            | 5,17%      |
| SUL                      | 26.366.154      | 1.338.571            | 5,08%      | 27.704.348      | 1.490.751            | 5,38%      |
| CENTRO-OESTE             | 12.570.256      | 817.122              | 6,50%      | 13.562.870      | 922.896              | 6,80%      |

Fonte: PNAD (população) e RAIS (emprego público). Elaboração: IPEA.

É preciso avaliar melhor a dimensão e o significado da expansão (Tabela 4) do emprego público ocorrida nos anos mais recentes. Os dados do gráfico 2 ilustram que, na verdade, a expansão do emprego público ocorreu ao lado de uma expansão do emprego formal total<sup>6</sup>, a qual foi até maior do que a do emprego público: desde 1995, a relação entre emprego público e o total do emprego formal<sup>7</sup> vem caindo<sup>8</sup>. Portanto, o que se pode concluir dessas informações é que o crescimento do estoque do emprego privado cresceu até mais do que o de emprego público. Basta verificar que, em 2003, os empregados do setor público representavam 27% do total de ocupados do setor formal do mercado de trabalho brasileiro e, em 2007, apenas 25% (destacando-se que, em 1995, essa proporção era bem maior: 32,7%). Os dados da Tabela 4 mostraram que, entre 2003 e 2007, a relação entre emprego público e população subiu. Isso se explica, na verdade,

<sup>6</sup> Neste caso, a comparação é com relação ao emprego formal (e não com o total da ocupação, como nas demais tabelas e gráficos).

<sup>7</sup> Emprego privado formal mais emprego público.

<sup>8</sup> Este percentual de 25% refere-se apenas ao peso relativo (percentual) do emprego público no conjunto dos empregos formais, ou seja, a soma entre empregos formais do setor privado (empregos com carteira assinada) e as modalidades de emprego público. Os dados da RAIS só captam empregos formais.

pelo dinamismo do mercado de trabalho nos anos mais recentes, conforme será mostrado a seguir.

Os dados da Tabela 5 revelam que, no período 1995-2002, o emprego privado formal (dados da RAIS) cresceu apenas a uma taxa média anual de 3,9%, contra quase 6,9% no período 2003-2007. Da mesma forma, o dinamismo da geração de postos de trabalho no setor público nos dois períodos também foi bastante diferenciado: entre 1995 e 2002, houve expansão média de apenas cerca 0,04% ao ano e, no período seguinte (2003-2007), de cerca de 4,4%. Portanto, para o total da ocupação formal, o período 2003-2007 apresentou uma taxa média anual de crescimento cerca de 2,3 vezes maior do que no período 1995-2002 (ou seja, 6,22% contra 2,73%).<sup>9</sup>

Dessa forma, pode-se concluir que a expansão do emprego público nos anos mais recentes (notadamente entre 2003 e 2007) apenas acompanhou o dinamismo da economia e seus efeitos positivos sobre o mercado de trabalho brasileiro<sup>10</sup>. Para reforçar este argumento, as informações contidas na Tabela 6 revelam que as decisões políticas que levaram à recente expansão do emprego público na verdade foram apenas capazes de recompor, em termos relativos (ou seja, levando-se em conta o tamanho da população residente em cada ano), o estoque de empregos públicos que havia no início da década de 1990, época então marcada por profunda recessão econômica.

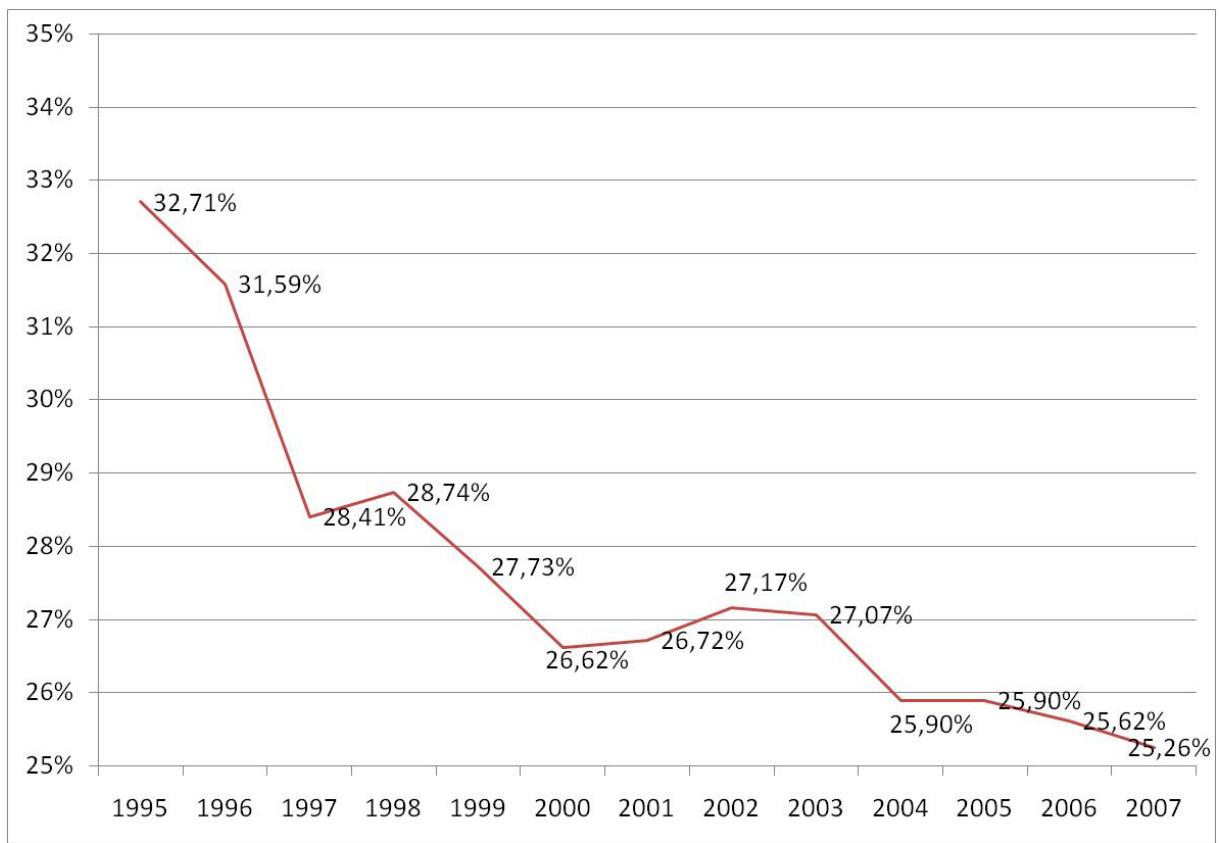
Em poucas palavras: a recente expansão do número de servidores públicos no Brasil não parece ter sido suficiente para referendar a tese de que esteja ocorrendo, nos anos mais recentes, um “inchaço” no Estado brasileiro, uma vez que a relação calculada indica que o aumento recente do número absoluto de pessoas ocupadas no setor público parece estar sendo suficiente apenas para repor a dimensão relativa do estoque de empregos públicos que havia no Brasil durante os anos 1990.

**Gráfico 2: Participação do Emprego Público no total (\*) dos Empregos Formais (em %). Brasil – 95/07.**

---

<sup>9</sup> Os números diferem um pouco dos da tabela 3, pois naquela os dados são da PNAD e nas tabelas 4 e 5 os dados de emprego são da RAIS.

<sup>10</sup> Entre os efeitos positivos sobre o mercado de trabalho, destacam-se a formalização de vínculos empregatícios (crescimento do número absoluto e da participação relativa dos empregados com carteira de trabalho assinada no mercado de trabalho) e a redução da taxa de desemprego.



Fonte: IBGE. PNAD (população) e RAIS (emprego público). Elaboração: IPEA.  
(\*) emprego formal privado mais emprego público.

**Tabela 5: Crescimento médio anual por período do emprego formal privado e do emprego público (\*). Brasil – 1995 a 2007.**

| Períodos  | privado | público | total |
|-----------|---------|---------|-------|
| 1995-2002 | 3,90    | 0,04    | 2,73  |
| 2003-2007 | 6,89    | 4,39    | 6,22  |

Fonte: RAIS; vários anos.

(\*) inclui: órgãos públicos do executivo federal, do estadual e do municipal; órgãos públicos do poder legislativo das 3 esferas de governo; órgãos públicos do Poder Judiciário federal e estaduais; bem como autarquias e também fundações das 3 esferas de governo; órgãos autônomos das 3 esferas de governo e ainda empresas públicas, sociedades de economia mista e também cartórios.

**Tabela 6: Relação entre emprego público e população residente para os anos selecionados.**

| Anos | Emprego Público (EP) | População (POP) | EP/POP (%) |
|------|----------------------|-----------------|------------|
| 1992 | 7.542.183            | 146.003.471     | 5,17%      |
| 1995 | 7.833.765            | 152.374.603     | 5,14%      |
| 2005 | 9.360.175            | 184.600.734     | 5,07%      |
| 2006 | 9.827.388            | 187.227.792     | 5,25%      |

Fonte: PNAD's.

Com relação às recentes alterações nos tipos de vínculos de emprego dos servidores públicos, os dados da tabela 7 revelam que, entre 1992 e 2007, tem havido uma contínua queda da participação percentual dos celetistas (na tabela como “não-estatutários com carteira”) no conjunto das ocupações do setor público, ao lado de uma expansão dos chamados “não-estatutários sem carteira”, que reúne uma ampla gama de funções precárias no setor público brasileiro, como funcionários terceirizados, estagiários, trabalhadores temporários, bolsistas, consultores, entre outros, que não têm vínculo estável com o setor público.

Destaca-se, também, o aumento do peso dos estatutários. Tal fenômeno pode ser explicado, em primeiro lugar, como efeito da eliminação de postos de trabalho de trabalhadores celetistas no setor público, ocorrida em meados dos anos 1990, como decorrência da redução ocorrida nas funções econômicas do Estado<sup>11</sup>, em virtude do processo de privatizações. Ao mesmo tempo, a ampliação das atividades do Estado na administração direta, notadamente em estados e municípios (conforme será verificado a seguir), desde pelo menos os anos 1980, e que tem continuado a ocorrer nos anos mais recentes, tem promovido uma expansão do peso dos estatutários no conjunto dos servidores públicos brasileiros.

**Tabela 7: Ocupados Militares, Estatutários e Funcionários Públicos com e sem carteira – Brasil.**

|                            | 1992      | 1995      | 2002      | 2003      | 2006       | 2007       |
|----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
| <b>Brasil</b>              | 7.783.132 | 8.146.813 | 9.113.022 | 9.217.902 | 10.112.305 | 10.512.121 |
| Forças Armadas e Policiais |           |           |           |           |            |            |
| Militares                  | 543.532   | 581.469   | 565.071   | 592.308   | 605.976    | 525.197    |
| Bombeiros                  | 33.611    | 32.770    | 59.278    | 64.607    | 53.363     | 60.090     |
| N-Estatutário S/carteira   | 874.506   | 1.028.393 | 1.705.297 | 1.648.621 | 1.975.082  | 2.068.719  |
| N-Estatutário C/carteira   | 2.637.918 | 2.180.714 | 1.955.958 | 1.873.449 | 1.888.755  | 1.954.025  |
| Estatutário                | 3.693.565 | 4.323.467 | 4.827.418 | 5.038.917 | 5.589.129  | 5.904.090  |
| <b>Brasil (%)</b>          |           |           |           |           |            |            |
| Forças Armadas e Policiais |           |           |           |           |            |            |
| Militares                  | 6,98      | 7,14      | 6,20      | 6,43      | 5,99       | 5,00       |
| Bombeiros                  | 0,43      | 0,40      | 0,65      | 0,70      | 0,53       | 0,57       |
| N-Estatutário S/carteira   | 11,24     | 12,62     | 18,71     | 17,88     | 19,53      | 19,68      |
| N-Estatutário C/carteira   | 33,89     | 26,77     | 21,46     | 20,32     | 18,68      | 18,59      |
| Estatutário                | 47,46     | 53,07     | 52,97     | 54,66     | 55,27      | 56,16      |

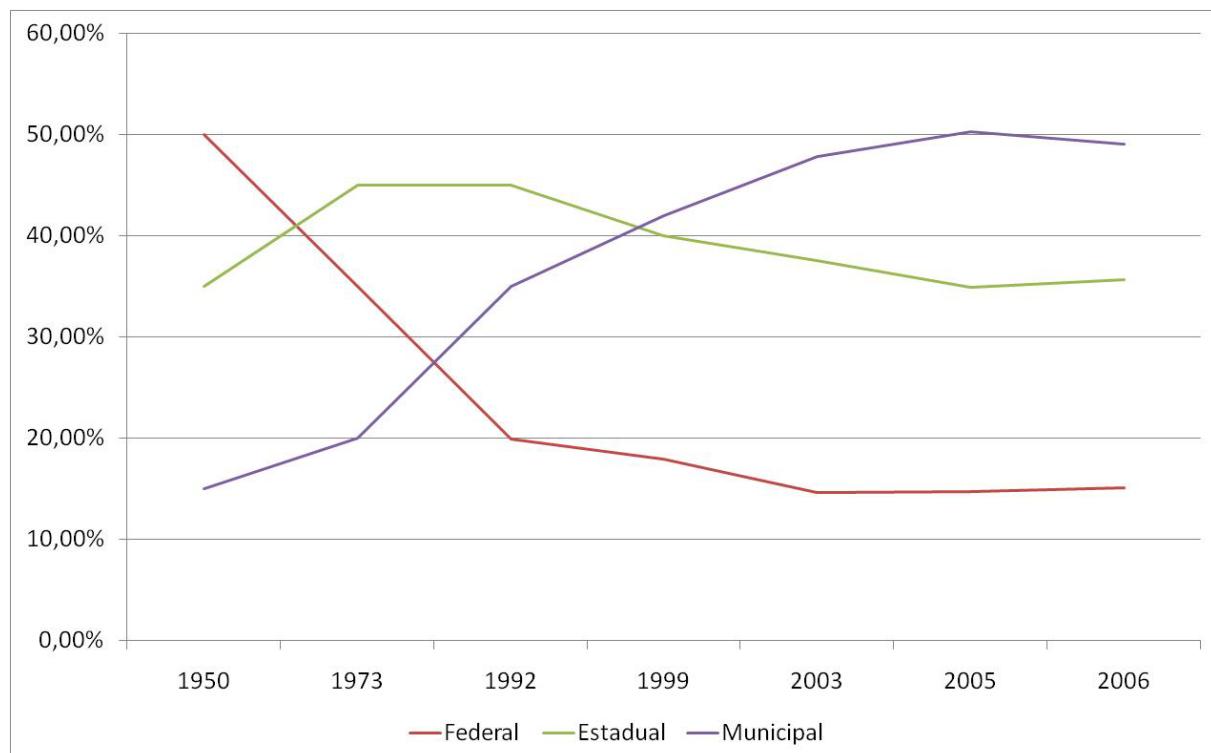
Fonte: Elaboração própria a partir das PNADs 1992 a 2007.

<sup>11</sup> Nas empresas estatais geradoras de serviços de utilidade pública e também nas empresas públicas e nas sociedades de economia mista produtoras de bens e de matérias-primas, a forma de contratação predominante é feita geralmente através dos contratos regidos pela CLT.

O aumento do peso relativo dos estatutários (em relação aos celetistas) deve-se a modificações das regras de contratação para o serviço público, nas três esferas de governo e nas três esferas de poder, que têm sido – especialmente a partir de 2003 - cada vez mais definidas por editais que convocam concursos públicos para o preenchimento das vagas. Nesse sentido, presume-se que o fortalecimento da Democracia tem tido uma dupla influência nesse processo, pois o aumento da demanda da sociedade por mais quantidade e qualidade dos serviços públicos tem também impulsionado a prática de referendar as contratações para essas tarefas a partir de concursos públicos, tornando mais transparente o acesso a essas vagas.

Do ponto de vista da distribuição do emprego público por esfera de governo, percebe-se uma clara tendência de ampliação do peso do emprego público no âmbito municipal (gráfico 3), e isso em boa medida 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, na maioria dos países (e o Brasil, nesse sentido, não é exceção), a maior quantidade dos postos de trabalho do setor público.

**GRÁFICO 3: EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO EMPREGO PÚBLICO POR ESFERA DE GOVERNO 1950-2006 (%)**

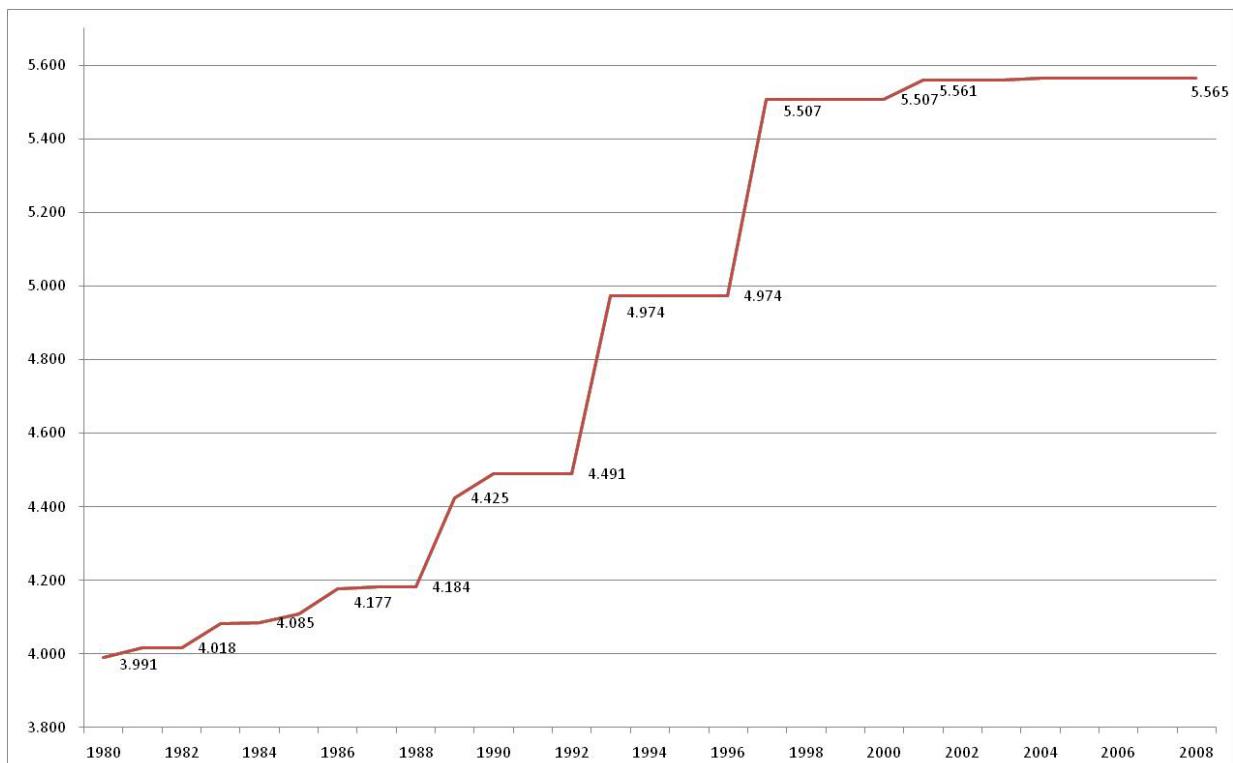


Fonte: 1950 e 1973. Dados de Rezende e Castelo Branco (1976:45)  
 1992-1999: Dados organizados por Pessoa, E,  
 2003-2006: IPEA/DISOC/NINSOC - Núcleo de Gestão de Informações Sociais. Pnad/Tabulações Especiais.

Elaboração: IPEA.

O aumento do emprego público no âmbito municipal também se deveu ao aumento do número de municípios no país, especialmente a partir da promulgação da Constituição de 1988. O crescimento do número de municípios, porém, não foi linear no período, tendo se concentrado em alguns anos específicos<sup>12</sup>, conforme ilustra o gráfico 4.

**Gráfico 4 - Evolução do Número de Municípios no Brasil no período de 1980 a 2008.**

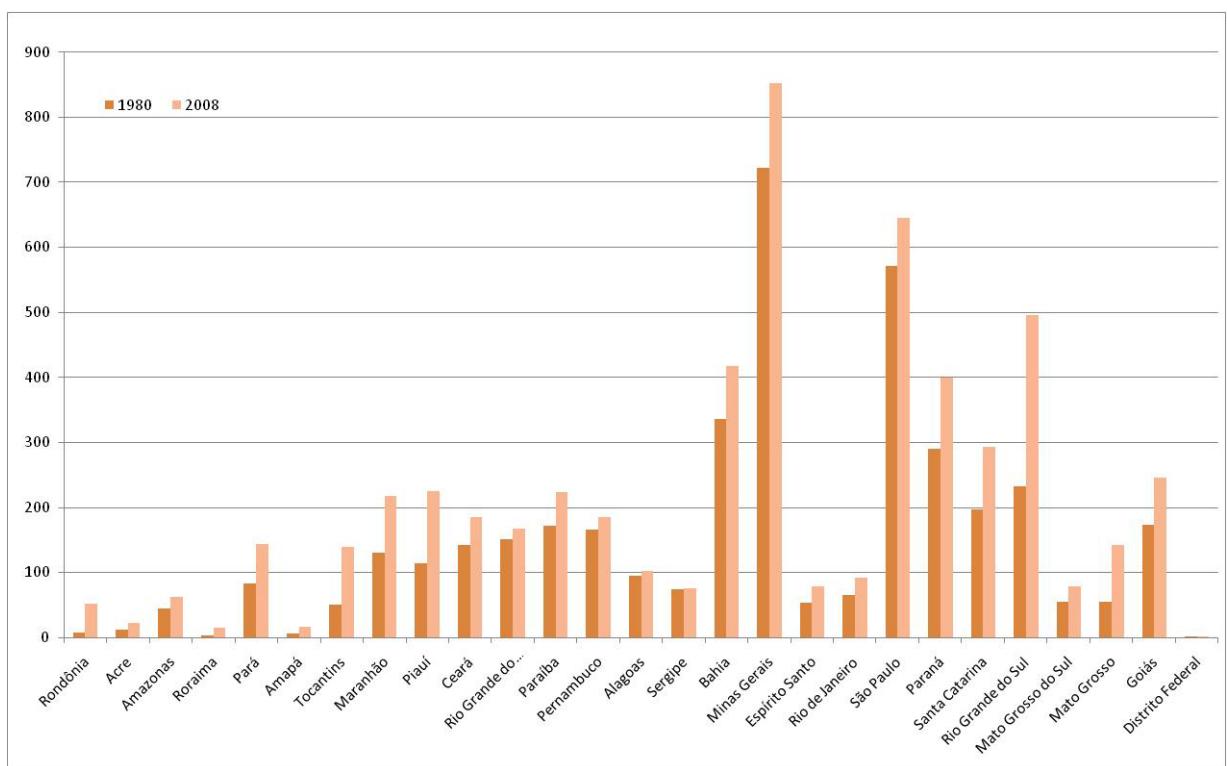


Para se compreender as circunstâncias de criação desses novos municípios desde os anos 1980, devem-se contextualizar as mudanças institucionais e políticas ocorridas a partir daqueles anos. O período que coincidiu com a democratização veio junto com a promulgação da Constituição de 1988 e o restabelecimento de um novo pacto federativo no país. Essa mudança consubstanciou-se em uma maior descentralização do poder político e consequente estímulo à emancipação de novas unidades político-administrativas, em particular de novos municípios. A criação de novos municípios foi de resto bastante impulsionada também pela possibilidade de compartilhamento dos fundos de participação entre as unidades novas

<sup>12</sup> Conforme se depreende dos dados do gráfico 4, nos anos imediatamente posteriores às eleições municipais é que se concentra a instalação dos municípios (os dados referem-se a municípios efetivamente instalados).

e as antigas, estimulando acordos políticos locais que acomodavam interesses de grupos rivais e o consequente compartilhamento do poder político administrativo. De todo modo, o ritmo de criação de municípios não foi homogêneo em termos regionais, conforme revelam os dados do gráfico 5.

**Gráfico 5 - Número de Municípios no Brasil em 1980 e 2008 por Unidades da Federação.**



Por fim, avaliando-se a evolução recente do emprego público por esfera de poder (Tabela 8), percebe-se que, nos anos mais recentes, não houve uma mudança significativa na distribuição do emprego público segundo os poderes executivo, legislativo e judiciário, apenas um ligeiro aumento do peso do executivo. A mudança mais expressiva deu-se pela redução do peso de certas parcelas da administração indireta, como as empresas estatais (que incluem empresas públicas e

também sociedades de economia mista), cujo peso caiu de quase 10%, em 2002, para 8,4% em 2007, depois de ter sofrido quedas mais acentuadas ainda nos anos 1990, por causa das privatizações. No conjunto, autarquias mais fundações mais órgãos autônomos do setor público e mais empresas estatais perfaziam, em 2002, uma parcela de cerca de 18,7% do total do emprego público, e apenas 16,3% em 2007.

**Tabela 8: Emprego Público por esfera de poder (\*): valores percentuais.**

| Anos | executivo | legislativo | judiciário | autarquias | fundações | órgãos aut. | empresas (*) | total |
|------|-----------|-------------|------------|------------|-----------|-------------|--------------|-------|
| 2007 | 79,2      | 1,7         | 2,7        | 5,5        | 2,3       | 0,1         | 8,4          | 100   |
| 2006 | 79,2      | 1,7         | 2,7        | 5,5        | 2,2       | 0,1         | 8,6          | 100   |
| 2005 | 79        | 1,7         | 2,7        | 5,4        | 2,3       | 0,1         | 8,8          | 100   |
| 2004 | 78,7      | 1,5         | 2,7        | 5,5        | 2,3       | 0,1         | 9,3          | 100   |
| 2003 | 78,4      | 1,6         | 2,6        | 5,5        | 2,6       | 0,1         | 9,3          | 100   |
| 2002 | 77,0      | 1,6         | 2,7        | 5,7        | 3,1       | 0,1         | 9,8          | 100   |

Fonte: RAIS, anos selecionados. Elaboração: IPEA.

(\*) e também segundo empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista).

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este Comunicado buscouclarear algumas questões relacionadas ao emprego público no Brasil.

Em primeiro lugar, foi feita uma comparação internacional, como forma de “medir” o tamanho do Estado no Brasil em relação a países de outros continentes. Saltou aos olhos a enorme diferença entre o peso relativo do emprego público no Brasil e o dos países desenvolvidos, onde é muito mais alto. E em relação aos países latino-americano, a comparação revela que o peso relativo do emprego público brasileiro é um dos menores, mesmo quando comparado a países de renda per capita inferior à brasileira.

Com relação à segunda parte deste Comunicado, referenciada na análise da evolução dos dados de emprego público dentro do Brasil, é preciso antes de tudo destacar que não está havendo, nos últimos anos, um “inchaço” do Estado, medido em termos de emprego público.

Por um lado, houve um pequeno aumento da relação entre empregados do setor público<sup>13</sup> e população residente nos anos mais recentes, mas este aumento apenas repõe o estoque relativo de empregados públicos que existia no início dos anos 1990. Por outro lado, comparando-se a evolução do número de empregos públicos ao de emprego privados formais desde 1995, percebe-se que houve, nos anos mais recentes, uma queda da proporção público/privado, o que

---

<sup>13</sup> Entendido no seu sentido mais amplo, ou seja, considerando a administração direta e a administração indireta, e incluindo nesta última também as empresas estatais (públicas e sociedades de economia mista).

revela, obviamente, que o dinamismo da geração de postos de trabalho no setor público mal acompanhou o dinamismo de geração de postos de trabalho do setor privado formal.

Deve-se destacar, sem embargo, que a expansão do emprego público nos últimos anos foi heterogênea sob diversos pontos de vista, especialmente quando se considera a esfera de governo. Os dados mostram que, desde meados do século XX, o peso do emprego na esfera municipal vem crescendo bastante, tendo tomado novo impulso mais recentemente, depois da promulgação da Constituição de 1988. Em um primeiro momento, a expansão do emprego nos municípios pode ser relacionada ao intenso processo de urbanização que adveio com a própria industrialização. Nas décadas mais recentes, por seu turno, a expansão do emprego no âmbito municipal deveu-se a fatores institucionais definidos pela Carta de 1988, que passou aos municípios e aos estados da Federação diversas atribuições que antes eram também ou exclusivamente realizadas pela esfera federal. Entre essas atribuições, destacam-se principalmente as atividades de educação básica e de saúde – justamente as que, no Brasil, como em qualquer outro país, geram um grande número de postos de trabalho.

Ademais, nestes últimos anos a urbanização e toda a gama de problemas e de necessidades de oferta de serviços públicos municipais dela advindos, como a segurança pública - em que se destaca a criação de guardas municipais -, a demanda por saneamento básico e outras obras de infra-estrutura urbana e os empregos necessários para sua gestão cotidiana depois de construídas, representaram elementos decisivos para que aumentasse a geração de empregos públicos no âmbito municipal.

Mais relevante do que a distribuição do emprego público segundo as esferas de poder foi a mudança do perfil do emprego público segundo os vínculos de emprego dos servidores. Desse ponto de vista, tem acontecido algo que deve ser visto como positivo: houve aumento do peso do emprego público em regime estatutário, em contrapartida dos empregos com contratos de trabalho regidos pela CLT (celetistas). Isso se deu por causa do aumento recente dos concursos públicos, em todas as esferas de governo. No período entre 1997 e 2001, especialmente, a queda do emprego dos celetistas deveu-se às privatizações, que se concentraram naquele período; deve-se destacar, além disso, que, mais recentemente, a ampliação do peso do emprego público em regime estatutário (e consequente queda da participação dos celetistas) deveu-se à democrática ampliação de contratações via concursos públicos, nas três esferas de poder e de governo. Esse aumento do peso de contratações feitas pelo setor público via concursos públicos favorece a democratização no acesso dos servidores, além de dotar de maior qualidade funcional e de compromisso republicano o corpo de funcionários públicos, em todas as esferas de governo e de poder.

Em suma, os dados apresentados neste Comunicado revelam que há espaço para o crescimento do estoque e da participação relativa do emprego público no Brasil. O fortalecimento da Democracia, com o consequente aumento da demanda por serviços públicos amplos e políticas sociais universalistas, bem como a necessidade de ampliação e melhoria da infra-estrutura urbana, são fatores que se somam para mostrar a necessidade de ampliação do emprego público no Brasil.

No atual contexto de crise, em especial, é justamente o momento para se discutir o papel que pode assumir o emprego público na sociedade brasileira. Em primeiro lugar – e dado que os indicadores aqui demonstrados não revelam “inchamento” do Estado brasileiro, quer seja sob o ponto de vista de sua comparação com o tamanho da população ou com relação ao mercado de trabalho nacional -, existe espaço para a criação de ocupações emergenciais no setor público brasileiro, especialmente nas áreas mais afetadas pelo desemprego<sup>14</sup>; ou seja, o emprego público – mesmo que em atividades temporárias – poderia servir como um instrumento contracíclico (certamente não suficiente para compensar todos os postos de trabalho que serão eliminados no setor privado) pelo menos enquanto durarem os efeitos da retração econômica mundial sobre a economia brasileira. Entre as atividades temporárias podem-se considerar diversas, como, por exemplo, atividades de construção e conserto de bens públicos (escolas, pontes, creches, postos de saúde etc.), atividades de reforço à atuação das secretarias de saúde municipais e estaduais (médicos de família, agentes comunitários etc.) e outras, que poderiam não apenas gerar verdadeiras frentes de trabalho para aplacar os efeitos nefastos do desemprego cujo aumento tem se verificado, como também melhorariam os serviços públicos oferecidos à população, fato sempre salutar e necessário em uma sociedade como a brasileira.

Mas há ainda outro vetor de atuação do emprego público no contexto de mudanças esperadas para a economia brasileira nos próximos anos. Este vetor está relacionado à necessidade de ampliação de gastos em infra-estrutura física e social no Brasil, que seria mais profícuo se viesse acompanhada da definição de um novo padrão de crescimento econômico, baseado no fortalecimento do mercado interno de consumo e vinculado a uma nova forma de repartição dos ganhos de produtividade social, com redução de jornada de trabalho, reforma tributária em favor de uma tributação mais progressiva e garantia dos direitos sociais. Nesse contexto de uma política econômica e social mais estruturante, a ampliação do emprego público seria não só inevitável (para assumir a ampliada gama de serviços públicos de qualidade

---

<sup>14</sup> O que não significa que seriam as regiões mais pobres do Brasil especialmente ou exclusivamente; na verdade, pelo que mostram os primeiros sinais da crise no Brasil, parecem ser as regiões mais industrializadas – repetindo o que aconteceu em outros momentos de retração econômica no país – as que têm sido mais afetadas pelo aumento do desemprego.

requeridos pela população, bem como para executar as obras da infraestrutura urbana), como também seria acompanhada de uma ampliação também do emprego no setor privado voltado para o mercado interno de consumo ampliado pela recuperação econômica.

No atual cenário de retração da atividade econômica, uma conjugação de fatores macroeconômicos poderia favorecer aspectos anticíclicos para enfrentar a crise que se abate sobre a economia brasileira, como reflexo da crise internacional. Além da necessária redução das taxas de juros (com o efeito duplamente benéfico de reduzir os gastos financeiros do orçamento público e de estimular os investimentos produtivos do setor privado), seria interessante reordenar os gastos públicos para atividades intensivas na geração de emprego, quer sejam no setor privado (construção civil, por exemplo), quer sejam mesmo no setor público, nas quais os serviços públicos sociais teriam papel importante.