

Desmistificando o “inchaço”: O emprego público como promotor da política social e da integração nacional no Brasil¹

Aristides Monteiro Neto²
Danilo Severian³

RESUMO

O artigo busca demonstrar, a partir de dados oficiais disponíveis e de ampla literatura de apoio, que a expansão do emprego público no período 1985-2019 decorreu da maior atenção à cobertura de políticas públicas no território brasileiro, sobretudo nas regiões de menor dinamismo econômico, sendo esta uma determinação constitucional. Ademais, a proporção entre emprego público e privado no Brasil tem estado abaixo da média verificada em países da OCDE e em consonância com países de renda média, como Grécia, Chile e México. Os municípios, após a Constituição Federal de 1988, assumiram maior protagonismo na prestação de serviços essenciais à população, sendo os que mais respondem proporcionalmente pelo emprego público no país. Conclui-se, a luz dos fatos, que não há razões suficientes para se afirmar sobre a existência de excesso de servidores públicos no país.

Palavras-chave: Emprego Público, Políticas Públicas, Pacto Federativo.

Código JEL: H50, H52, H70

ABSTRACT

The article aims to demonstrate, based on available official data and extensive supporting literature, that the expansion of public employment in the period 1985-2019 resulted from most attention to the coverage of public policies in Brazilian territory, especially in regions with less economic dynamism. This scenario resulted from the institutionalization of the Federal Constitution of 1988. Furthermore, the proportion between public and private employment in Brazil has been below the average seen in OECD countries and in line with middle-income countries such as Greece, Chile and Mexico. The municipalities, after the Federal Constitution of 1988, assumed a greater role in the provision of essential services to the population, being the ones that most proportionally answer for public employment in the country. It is concluded, in the light of the facts, that there are not enough reasons to affirm about the existence of excess of public servants in the country.

Keywords: Public Employment, Public Policy, National Integration.

JEL code: H50, H52, H70

¹ O presente artigo é uma versão baseada em capítulo de livro, elaborado pelos autores, sobre o emprego público no Brasil, que se encontra no prelo.

² Pesquisador sênior na Dirur/Ipea. Professor da Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento desta instituição. Doutor em Desenvolvimento Econômico (Unicamp).

³ Pesquisador associado na Dirur/Ipea. Doutorando em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Introdução

O artigo busca apresentar uma compreensão estrutural do emprego formal no setor público brasileiro, privilegiando uma abordagem regional da distribuição deste. Pretende-se contribuir para a reflexão sobre a trajetória e motivação da expansão do contingente de servidores públicos, no período entre 1985 e 2019, que, de modo antecipado, compreendemos como parte das demandas sociopolíticas nacionais visando atender prescrições constitucionais para a redução das disparidades sociais, pessoais e regionais.

Além desta introdução, na seção 2, trazemos evidências internacionais de que a parcela da força de trabalho total envolvida no setor público no Brasil tem estado permanentemente abaixo da média dos países da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) e mais próxima da observada em países de renda média da América Latina. Não há, portanto, razões suficientes para se afirmar sobre a existência de excesso de servidores públicos no país.

Em seguida, na seção 3, um panorama da trajetória do emprego público no Brasil é apresentado em apoio à interpretação de que esta atividade tem sido requerida e acionada pelo processo histórico de modernização e desenvolvimento socioeconômico. Teria sido, assim, na etapa de intensa industrialização e urbanização entre 1930-1980 e, mais recentemente, a partir da vigência da Constituição Federal de 1988, que o emprego foi expandido para dotar o federalismo brasileiro de bases para a interiorização do desenvolvimento.

Na seção 4, discute-se o sentido territorial ou regional adquirido pela expansão do emprego público. Contextualiza-se a trajetória regional nas últimas três décadas e meia, entre 1985 e 2019, nas esferas de governo federal, estadual e municipal. As principais razões de Estado explicativas da expansão recente são tratadas e, em especial, evidencia-se como o emprego público nesta etapa da vida política nacional apresentou uma faceta regional específica, com intenções de protagonizar uma agenda de coesão territorial por meio de relações federativas cooperativas, capazes de promover a redução de disparidades ao mesmo tempo sociais e territoriais no acesso a políticas públicas.

Como se verá neste trabalho, a expressão territorial que dá distinção à expansão do emprego público neste período é relacionada ao emprego público municipal, o qual, entre as três principais esferas de governo (federal, estadual e municipal) é associada a mais elevada expansão quantitativa. Ademais, investigamos, na seção 5, por meio do recorte de grupos de municípios segundo o tamanho de população, que no conjunto dos municípios brasileiros o acréscimo de força de trabalho pública municipal se dirigiu à base da hierarquia urbana, isto é, àqueles com até 50 mil habitantes. Por fim, apresenta-se as conclusões finais sugeridas pela reflexão realizada, dando destaque ao caráter interiorizado e municipalista da expansão da força de trabalho pública, tal como preconizado pelo pacto constituinte de 1988.

1. Panorama do emprego público nas principais economias capitalistas contemporâneas e suas heterogeneidades

Antes mesmo do debate público sobre a necessidade de o Estado desempenhar papel decisivo para a estabilidade do ciclo econômico, na Europa e nos EUA dos anos 1930, e mesmo antes de Keynes propugnar o papel ativo do Estado como restaurador do nível de atividade econômica em situações de crise ou estagnação, a ação pública já vinha se consolidando de maneira irreversível como operadora de transferências sociais, ou naquilo que modernamente se chama de políticas sociais.

Lindert (2011), em seu exaustivo trabalho de elaboração de evidências empíricas sobre o gasto público, cobrindo mais de um século (1880-1995), mostrou como as “transferências sociais” (exceto gastos em educação)⁴ começam a ser realizadas em países europeus ainda nos anos 1880-1920, apresentando trajetória de crescimento nas décadas posteriores à Segunda Guerra e ganhando importância ainda mais significativa a partir da década de 1960. O estudo avaliou um grupo de 21 países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico⁵ (OCDE) onde tais transferências representavam, na mediana total dos países, 0,29% do PIB conjunto em 1880, saltando para 0,55% em 1900, e teria atingido 1,66% em 1930. Em 1960, contudo, um patamar elevado para padrões pretéritos e praticamente generalizado entre o grupo de países foi atingido quando tais transferências, que somaram 10,4% do PIB. Em 1980, estas mesmas transferências alcançaram 21,4% e, em 1995, se estabeleceram em 22,5% do PIB.

A partir das evidências obtidas, o autor observou que os gastos públicos na forma de transferências sociais aumentaram de maneira homogênea nos principais países hoje desenvolvidos sem que o crescimento econômico tenha sido impedido; mais que isso, ele afirmou que “...as transferências sociais tiveram correlações positivas tanto em nível como com a taxa de crescimento do PIB por pessoa.” (Lindert, pg. 32, tradução própria).

A crescente utilização de mecanismos de gastos e transferências sociais por parte de governos em países da OCDE tem como contrapartida a ampliação da participação do emprego público nos mercados de trabalhos nacionais. O reconhecimento das crescentes demandas da população em democracias liberais e sociais-liberais na forma de oferta de infraestruturas, educação e saúde passou a exigir a contratação de uma força de trabalho voltada para o atendimento ao público. Foi no período que grosso modo vai de 1945 a 1975, chamado de a *era dourada* do capitalismo, que a presença governamental se fez mais

⁴ As “transferências sociais” analisadas por Lindert correspondem a gastos em: assistência básica a famílias pobres; subsídios para enfileiramento do desemprego; pensões e aposentadoria públicas; gastos de saúde; e subsídios para moradia.

⁵ Os países são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Espanha, EUA, Grécia, Holanda, Irlanda, Japão, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça (Lindert, 2011: p. 28).

significativa tanto em termos de busca do pleno emprego econômico e no mercado de trabalho quanto na orientação para elevação e universalização do bem-estar social dos cidadãos.

Em 2008, na média geral dos países da OCDE, a proporção do emprego público/privado esteve em 15% da sua força de trabalho (inclusive desempregados) (OECD, 2011). As diferenças observadas entre países para o tamanho da força de trabalho empregada por governos são muito expressivas. Naquele ano, por exemplo, Noruega e Dinamarca empregaram próximo a 30% da força de trabalho no setor público, a Suécia próximo a 26%, a Finlândia e a França no patamar de 23%. No Reino Unido, Bélgica e Canadá a proporção estava em torno de 17%. Por sua vez, Austrália, Irlanda e Estados Unidos se situam próximo à média geral. Abaixo da média – entre 10 e 15% - estão Espanha Portugal, Holanda, Áustria e Turquia. Por comparação, o Brasil emprega cerca de 8% da força de trabalho no setor público; no grupo de países da OCDE lhe acompanham neste patamar a Suíça, Alemanha, Grécia, Chile e México. Abaixo da proporção vista para o Brasil estão apenas Japão (7%) e Coreia do Sul (5,7%) (OECD, 2011).

Em 2013, passados os efeitos mais fortes da crise financeira mundial de 2007/2008, nota-se que a proporção média geral do emprego público na força de trabalho total nos países da OCDE, na verdade, experimentou um aumento para 19%. Pode-se sugerir como razões não excludentes para este resultado que: a) a fração relativa ao setor privado pode ter se reduzido no contexto recessivo; ou b) os governos nacionais podem ter decidido ampliar o emprego público como medida para conter o aumento do desemprego total. Em qualquer das hipóteses, o enxugamento do emprego público não teria sido uma ação conduzida naqueles países como reação à depressão econômica.

No ano de 2013, continuaram na dianteira os países nórdicos como Noruega (33%), Dinamarca (32%) e Suécia (26%). Em posição intermediária, países como Polônia (23%), Grã-Bretanha (22%), Bélgica (19%), Canadá (18%), França, Grécia e Irlanda com cerca de 17% cada. O patamar do Brasil (12%) neste último ano está em linha com Turquia (13%), Nova Zelândia (13%) e México (12%). Abaixo do Brasil se encontram o Chile (11%), Japão (8%) e Coreia do Sul (8%) (OECD, 2015).

Observa-se que as frações de emprego público vis-à-vis o total da força de trabalho encontradas nos países desenvolvidos são bastante variadas: indo de situações em que o indicador é o dobro da média de 19% dos países (os casos da Noruega e Dinamarca) até outra situação em que se coloca no nível de 50% daquela média (o caso do Japão). Nos dois anos observados, o Brasil manteve-se em patamar inferior à média dos países da OCDE e próximo ao de países europeus de renda média, como Portugal e Espanha, e latino-americanos, como México e Chile.

A situação brasileira neste contexto internacional investigado indica, na verdade, que o país se coloca em posição condizente com seu nível de renda *per capita*, encontrando-se semelhanças com situações de países com renda similar. Contudo, o país está aquém da realidade observada no emprego público

dos países desenvolvidos da OCDE, não sendo possível, portanto, inferir ou afirmar que exista no Brasil, nestas últimas duas décadas, um excesso de servidores públicos relativamente ao total da força de trabalho em atividade na economia.

2. O emprego público no Brasil: fatos estilizados e evidências recentes

Historicamente, a força de trabalho mobilizada pelo setor público no Brasil sempre foi muito restrita. É a partir da experiência de industrialização e modernização, entre as décadas 1930-1980, que a necessidade de prover serviços para uma população em urbanização acelerada se tornou premente, vindo a justificar a expansão do emprego público. Segundo Mattos (2011: p. 60), o número de funcionários públicos no país, mensurado pelos Censos populacionais do IBGE, revelou-se com a seguinte trajetória, em números arredondados: 200 mil em 1920, cerca de 500 mil em 1940, cerca de 1,1 milhão em 1950, 1,6 milhão em 1960 e 2,7 milhões em 1970.

Ainda segundo Mattos (2011), a relação entre emprego formal público/privado, com dados dos Censos, encaminhou-se do baixo patamar de 6,6% em 1950, para 7,2% em 1960, 9,5% em 1970, 10,2% em 1980, até atingir o nível de 13,2% em 1991. De fato, foi apenas nesta última metade do século XX que a proporção do emprego público no total de empregos formais se tornou mais relevante, quando atingiu o limiar de 10% na década de 1980.

Este quadro sumarizado têm a dizer que o emprego público apenas se expandiu em contexto da acelerada industrialização e urbanização do país a partir dos anos 1950 – seguindo, portanto, padrão de expansão similar ao ocorrido em países desenvolvidos – sem, contudo, atingir, até a década de 1980, patamares observados naqueles países.

3.1 O sentido constitucional e de coesão federativa do emprego público brasileiro pós-1988

A década de 1980 foi muito emblemática para o país. O ciclo de crescimento econômico iniciado nos anos 1970, caracterizado por expressiva participação do setor público na formação bruta de capital, se esgotou na ocorrência da forte crise cambial de 1982 e na subsequente situação crônica de hiperinflações, acelerada deterioração do quadro fiscal dos governos e sucessivos planos de estabilização econômica com pouco êxito. No quadro político, o país buscava a saída do regime autoritário, a instauração do processo de elaboração de uma nova constituinte e retomada das eleições gerais nos níveis de governo federal, estadual e municipal.

Em 1988 se instaura a nova Constituição, chamada de “cidadã”, porque tinha como ideário a compreensão de que o país não poderia mais colocar como prioridade máxima o crescimento econômico sem que simultaneamente as gritantes desigualdades sociais e a pobreza não pudessem ser combatidas. O lema dos governos militares de “crescer para depois distribuir” deveria sair do cenário político-institucional em prol de uma agenda de desenvolvimento inclusivo.

No âmbito dos debates da nova agenda constituinte, a proposição de sistemas universais para a saúde, educação e assistência social ganhou relevo e foi encampada pela nova Constituição. Seria, a partir de então, um objetivo premente da nação a implementação de sistemas de políticas sociais coordenados pela esfera federal do governo com participação de governos subnacionais na sua execução.

Entendemos que o esforço brasileiro, disposto pela Constituição Federal de 1988, visando a redução de desigualdades pessoais e regionais se organizou por meio de três metas político-institucionais singulares. Tais metas passaram a expressar a missão de modificar a trajetória das desigualdades que caracterizavam o país naquele momento.

A primeira preconizava reduzir desigualdades pessoais, a pobreza e miséria extrema: depois de décadas de elevado crescimento econômico o país não tinha compartilhado os benefícios da riqueza, o que fazia com que contingentes numerosos da população se encontrassem na pobreza e no desemprego (Jaccoud, 2005; Lemos, 2008; Arretche, 2015).

A segunda visou atacar as causas que contribuía para que as oportunidades de desenvolvimento, além de seus aspectos pessoais, apresentassem também uma face regional preocupante. Não apenas existiam enormes distâncias socioeconômicas entre os cidadãos, como aquelas se mostravam excessivamente pronunciadas quando vistas regionalmente (Bercovici, 2003; Steinberger, 2013; Galvão, 2013; Monteiro Neto, 2013; Affonso, 2017).

Por fim, a terceira meta representava, na verdade, a administração dos meios para atingir os fins, isto é, para realizar as duas metas anteriores, e correspondia ao que se chama de consolidação de um sistema de relações federativas baseado na cooperação e na descentralização por meio de uma estratégia de dotação de capacidades político-institucionais e recursos financeiro-orçamentários para que os entes subnacionais – em particular, os municípios – passassem a ter maior protagonismo nas deliberações políticas nacionais. (Arretche, 2012; Monteiro Neto *et al.*, 2017; Jaccoud, 2021).

Um novo regime federativo colocou-se em curso – proposto na CF 1988 – caracterizado por maior descentralização do poder, atribuições e recursos em prol de estados e municípios, mas principalmente destes últimos. Não apenas descentralização vertical (entre esferas governamentais) deveria ocorrer, como também a descentralização horizontal da ação pública em direção a regiões, estados e municípios menos desenvolvidos e com indicadores sociais mais precários, que passariam a ter prioridade na agenda federal. A redução das desigualdades regionais socioeconômicas e de oportunidades se constituiu em objetivo constitucional (Bercovici, 2003).

Portanto, um dos vetores de atuação governamental mais representativos do período pós-1988 é o do esforço de implementação e consolidação paulatina dos sistemas universais na saúde (Sistema Único de Saúde-SUS) e na educação (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de

Valorização do Magistério-FUNDEF de 1996 e, posteriormente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB instituído em 2007). Para cumprir tais missões, entre outras que ocorriam em paralelo, a estrutura governamental federativa sofreu modificações visando a construção de capacidades institucionais, orçamentárias e políticas. O fortalecimento dos fundos constitucionais de participação dos estados (FPE) e municípios (FPM) se constituíram em elementos decisivos para a coesão territorial ao serem direcionados para apoiar estados e municípios com mais baixa renda *per capita*.

A realização destes três objetivos fundamentais, ao envolver a criação de sistemas de políticas públicas de cobertura nacional, passou a requerer a ampliação da força de trabalho para levar adiante sua execução. A consolidação de sistemas universais de educação e saúde e, posteriormente, o esforço na área de assistência social em modo de execução compartilhada entre entes governamentais foi, sem dúvida, a razão mais relevante para a explicação da expansão do emprego público, notadamente no nível municipal de governo⁶.

3.2 Emprego público por nível de governo

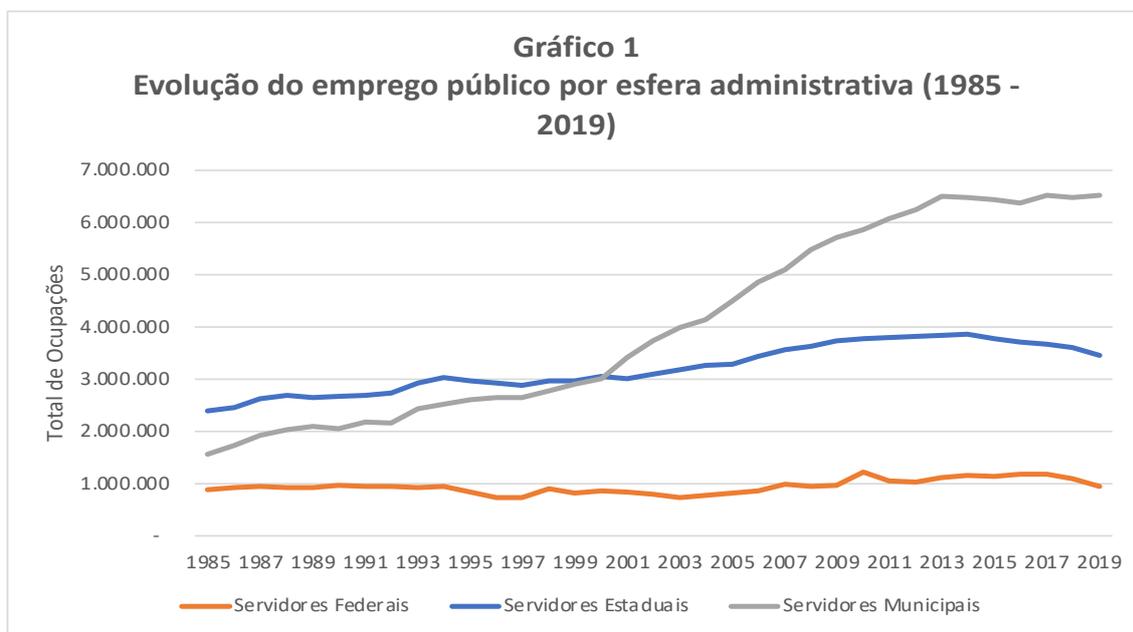
Para verificar a trajetória do emprego por entes de governo no período 1985-2019, cobrindo a fase de início de aplicação dos imperativos da CF 1988 até os anos mais recentes de crise político-institucional pós-2015, caracterizada por firmes restrições à atuação governamental, utilizou-se dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério da Economia obtidos na base do Atlas do Estado Brasileiro do Ipea.

Entre 1985 e 2019 o emprego público mais do que duplicou, passando de 4,8 milhões para 10,9 milhões. Observou-se que distintas trajetórias se firmaram entre esferas de governos federal, estaduais e municipais (Gráfico 1). No governo federal predominou uma tendência de estabilidade do nível de emprego público, com alterações pouco pronunciadas no período.

Nos governos estaduais e municipais, no entanto, a expansão foi mais célere a partir dos anos 2000. Esta última esfera de governo se apresenta como a de maior responsabilidade para este crescimento: de 1,9 milhão (33,4% ou pouco mais de 1/3 do total) em 1985, seu novo patamar atingiu a marca de 3 milhões

⁶ Como resultado, os historicamente débeis indicadores sociais (pobreza, educação básica, saúde etc.) e econômicos (PIB, emprego formal etc.) nos estados, municípios e cidades das regiões menos desenvolvidas sofreram transformações muito mais significativas e intensas que no restante do país. Conforme, estudos têm apontado, tanto o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) aumentou mais rapidamente nos estados e regiões mais débeis do país, como o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) foi reduzido também mais intensamente nas mesmas regiões (Plataforma da Vulnerabilidade Social, site eletrônico do IPEA). Adicionalmente, a interiorização do crescimento econômico tem se mostrado em estágio bastante avançado de consolidação nas últimas décadas. Macedo e Porto (2021) mostraram que as taxas de crescimento do PIB e do emprego formal foram mais intensas no período 2002-2018 nos municípios que formam a base da hierarquia urbana brasileira, resultando no aumento da participação dos chamados “centros de zona A e B e centros locais” no total do PIB nacional.

em 2000, 5,8 milhões em 2010 e em 2019 chegou a 6,5 milhões (59,6% ou quase 2/3 do total) tendo individualmente triplicado as contratações no período. Os governos municipais teriam sido responsáveis por 91% da variação líquida do acréscimo no emprego público total entre 1985-2019, no contexto das baixas taxas observadas em contratações, além do aumento de aposentadorias, nos governos federal e estadual pós-2014.



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (Ipea). Dados da RAIS/Ministério da Economia.

O processo de descentralização federativa implementado a partir da promulgação da CF 1988 ensejou alterações na composição do emprego público entre os três entes federativos. Em 1985, antes do processo constituinte, aos governos estaduais respondiam por pouco mais da metade do total do emprego público no país (51,7%). Desde então, sua parcela veio declinando até atingir 31,6% em 2019. Na contramão desta tendência, os governos municipais, crescentemente responsáveis pela execução de ações coordenadas de políticas de saúde e educação básica, aumentaram as contratações para atender aos novos requisitos constitucionais que lhes foram atribuídos.

No caso federal, os aumentos mais pronunciados ocorreram no início dos anos 2000 até 2011 – os quais, na verdade, corresponderam, em larga medida, à recomposição de força de trabalho em processo de aposentadoria, bem como à ampliação do número de servidores em carreiras já existentes, vista como necessária para o atendimento de demandas de um país que passava por elevado crescimento econômico, com expansão das atribuições essenciais do organismo do Estado (carreiras diplomáticas e gestores governamentais no executivo; carreiras de avaliação e controle no legislativo; e, por fim, carreiras próprias do judiciário). Contudo, depois de 2011 a força de trabalho federal se estabilizou, vindo a apresentar redução de 2014 em diante, justamente por conta de aposentadorias e da diminuição de concursos públicos (Palotti & Freire, 2015).

Por efeito do ambiente recessivo após 2014, o qual impôs fortes restrições fiscais aos governos, o total nacional de servidores públicos nos 3 níveis de governo foi reduzido em 455,5 mil unidades no período 2014-2019. Deste montante, a diminuição de 189,9 mil ocorreu no governo federal e outros 334,7 mil nos governos estaduais. Na crise houve aumento apenas por parte dos municípios no total líquido de 69,1 mil servidores públicos.

Não se percebe que a ampliação do funcionalismo público seja uma prática constante no país, sendo muito mais factível admitir que sua trajetória tem estado atrelada aos altos e baixos do ciclo econômico nacional. Houve apenas dois momentos em que o ritmo de expansão das contratações foi maior que a média geral do período: entre 1985-1989 e 2000-2009.

No primeiro caso, ao final dos anos 1980 e durante o processo constituinte, a motivação das contratações, em período de recessão e crise econômica, tem mais a ver com a transformação de servidores públicos existentes nas modalidades de temporários e CLT em estatutários, que em contratações realmente novas. Na década de 1990, o ritmo das contratações foi relativamente baixo, apenas 1,6% ao ano, sendo a esfera municipal a principal contratante. Somente na década seguinte, 2000/2009, já em contexto de maior crescimento econômico e situação fiscal benigna, o volume de emprego público sofreu ampliação significativa. Novamente, os governos municipais responderam por maior parte da aceleração havida (6,6% a.a), seguidos pelos governos estaduais (2,0 a.a) e pelo federal (1,3% a.a.).

O registro mais relevante apresentado nesta seção em sua contribuição para o argumento geral do artigo é que o foi na esfera municipal de governo onde o emprego público teve maior expansão. Do ponto de vista territorial, este processo conduzido pelos municípios representou, por sua vez, uma contribuição à interiorização de bases materiais, institucionais e burocráticas para o desenvolvimento socioeconômico de amplas camadas de população tradicionalmente não atendidas por políticas públicas.

3. O emprego público nos entes federados: cobrindo territórios desassistidos por políticas públicas

4.1 Emprego público e descentralização regional da administração pública

Historicamente, a estrutura da composição regional e estadual do emprego público guardou certa proximidade com as disparidades regionais da atividade econômica, em particular, da atividade industrial. Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, territórios de atenção explícita da política regional brasileira, o nível de emprego público manteve-se tradicionalmente baixo em grande parte do século XX. Com suas economias fundadas em atividades agrícolas ou terciárias, ou ainda em indústrias tecnologicamente defasadas e de baixa produtividade, os excedentes fiscais raramente se apresentaram em montantes suficientes para financiar a expansão da oferta de serviços públicos essenciais. Como

resultado, o nível de emprego público vis-à-vis o total de suas populações manteve-se preocupantemente baixo.

Regiões com estruturas produtivas mais diversificadas, por sua vez, que se industrializaram mais cedo e obtiveram maior capacidade fiscal, passaram a expandir serviços públicos essenciais à população. Dado seu nível de PIB por habitante mais elevado, tendem estas regiões mais desenvolvidas a apresentar situação fiscal mais favorável ao financiamento de atividades públicas demandadas pelo próprio desenvolvimento. Não apenas as atividades clássicas de oferta de saúde, educação básica e segurança pública, mas também profissões como fiscais de renda, professores e pesquisadores no ensino superior, profissionais do trânsito, entre outras, são mais requeridas à medida que a renda *per capita* se expande.

Na década de 1950, segundo Mattos (2015), a distribuição regional do emprego público nos censos econômicos já mostrava um perfil concentrado nas regiões mais desenvolvidas do país; as regiões Sudeste e Sul tinham, respectivamente, 61,6% e 15,1% (equivalente a 76,1% ou três quartas partes) do total nacional; na outra ponta, as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste detinham, respectivamente, 18,1%, 3,3% e 2,0% ou 23,4% (menos de ¼) do total de 1,1 milhão de empregos.

Três décadas depois, em 1980, o quantitativo nacional do emprego público havia atingido 4,3 milhões e as proporções observadas em cada grande região sofreram modificações com ganhos mais reforçados para as regiões menos desenvolvidas (Nordeste) e/ ou de ocupação de fronteira de recursos naturais (Norte e Centro-Oeste). A nova composição regional passaria a ter a seguinte configuração: Sudeste e Sul passaram a representar conjuntamente a fração ainda elevada de 66,0% ou 2/3 do nacional e as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste experimentaram acréscimo para 1/3 do total (34,0%) do total. As alterações de maior significado estão relacionadas à redução da parcela correspondente à região Sudeste e a ampliação da fração da região Centro-Oeste, neste caso pela consolidação das funções político-administrativas de Brasília, no Distrito Federal (Mattos, 2015).

Na etapa recente, entre 1985 e 2019, a composição regional do emprego público continuou se modificando em ritmo mais acentuado nas regiões menos desenvolvidas. A tabela 1 apresenta os dados de empregos públicos totais, com referência aos dados da RAIS/ME. Nota-se inicialmente que as macrorregiões Sudeste e Sul do país concentravam, em 1985, 58,8% do emprego público nacional e, em 2019, devido à continuidade da desconcentração regional, esse percentual declinou para 52,4%, respondendo por pouco mais de metade deste.

Sabe-se que a CF 1988 preconizou um esforço de ampliação das políticas básicas universais de saúde, educação, bem como outras setoriais levadas a efeito por diversos e subsequentes governos, os quais tinham como um dos efeitos esperados a obtenção de maior desconcentração regional da ação governamental. Como resultado desta orientação, tem se verificado ganhos mais expressivos de atenção

e cobertura de políticas públicas essenciais para as regiões onde os déficits sociais sempre se fizeram mais presentes.

A região Norte, cuja participação no total nacional havia sido de 5,3% em 1985, dobrou sua parcela no emprego público nacional para 10,6% em 2019. A região Centro-Oeste, onde o nível de população e a urbanização foram acelerados nas últimas 3 décadas, passou a exigir, para assegurar seu desenvolvimento, mais serviços públicos, com repercussões sobre a elevação do seu contingente de servidores públicos de 524 mil em 1985 para 1,1 milhão em 2019. Para o Nordeste, ainda que seu contingente de emprego público tenha se alterado de 1,2 milhão em 1985 para 2,8 milhões em 2019, em termos relativos sua participação manteve-se quase inalterada no período: permaneceu em torno de 25% do total nacional, com poucas variações.

Os comportamentos observados para a expansão do emprego público são diversos e variados entre os estados da federação. Contudo, pode-se arriscar afirmar que um certo padrão territorial ficou razoavelmente definido: reduziram sua presença relativa no total nacional do emprego público aquelas UFs cuja presença do emprego público já era mais consolidada ora em regiões mais ora nas menos desenvolvidas: foram os casos de SP, RJ na região Sudeste; RS no Sul; e mesmo os estado de CE e PE, na região Nordeste.

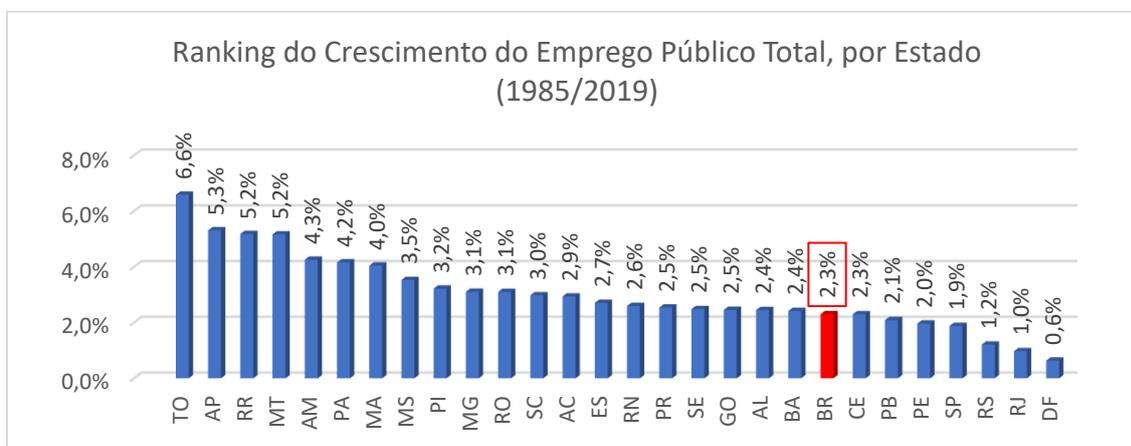
Tabela 1

Tabela - Brasil, Regiões e Estados						
Emprego Público Total (Federal, Estadual e Municipal), em anos selecionados						
Região/UFs	1985	1990	2000	2010	2015	2019
Norte	253.633	348.586	477.475	1.008.753	1.116.949	1.151.557
Rondônia	43.767	56.991	76.691	126.748	131.914	127.327
Acre	21.784	32.789	37.850	62.484	68.272	60.001
Amazonas	56.480	93.437	88.830	204.045	228.766	242.928
Roraima	10.204	2.453	11.742	42.288	53.686	59.721
Pará	110.314	127.938	181.175	391.368	442.118	459.215
Amapá	11.084	22.321	21.732	54.690	53.110	67.793
Tocantins	--	12.657	59.455	127.130	139.083	134.572
Nordeste	1.205.892	1.403.543	1.602.433	2.799.202	2.858.533	2.869.226
Maranhão	83.767	111.428	127.050	276.934	283.192	335.359
Piauí	64.834	96.752	99.635	166.908	183.216	196.584
Ceará	236.857	229.140	234.225	463.373	513.876	524.908
Rio Grande do Norte	90.147	126.176	127.864	210.103	206.091	220.972
Paraíba	123.692	157.945	161.533	267.853	277.906	255.188
Pernambuco	204.493	217.532	282.524	434.009	417.734	403.842
Alagoas	77.879	97.398	89.640	153.798	168.784	181.645
Sergipe	53.762	73.512	82.451	135.407	113.352	126.933
Bahia	270.461	293.660	397.511	690.817	694.382	623.795
Sudeste	2.089.572	2.465.322	2.976.094	4.436.352	4.436.780	4.174.833
Minas Gerais	419.187	510.535	784.939	1.179.626	1.249.602	1.222.026
Espírito Santo	89.640	104.186	126.827	240.372	251.919	228.334
Rio de Janeiro	599.571	660.525	602.864	1.075.684	914.141	841.568
São Paulo	981.174	1.190.076	1.461.464	1.940.670	2.021.118	1.882.905
Sul	747.039	840.226	999.699	1.386.103	1.538.598	1.536.751
Paraná	246.526	302.244	361.869	526.856	596.358	593.304
Santa Catarina	141.864	149.754	212.664	331.408	372.945	396.551
Rio Grande do Sul	358.649	388.228	425.166	527.839	569.295	546.896
Centro-Oeste	524.740	600.957	841.066	1.209.927	1.394.382	1.157.689
Mato Grosso do Sul	67.582	69.081	99.980	175.150	212.531	227.474
Mato Grosso	44.653	70.623	84.438	201.982	259.156	259.944
Goiás	142.694	146.471	194.953	363.267	359.170	333.505
Distrito Federal	269.811	314.782	461.695	469.528	563.525	336.766
Brasil	4.820.876	5.658.634	6.896.767	10.840.337	11.345.242	10.890.056

Fonte: Dados brutos: RAIS/ Ministério da Economia. Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

A intensidade do crescimento foi maior justamente em estados e regiões com nível de desenvolvimento socioeconômico mais atrasado ou regiões de fronteira em formação (gráfico 2) com o ranking das taxas geométricas anuais de crescimento do emprego total para o período 1985/2019 confirmando este comportamento. Com a taxa média para o país se estabelecendo em 2,3% ao ano, vinte (20) estados estiveram acima da média de crescimento nacional e apenas sete (7) ficaram abaixo da média. Foi justamente nos estados das regiões Norte (TO, AP, AC, RR, AM, PA e RO), Centro-Oeste (MT, MS e GO), regiões de expansão de fronteiras de recursos naturais e de recente dinamismo econômico e demográfico, e no Nordeste (MA, PI, RN, SE, AL e BA), que o emprego público se ampliou mais celeremente, indicando que o esforço de ampliação de políticas públicas para regiões pouco ou não assistidas até então foi realizado.

Gráfico 2⁷



4.2 Que esfera de governo explica a expansão do emprego público nas regiões?

Registrou-se até aqui como se comportaram os 3 níveis de governo no conjunto do país, observando-se a ampliação mais pronunciada do emprego na esfera municipal. Pergunta-se a seguir se o padrão nacional teria se repetido exatamente em cada uma das cinco grandes regiões individualmente: foi mesmo um fenômeno generalizado entre regiões ou teve lugar em algumas das regiões e não noutras?

Reunimos dados para as cinco grandes regiões em anos escolhidos entre 1985 e 2019 para as participações percentuais de cada esfera de governo do total do emprego regional (tabela 2). Se até fins dos anos 1980 o emprego público da esfera estadual de governo era, nas regiões, aquele mais representativo, as forças descentralizantes do federalismo brasileiro mudaram este quadro, dando maior relevância para o emprego municipal. Em 1985 a parcela do emprego público municipal variou de 15,1% (limite inferior) do total na região C. Oeste para 42,3% (limite superior) do total na região Sul; portanto,

⁷ O elevado crescimento do estado do Tocantins se deve à sua criação em 1988, mesmo ano em que Amapá e Roraima foram elevados da condição de Território Federal para Estado.

sua presença se limitava a menos de metade do emprego total das três esferas de governo. À medida que as atribuições para execução de políticas sociais, principalmente, saúde e educação, foram sendo ampliadas nos municípios, a necessidade de contratação de uma força de trabalho para tais propósitos foi se tornando imperativa. Disso resultou a ampliação, em sucessivos anos até 2019, da parcela do emprego municipal no total. O novo patamar mínimo se estabeleceu em 38,3% no Centro-Oeste e o máximo de 68,7% no Nordeste.

Excetuando-se a região Centro-Oeste, cuja proporção do emprego municipal permanece no agregado regional abaixo de 50%, em função do peso do emprego público federal no Distrito Federal, nas demais regiões o patamar municipal se tornou em 2019 igual ou superior a 55% do total das três esferas de governo: na região Norte (55%), Sudeste (60%), Sul (62,4%) e Nordeste (68,7%).

Tabela 2

Tabela - Proporção (%) do Emprego Público em Esferas de Governo, por Grande Região - Anos escolhidos entre 1985 e 2019						
	1985	1990	2000	2010	2015	2019
NORTE	5,3%	6,2%	6,9%	9,3%	9,8%	10,6%
Federal	6,5%	5,5%	7,6%	6,5%	7,2%	9,2%
Estadual	6,5%	8,5%	8,3%	11,0%	11,6%	12,6%
Municipal	2,7%	3,5%	5,3%	8,8%	9,3%	9,7%
NORDESTE	25,0%	24,8%	23,2%	25,8%	25,2%	26,3%
Federal	19,0%	18,0%	15,7%	12,6%	15,0%	18,0%
Estadual	26,7%	25,8%	24,0%	23,6%	21,7%	21,2%
Municipal	25,9%	26,6%	24,6%	30,0%	29,0%	30,3%
C. OESTE	10,9%	10,6%	12,2%	11,2%	12,3%	10,6%
Federal	26,5%	30,1%	37,4%	30,1%	40,7%	26,3%
Estadual	8,9%	8,3%	11,2%	11,3%	12,7%	13,6%
Municipal	5,1%	4,5%	6,0%	7,2%	7,0%	6,8%
NO+NE+CO	41,2%	41,6%	42,4%	46,3%	47,3%	47,6%
Federal	52,0%	53,6%	60,6%	49,2%	62,8%	53,6%
Estadual	42,0%	42,6%	43,6%	45,8%	46,1%	47,3%
Municipal	33,7%	34,6%	35,9%	46,0%	45,4%	46,8%
SUDESTE	43,3%	43,6%	43,2%	40,9%	39,1%	38,3%
Federal	39,3%	38,5%	31,2%	43,2%	28,0%	35,5%
Estadual	43,1%	43,3%	43,9%	41,7%	40,9%	38,9%
Municipal	46,0%	46,3%	45,7%	39,9%	40,0%	38,4%
SUL	15,5%	14,8%	14,5%	12,8%	13,6%	14,1%
Federal	8,7%	8,0%	8,1%	7,6%	9,1%	10,9%
Estadual	14,9%	14,1%	12,5%	12,5%	13,0%	13,8%
Municipal	20,3%	19,1%	18,4%	14,0%	14,7%	14,7%
SE + SUL	58,8%	58,4%	57,6%	53,7%	52,7%	52,4%
Federal	48,0%	46,4%	39,4%	50,8%	37,2%	46,4%
Estadual	58,0%	57,4%	56,4%	54,2%	53,9%	52,7%
Municipal	66,3%	65,4%	64,1%	54,0%	54,6%	53,2%
Brasil	100	100	100	100	100	100

Fonte: Dados brutos: RAIS/Ministério da Economia. Atlas do Estado Brasileiro, IPEA.

No agregado das regiões NO/NE/CO, regiões prioritárias da política social e de desenvolvimento regional no país, a esfera municipal de governo foi a maior responsável pela desconcentração da ação pública na forma do emprego no país: a participação destas regiões que havia estado em 33,7% em 1985 foi alterada para novo patamar de 46,8% do total municipal nacional em 2019. Adicionalmente, no esforço federativo de execução de políticas públicas, os governos estaduais nestas regiões se organizaram para ampliar suas capacidades governativas internas cujo resultado alterou o percentual conjunto de força de trabalho de 42% do total estadual nacional em 1985 para 47,3% do mesmo em 2019.

Nas regiões mais desenvolvidas, os quantitativos de emprego público, seja estadual ou municipal, continuaram se elevando para assegurar a execução das políticas públicas coordenadas nacionalmente; todavia, em função de sua situação inicial mais vantajosa e não necessitando imprimir velocidade superior ao do restante do país, o emprego público total em todas as esferas de governo tiveram suas participações no total nacional reduzidas. Por exemplo, no conjunto das regiões SE/SUL, a fração do emprego municipal, inicialmente em 66,3% do total municipal nacional em 1985, sofreu redução para 53,2% do mesmo total em 2019.

O padrão nacional de maior ativismo do emprego municipal também se disseminou para todas as grandes regiões do país. Há, por certo, algumas diferenças, como nas regiões Centro-Oeste e Sudeste, onde a importância do emprego municipal no total é menor que no resto do país. Confirma-se, entretanto, que as atribuições constitucionais dadas aos municípios se impuseram como força para a presença do emprego público no vasto territorial nacional.

O que se pode dizer sobre os efeitos da expansão do emprego público sobre os mercados de trabalhos regionais no Brasil? Foi indicado na seção 2, em breve análise da posição do Brasil num contexto de países da OCDE, que a proporção da força de trabalho do setor público no total nacional se encontra abaixo da média observada para aquele grupo de países. Na verdade, verificou-se que a situação do país está mais em conformidade com a situação prevalecente em países latino-americanos, como México e Chile. Contudo, o que se poderia concluir a partir de uma análise da dimensão regional para aquela mesma questão? Adotando a perspectiva regional, o emprego público estaria desestimulando a geração de empregos no setor privado e, portanto, distorcendo a alocação de recursos na sociedade brasileira?

Para abordar esta questão, iniciemos comparando em vários momentos no tempo a razão emprego público/privado observada nas regiões e estados do país. Registre-se a situação média dada pelo valor calculado para o país como um todo: a razão emprego público/privado manteve-se relativamente estável nestes quase 35 anos investigados; partindo de 21,8% em 1985, a referida razão diminuiu para 19,8% em 2010 e chegou em 2019 – ano de forte depressão do mercado de trabalho privado – a apenas 20% (Tabela 3).

Regionalmente, duas situações são observadas. A primeira é que nas regiões Sudeste e Sul, mais desenvolvidas, industrializadas, urbanizadas e com mercados de trabalho mais maduros, a razão público/privado para o emprego tem estado abaixo do patamar médio nacional de 20% e seu coeficiente tem sido decrescente no período. Ou seja, estas regiões, e seus estados, se encontram em situação tal que, aproximadamente, para cada um (1) emprego público existem quatro (4) empregos no setor privado. A segunda situação é a das regiões de menor desenvolvimento (NE) e/ou de ocupação recente (NO e CO), que apresentam movimentos diversos no período. Na região Nordeste o patamar inicial do indicador era elevado (45,6%) em 1985, indicando que o setor público respondia por quase metade do emprego regional total e revelador da fraqueza das atividades produtivas privadas na região. Contudo, a trajetória observada nos anos subseqüentes foi de queda na razão emprego público/privado, cujo valor nos anos de 2010, 2015 e 2019 foi de 34,5%, 30,2% e 34,5%. Ou seja, nesta região, mudanças estruturais em curso – geradoras de uma base econômica mais robusta – têm sido capazes de expandir a empregabilidade no setor privado em força tal que rebaixou a proporção do emprego público/privado para cerca de 30% em 2015, valor que voltou a subir para 34,5% em 2019 por efeito da recessão econômica e, conseqüentemente, do maior desemprego no setor privado.

Tabela 3

Tabela - Brasil, Regiões e Estados						
Razão Emprego Formal Público* versus Privado, em anos selecionados						
Região/UFs	1985	1990	2000	2010	2015	2019
Norte	38,7%	42,4%	49,7%	42,8%	40,2%	48,4%
Rondônia	64,2%	68,8%	58,1%	33,5%	33,4%	37,0%
Acre	151,5%	164,8%	113,5%	65,0%	57,7%	58,1%
Amazonas	27,6%	34,1%	37,2%	33,3%	34,5%	44,0%
Roraima	143,3%	19,2%	68,1%	70,6%	69,8%	85,3%
Pará	32,0%	33,2%	43,6%	42,9%	38,3%	46,9%
Amapá	65,7%	106,8%	58,1%	61,7%	48,7%	75,5%
Tocantins	--	49,8%	69,1%	61,5%	54,0%	56,2%
Nordeste	45,6%	42,3%	40,2%	34,5%	30,2%	34,5%
Maranhão	53,2%	59,1%	57,5%	47,9%	40,9%	55,4%
Piauí	80,6%	95,7%	66,0%	50,4%	43,6%	51,0%
Ceará	61,8%	47,2%	34,6%	33,4%	30,0%	35,0%
Rio Grande do Norte	60,2%	66,6%	46,7%	37,6%	32,6%	39,1%
Paraíba	83,9%	82,4%	65,2%	60,3%	48,1%	48,1%
Pernambuco	31,6%	25,8%	33,6%	26,1%	21,9%	25,1%
Alagoas	40,6%	41,8%	35,0%	32,7%	32,8%	40,3%
Sergipe	45,1%	47,9%	47,5%	39,8%	28,0%	36,6%
Bahia	35,1%	31,6%	34,6%	29,7%	26,9%	26,9%
Sudeste	15,1%	14,2%	17,4%	14,8%	14,2%	14,7%
Minas Gerais	20,7%	18,6%	22,9%	19,5%	20,2%	21,0%
Espírito Santo	27,4%	23,4%	22,4%	21,7%	21,4%	21,5%
Rio de Janeiro	21,1%	20,0%	19,7%	22,0%	16,6%	18,9%
São Paulo	11,4%	10,9%	14,6%	10,9%	11,0%	11,0%
Sul	18,4%	16,3%	17,7%	13,5%	13,8%	14,5%
Paraná	19,4%	18,0%	18,0%	13,9%	14,5%	15,2%
Santa Catarina	16,7%	13,2%	15,3%	11,9%	11,9%	12,8%
Rio Grande do Sul	18,6%	16,5%	18,9%	14,4%	14,6%	15,3%
Centro-Oeste	53,6%	45,0%	42,3%	28,4%	27,9%	24,6%
Mato Grosso do Sul	36,4%	27,8%	29,4%	24,9%	25,9%	29,7%
Mato Grosso	28,6%	31,2%	21,1%	22,2%	23,0%	23,4%
Goias	39,6%	30,7%	26,0%	22,0%	18,5%	18,5%
Distrito Federal	97,6%	82,2%	92,4%	46,7%	50,8%	32,6%
Brasil	21,8%	20,2%	23,2%	19,8%	19,0%	20,0%
Fonte: Dados brutos: RAIS/Ministério da Economia. Atlas do Estado Brasileiro, IPEA.						
Nota: * Emprego público total das três esferas de governo (federal, estadual e municipal).						

Na região Centro-Oeste, se verifica comportamento similar ao do Nordeste, com quedas sucessivas na razão do emprego ofertado pelo setor público vis-à-vis o setor privado regional. O valor inicial do coeficiente de 53,6% em 1985 sofreu quedas drásticas nos anos subsequentes atingindo 28,4% em 2010 e 24,6% em 2019. Nesta região, mesmo considerando a especificidade da concentração do emprego público federal no Distrito Federal, a sua economia vem sendo capaz de gerar empregos privados em ritmo avançado e rebaixar a importância do emprego público no total regional: já são três (3) empregos privados para cada emprego público existentes na região.

Por fim, a região Norte do país apresentou trajetória distinta com o emprego público ampliando sua participação nos empregos formais totais. A referida razão público/privado teria se ampliado de 38,7% em 1985 para atingir o elevado patamar de 49,7% no início da década de 2000. Em seguida passou a declinar atingindo 42,8% em 2010 e 40,2% em 2015. Em 2019, por efeito da depressão econômica nacional, a razão voltou a subir para 48,4%. Não apenas o emprego público tem assumido um papel mais relevante na composição geral do mercado de trabalho nesta região (relativamente às demais regiões do país) como esta proporção público/privada tem se mostrado muito mais instável nas décadas recentes, sugerindo a fragilidade e baixa resiliência frente à crise desta economia regional.

Em suma, considerada a enorme diversidade de situações nos mercados de trabalho regionais e estaduais, pode-se afirmar que a tendência geral tem sido no sentido da redução da proporção do emprego gerado pelo setor público frente àquele criado no setor privado em todo o país, sugerindo, ao contrário de teses correntes sobre o excesso de peso do emprego público, que este, ao se expandir no período recente, pode estar contribuindo para a robustez do mercado de trabalho privado.

4. A escala municipal do emprego público no Brasil: padrões e características predominantes

Demonstrou-se que a esfera municipal de governo tem sido a maior fonte de explicação para a expansão do nível de emprego público no Brasil. Observou-se adicionalmente que este caráter municipal do emprego público nacional se deveu por indicação de preceitos constitucionais que asseguraram maior protagonismo dos municípios na execução de políticas públicas. Feito este esforço, foi explorado a escala de tamanho de população dos municípios e sua relação com a demanda por emprego público.

5.1 Emprego público municipal total por grupos de município segundo o tamanho de população

Agrupou-se os municípios segundo o tamanho de sua população em 5 conjuntos: a) Maior que 1 milhão de habitantes; b) de 500 mil a 999,9 mil habitantes; c) de 100 mil a 499,9 mil habitantes; d) de 50 mil a 99,9 mil habitantes; e e) até 49,9 mil habitantes. Desse modo, pode-se aproximar a avaliação do emprego público municipal à situação presente na hierarquia da rede urbana brasileira, permitindo, assim, rastrear

se existem padrões de tamanhos de municípios com maior ou menor demanda de emprego público (ou alternativamente, de demanda por serviços públicos em geral).

É notável o fato de que sejam os pequenos municípios brasileiros os que concentram a maior parte dos empregos da administração municipal. Em 1986, 40% das ocupações vinculadas à esfera municipal se localizavam em cidades com até 50 mil habitantes, enquanto em 2019 essa participação se alterou, com este grupo de municípios aumentando sua parcela no total nacional para 46% (tabela 4). Observa-se que apenas 2 grupos de municípios aumentaram sua participação no emprego municipal nacional no período: o de municípios na base da hierarquia acima relatado e o grupo com tamanho intermediário, com população entre “de 100 mil a 499,9 mil”, que passou de 21,1% para 24,1% entre 1986 e 2019. Nos demais grupos houve estabilidade (“de 500 mil a 999,9 mil” e “de 50 mil até 99,9 mil”) ou até mesmo queda na participação relativa (com mais de 1 milhão de habitantes).

Fica evidente que a demanda por servidores municipais no Brasil pós-CF 1988 se dirigiu menos para as metrópoles e cidades com mais de 500 mil habitantes, cuja parcela conjunta foi reduzida de 24,7% para 17,6% do total nacional entre 1986 e 2019; por outro lado, a parcela correspondente a todos os municípios com população até 499,9 mil habitantes (cidades médias e pequenas) aumentou de 75,1% para 82,4% entre os anos investigados.

Tabela 4

Tabela – Brasil					
Emprego Público Municipal por Grupo de Municípios segundo o tamanho da População - Anos escolhidos*					
Grupos de Municípios segundo Classes de Tamanho de População					
	Mais de 1 milhão/hab.	De 500 mil até 999,9 mil/hab.	De 100 mil até 499,9 mil/hab.	De 50 mil até 99,9 mil/hab	Até 49,9 mil/hab
1986	18,5%	6,4%	21,1%	13,9%	40,1%
1990	16,9%	6,2%	21,0%	14,0%	41,8%
1992	18,5%	6,1%	20,3%	13,9%	41,2%
1995	15,0%	5,7%	21,1%	14,0%	44,2%
1999	13,8%	5,5%	21,9%	12,6%	46,1%
2000	13,4%	6,3%	22,0%	13,0%	45,3%
2005	12,3%	6,0%	21,5%	13,0%	47,2%
2010	11,8%	6,1%	22,7%	12,7%	46,7%
2015	11,6%	5,8%	24,4%	13,2%	45,0%
2019	10,5%	7,1%	24,1%	12,5%	45,8%
* Para os anos de 1986 e 1990 foram considerados as estimativas populacionais municipais de 1992					
Fonte: Elaboração própria com base na RAIS Estabelecimentos, Estimativas Populacionais municipais do IBGE e Atlas do Estado Brasileiro					

Em particular, nas décadas recentes, duas áreas de serviços públicos se notabilizaram pela contratação de servidores municipais no país: a de saúde e a de educação básica. A seguir, apresenta-se como se

distribuiu em termos de tamanho de população a demanda por força de trabalho municipal em área de saúde como expressão de uma política pública que teve o governo municipal como um executor decisivo. Fazendo uso das informações de Recursos Humanos disponíveis no portal do DataSus, a base de dados do Ministério da Saúde, para anos escolhidos entre 1992 e 2019, mostra-se como nessa área sensível do serviço público a participação dos pequenos municípios na distribuição das ocupações ligadas ao Sistema Único de Saúde (SUS) administradas pela municipalidade é relevante. Em 1992, 33,7% das ocupações no SUS mantidas por essa esfera municipal de governo estavam localizadas em municípios com até 50 mil habitantes, tendo chegado a 47,2% em 1999 (tabela 5). Em 2019, essa participação relativa decresceu para 38%, embora o número absoluto de ocupações na saúde pública municipal tenha se ampliado em todas as faixas populacionais consideradas nesta seção, apresentando no agregado um crescimento de 485% em 2019 quando comparado a 1992.

Tabela 5

QUADRO - BRASIL

ARTICIPAÇÃO RELATIVA DO EMPREGO PÚBLICO MUNICIPAL DO SUS POR GRUPO DE MUNICÍPIOS SEGUNDO O TAMANHO DA POPULAÇÃO - ANOS ESCOLHIDOS					
GRUPOS DE MUNICÍPIOS SEGUNDO CLASSES DE TAMANHO DE POPULAÇÃO					
	Mais de 1 milhão/hab.	De 500 mil até 999,9 mil/hab.	De 100 mil até 499,9 mil/hab.	De 50 mil até 99,9 mil/hab	té 49,9 mil/hab
1992	23,5%	8,4%	22,8%	11,6%	33,7%
1999	14,8%	6,3%	20,2%	11,6%	47,2%
2005	17,5%	6,4%	20,6%	12,1%	43,3%
2010	17,1%	7,4%	23,3%	11,7%	40,6%
2015	17,6%	7,7%	24,3%	11,7%	38,7%
2019	16,3%	9,4%	24,6%	11,4%	38,3%

Fonte: DataSus. Ministério da Saúde. Elaboração dos autores.

A evolução da cobertura de serviços públicos essenciais e universais, garantidos constitucionalmente, explica em boa medida o crescimento de pessoal vinculado às esferas do Estado, sobretudo na saúde. Em 1992, 502 municípios não contavam com nenhum agente de saúde do SUS, seja federal, estadual ou municipal, o que equivalia a 10% dos municípios do país naquele ano, representando uma população estimada de 3,5 milhões de brasileiros. Esse número se reduziu para 7 municípios em 1999, que tinham como residentes cerca de 60 mil cidadãos. Em 2010, todos os municípios do país possuíam algum agente do SUS, independentemente da esfera administrativa de seu vínculo. Isso denota o avanço e acerto da política social em assegurar serviços de saúde para toda a população em todas as municipalidades do país.

Embora a distribuição municipal dos agentes de saúde seja relevante nos pequenos municípios, não são estes os que detêm maior participação relativa no total do emprego municipal no setor. São as capitais e municípios das regiões metropolitanas que concentram a maior participação nos cuidados com a saúde,

dado o poder de centralização e influência que estas exercem sobre a rede de cidades. Como se sabe, a *rationale* para a distribuição de serviços de saúde não pode ser pensada numa relação direta entre serviços e localização municipal da demanda. Para a saúde, que exige níveis de complexidade dos serviços, a oferta é realizada em graus de complexidade segundo uma hierarquia regional/estadual de municípios, de acordo com sua importância na rede urbana correspondente. Nesta estratégia, serviços sucessivamente complexos (do maior para o menor) são oferecidos em municípios ou centros urbanos também de maior para menor tamanho da rede urbana brasileira. No topo dos serviços de complexidade, regra geral, estão as metrópoles nacionais e capitais de estado (onde se localizam os hospitais com serviços, equipamentos e pessoal mais sofisticado), em seguida as cidades de tamanho grande ou médio e, por fim, as cidades de pequeno tamanho, onde são ofertados serviços básicos (as Unidades de Pronto Atendimento/UPAs).

5.2 Emprego público municipal nas grandes regiões por grupos de município segundo o tamanho de população

A distribuição do emprego público municipal entre as macrorregiões brasileiras segue um padrão convergente, embora os pequenos municípios tenham menor participação relativa no Norte e Sudeste do que nas demais regiões. A região Nordeste é a que mais concentra ocupações municipais em cidades de até 50 mil habitantes, seguida pelas regiões Centro-Oeste e Sul. Com exceção das regiões Norte e Sudeste, todas as demais grandes regiões do país apresentam a proporção superior a 50% do emprego municipal localizada nos municípios de menor tamanho de população.

Regra geral, se observa que foi logo depois da promulgação da CF 1988 e até início dos anos 2000 (e não depois) que ocorreu a mudança de patamar, em quase todas as regiões, na proporção do emprego municipal nos municípios com menos de 50 mil habitantes. Desde então, esse patamar pouco mudou, ainda que em termos absolutos o emprego em todos os grupos de população tenha sido ampliado.

Nas regiões Norte e Nordeste, mais necessitadas de reforço da política social, mas também na região Sudeste, tradicionalmente mais rica e com municípios com maiores capacidades econômico-fiscais, permaneceu muito evidente a trajetória do emprego municipal em direção a município de menor tamanho de população. Ao se somar a este grupo de menor tamanho o grupo subsequente (de 50 mil a 99,9 mil habitantes), o padrão de predominância do emprego em municípios da base da rede urbana brasileira fica explícito.

Adicionalmente, se poderia inquirir em que magnitude o processo de criação de novos municípios durante a década de 1990 teria influenciado na expansão geral do emprego nos municípios de menor tamanho de população. O emprego público teria sido aumentado por efeito da criação de municípios ou por consequência dos preceitos constitucionais da CF1988?

Verificou-se os dados da RAIS para o emprego público municipal em municípios com população de até 50 mil habitantes entre 1990 e 2019 de maneira a captar os municípios surgidos neste grupo de população – isto é, os novos municípios com até 50 mil habitantes surgidos após 1990. Encontrou-se o seguinte: em 1990 havia 3.177 municípios com o citado tamanho de população. Neste ano, eles apresentam o total de 765,5 mil empregos públicos municipais; em 2019, havia 3.077 municípios neste grupo, que mantinham 1.645,0 mil empregos públicos municipais. Sua demanda adicional por emprego público no período foi de 879,5 mil unidades, que corresponde a 285,8 empregos novos por município.

Ao identificarmos, neste grupo de população com até 50 mil habitantes, os novos municípios, vimos que seu número totalizava 1.879 entre 1991-2019. O nível de emprego público municipal associado a este grupo foi de 778,4 mil unidades, o que resultou, em média, 414,2 empregos públicos por município novo criado.

Para responder à pergunta feita logo acima, se é verdade que os preceitos constitucionais resultaram em fortalecimento institucional da base territorial brasileira pelo reforço de descentralização federativa em municípios criados durante a década de 1990, pode-se afirmar que a demanda por empregos públicos nos novos municípios foi, em média, duas vezes maior que a mesma verificada em municípios já existentes. Contudo, a ampliação do alcance das políticas públicas universais se dirigiu, ainda que com intensidades diferentes, para todos os municípios na frágil base da rede urbana brasileira.

Conclusões Finais

Foi apresentado como evidência ao debate sobre o emprego público no Brasil que o nível atual da força de trabalho envolvida nas atividades governamentais tem estado aquém dos patamares observados para o conjunto dos países da OCDE. O país não tem, portanto, um governo “inchado” do ponto de vista quantitativo de seus servidores. Esta observação inicial tem o intuito de contextualizar o esforço nacional de recomposição do serviço público levada a efeito no período sob investigação como experiência que, nem de longe, se aproximou dos padrões encontrados em países desenvolvidos e de alta renda.

Na dimensão regional do desenvolvimento brasileiro, a curva crescente de contratação de servidores públicos corresponde, principalmente, embora não exclusivamente, a demandas da esfera municipal de governo. Esta última respondia por cerca de 1/3 do emprego público total nacional em 1986 e passou a ser 2/3 do mesmo ao final em 2019. Regiões tradicionalmente objeto de políticas sociais e regionais explícitas, como Norte e Nordeste, sob prescrição constitucional para expandir a oferta de serviços públicos essenciais, apresentaram variação na contratação de servidores públicos superior à média nacional. O esforço de ampliação de bens e serviços públicos à população por meio de contratação de força de trabalho em cada região ocorreu em contexto de expansão mais que proporcional do emprego

no setor privado, fato que enfraquece a tese de que o setor público inibe ou até mesmo prejudica o crescimento do setor privado.

No aprofundamento da observação territorial do emprego público, desagregou-se os municípios por tamanho de população. Procedimento revelador de que, em todas as grandes regiões (e mais acentuadamente no Nordeste), a expansão do emprego municipal esteve fundamentalmente associada a municípios com tamanho de população de até 50 mil habitantes, inclusive os criados durante a década de 1990. Ou seja, as razões fundamentais para que o emprego público nas últimas três décadas e meia apresentasse uma evolução positiva estiveram muito atreladas a objetivos políticos estratégicos definidos pela Constituição de 1988 no sentido de promover a interiorização das oportunidades de desenvolvimento na base da estrutura territorial brasileira.

Esta experiência singular de perseguir o desenvolvimento regional por meio da universalização de políticas sociais, sem dúvida, merece atenção mais acurada nos estudos de avaliação de políticas públicas no Brasil. Seus êxitos em várias frentes foram incontestes e não teriam sido realizados sem que a cooperação federativa, o fortalecimento institucional dos municípios e a ampliação do emprego associado a políticas sociais tivessem merecido centralidade no pacto político da CF 1988.

Este estudo, por certo, não esgota todos os possíveis papéis e/ou consequências regionais do emprego público. O que se espera foi ter contribuído para o esclarecimento de alguns aspectos considerados relevantes na expansão recente na força de trabalho pública. Em particular, nosso esforço se dirigiu para explicitar dinâmicas do emprego público sob diversas escalas territoriais (regional, estadual e municipal), oferecendo, desse modo, novas perspectivas sobre a avaliação do emprego público no país, regra geral, muito centradas na dimensão nacional.

Sem dúvida, investigações adicionais ainda podem contemplar outros aspectos do tema como: a) custos associados à contratação da força de trabalho pública; ou b) a capacidade de dinamização das economias regionais e locais por força da demanda criada pela massa salarial gerada pelo emprego público; e ou c) se a força de trabalho tem mesmo se destinado a fortalecer diretamente a execução de políticas públicas essenciais ou está sendo direcionada a funções outras.

Referências bibliográficas

- AFFONSO, Simone. O Planejamento Regional Brasileiro Pós-Constituição Federal de 1988 – instituições, políticas e atores. Annablume Editora. São Paulo. 2017.
- ARRETCHE, Martha. Democracia, Federalismo e Centralização. FGV editora. São Paulo. 2012.
- ARRETCHE, Martha. Trajetória das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. Organizadora. UNESP editora. São Paulo. 2015.

- BERCOVICI, Gilberto. Desigualdades Regionais, Estado e Constituição. Max Limonad Editora. Rio de Janeiro. 2003.
- GALVÃO, Antonio C. Por que Apoiar Políticas de Desenvolvimento Regional? Ideias sobre alguns dos dilemas atuais do desenvolvimento. In: Pacto Federativo, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Carlos Brandão e Hipólita Siqueira, organizadores. Editora Fundação Perseu Abramo. São Paulo. 2013.
- JACCOUD, Luciana. Coordenação e Relações Intergovernamentais nas Políticas Sociais Brasileiras. (organizadora). Ipea. Brasília, DF. 2021.
- JACCOUD, Luciana. Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. (organizadora). Ipea. Brasília, DF. 2005.
- LEMONS, José de Jesus S. Mapa da Exclusão Social no Brasil – radiografia de um país assimetricamente pobre. Banco do Nordeste do Brasil. Fortaleza, CE. 2008.
- LINDERT, Peter. El Ascenso del Sector Público – el crecimiento económico y el gasto social del siglo XVIII al presente. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México. 2011 (1ª edição em inglês 2004: Cambridge University Press).
- MACEDO, Fernando e Leonardo Porto. Evolução Regional do Mercado de Trabalho no Brasil (2000-2018): apontamentos para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Texto para Discussão No. 2652. Ipea. Brasília, DF. 2021.
- MATTOS, Fernando A. M. Emprego Público no Brasil: aspectos históricos, inserção no mercado de trabalho nacional e evolução recente. Texto para Discussão do Ipea No. 1582. Brasília, DF. 2011.
- MATTOS, Fernando A. M. Trajetória do emprego público no Brasil desde o início do século XX. Ensaio FEE. V. 36. N.1. 2015.
- MONTEIRO NETO, A. et ali. Desenvolvimento Territorial no Brasil: reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento. In: Desenvolvimento Regional no Brasil – políticas, estratégias e perspectivas. Aristides Monteiro Neto, Cesar N. de Castro e Carlos A. Brandão, organizadores. Ipea. Brasília, DF. 2017.
- MONTEIRO NETO, Aristides. Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro – capacidades e limitações governativas em debate. Organizador. Ipea. Brasília, DF. 2014.
- MONTEIRO NETO, Aristides. Política de Desenvolvimento Regional: questão periférica no pacto federativo brasileiro. In: Pacto Federativo, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Carlos Brandão e Hipólita Siqueira, organizadores. Editora Fundação Perseu Abramo. São Paulo. 2013.
- OECD. Government at a Glance, 2011. https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2011-en.pdf?expires=1629313577&id=id&accname=guest&checksum=336FF964160B127304DDC60B953E10CE

OECD. Government at a Glance, 2015. https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2015-en.pdf?expires=1629313707&id=id&accname=guest&checksum=6EE1CE64FAC017938A5A06401D49AE5E

PALOTTI, Pedro & Alessandro Freire. Perfil, Composição e Remuneração dos Servidores Públicos Federais: trajetória recente e tendências observadas. VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, DF. 2015.

STEINBERGER, Marília. Território e Federação na Retomada da Produção de Políticas Públicas Espaciais pós-2003. In: Pacto Federativo, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Carlos Brandão e Hipólita Siqueira, organizadores. Editora Fundação Perseu Abramo. São Paulo. 2013.