

Título do capítulo	CAPÍTULO 6 – A EVOLUÇÃO DOS SERVIDORES SEM VÍNCULO NO EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL ENTRE 1992 E 2021
Autores(as)	Sandro Sacchet de Carvalho
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo6

Título do livro	TRAJETÓRIAS DA BUROCRACIA NA NOVA REPÚBLICA: HETEROGENEIDADES, DESIGUALDADES E PERSPECTIVAS (1985-2020)
Organizadores(as)	Felix G. Lopez José Celso Cardoso Junior
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-047-9
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A EVOLUÇÃO DOS SERVIDORES SEM VÍNCULO NO EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL ENTRE 1992 E 2021¹

Sandro Sacchet de Carvalho²

1 INTRODUÇÃO

O emprego público no Brasil passou por profundas mudanças nos últimos trinta anos, tanto em termos das atividades realizadas quanto em relação aos tipos de vínculos dos servidores com a administração pública. Durante esse período, o país atravessou um amplo processo de privatização de empresas públicas e expansão de serviços essenciais prestados à população. Com isso, houve o deslocamento de servidores de setores industriais, financeiros, dos transportes e da comunicação para o provimento, principalmente, de saúde e educação.

Com esse processo, e no esteio da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), observou-se a redução de servidores contratados por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e um aumento na quantidade de servidores estatutários regidos pelo Regime Jurídico Único (RJU). Contudo, o processo de profissionalização do serviço público ensejado pela Constituição não se completou, e, nessas três décadas, também se testemunhou o avanço da utilização de servidores sem vínculos permanentes com a administração pública.

Nas pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é considerado um empregado público:

... pessoa que trabalhava para o governo, em qualquer esfera: federal, estadual ou municipal, que abrange, além das entidades da administração direta, as fundações, as autarquias, as empresas públicas e as empresas de economia mista. Dentre os empregados do setor público, encontram-se também as pessoas que exercem mandatos eletivos como vereadores, deputados, prefeitos etc. (IBGE, 2018, p. 111).

Portanto, serão considerados servidores sem vínculo os empregados públicos, não militares, não estatutários e que não possuem carteira de trabalho assinada.

1. Este trabalho contou com a valiosa assistência de pesquisa de Eloá Nascimento dos Santos.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dimac/Ipea). *E-mail*: <sandro.carvalho@ipea.gov.br>.

Nesse sentido, servidores sem vínculo poderão ser trabalhadores temporários, ocupados em cargo público comissionado, ou outro tipo de cargo público com prazo determinado (estagiário, bolsista etc.), até mesmo servidores com vínculo puramente informal.

Este capítulo procura sintetizar e analisar as principais tendências sobre os ocupados no setor público brasileiro entre 1992 e 2021, com especial atenção à evolução dos servidores sem vínculo. Para tanto, utiliza as pesquisas domiciliares do IBGE, que são mais adequadas para captar a participação desses servidores. Com isso, seu principal objetivo é contribuir para detalhar características e trajetórias de evolução do uso desse tipo de vínculo pelo Estado brasileiro nas últimas três décadas, procurando relacionar esse processo ao contexto que o país atravessou durante esses anos, e situá-lo na atual conjuntura e na proposta de Reforma Administrativa, esta representada aqui pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 32/2020, a despeito de outras medidas e propostas que gravitam ao redor do mesmo tema. Busca-se lançar um pouco de luz sobre uma área nebulosa e pouco estudada do serviço público brasileiro. Trata-se de uma primeira aproximação – as pesquisas domiciliares do IBGE não são capazes de esclarecer todos os aspectos relacionados ao tema, mas nos darão respostas que nos permitirão aprofundar a pesquisa, buscando outras fontes de dados.

Este texto, além desta seção introdutória, traz quatro seções. Na seção 2, apresentam-se as bases de dados utilizadas e as questões relacionadas a elas. Na seção 3, detalha-se e discute-se a evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo, durante os últimos trinta anos, com foco também na evolução da ocupação por esfera de governo. Em seguida, na seção 4, apresenta-se a trajetória do emprego público por tipo de ocupação e setor de atividade, procurando-se identificar onde a utilização dos servidores sem vínculo foi mais intensa. Nas considerações finais, além de serem resumidos os resultados encontrados, procura-se contextualizá-los dentro da atual conjuntura, com a proposta de Reforma Administrativa contida na PEC nº 32/2020 apresentada pelo governo federal.

2 BASE DE DADOS

Neste capítulo, utilizamos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), entre 1992 e 2015, e da PNAD Contínua, entre 2012 e 2021. A escolha dessas pesquisas domiciliares do IBGE deriva do fato de elas serem mais adequadas para estudar os ocupados sem vínculo formal de trabalho, que não são captados plenamente em registros administrativos, como a Relação Anual de Informações Sociais (Rais). Apenas a partir de 1992, a PNAD passou a identificar o setor de atuação dos ocupados, diferenciando o setor privado do setor público. Anteriormente, não era possível identificar explicitamente os servidores públicos,

sendo somente viável analisar alguns setores e ocupações tipicamente públicos. Portanto, somente a partir de 1992 podemos traçar um quadro preciso da evolução do emprego público no Brasil, especialmente dos servidores sem vínculo.

Conforme dito anteriormente, o que chamamos de *servidores públicos sem vínculo* são ocupados no setor público que não se declararam nem estatutários nem militares (integrante das Forças Armadas) e não possuem carteira de trabalho assinada. Tradicionalmente, chamaríamos esses trabalhadores de informais; contudo, considerando-se que uma parte deles são ocupantes de cargos comissionados de direção e assessoramento, e apesar da natureza precária de sua inserção no serviço público, visto que podem ser demitidos com ampla discricionariedade de seus superiores, tratá-los como informais parece inadequado. Neste capítulo, os militares são integrantes das Forças Armadas,³ não se incluindo policiais e bombeiros militares, exceto quando explicitamente exposto.⁴

A análise por ocupação e setores de atividades será dividida em três períodos, devido às mudanças metodológicas na PNAD e na PNAD Contínua. Em 2002, a PNAD aprimorou a classificação de ocupações e de atividades; contudo, a nova classificação não é compatível com a classificação anterior, exceto em níveis extremamente agregados. Da mesma forma, a classificação de ocupações e atividades da PNAD Contínua difere da PNAD. Dessa forma, optou-se por analisar cada período separadamente (1992-2001, 2002-2015 e 2012-2021), mantendo-se as nomenclaturas vigentes em cada pesquisa. Além disso, todos os empregados públicos informam qual sua esfera de atuação (federal, estadual e municipal) e, no caso da PNAD Contínua, se são contratados como temporários ou não, informações que também serão utilizadas neste trabalho.

Um último esclarecimento: os dados da PNAD Contínua de 2021 tratam sempre da média ponderada dos dois primeiros trimestres desse ano, que eram os dados disponíveis no momento da redação deste capítulo. Os dados dos demais anos da PNAD Contínua são a média ponderada dos quatro trimestres de cada ano.

3 OCUPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO POR TIPO DE VÍNCULO

De acordo com Carvalho (2011a), a década de 1930 marca o início de um projeto de racionalização burocrático-administrativo, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1936, cuja missão era promover a reorganização administrativa, a racionalização do quadro de pessoal, a padronização e a centralização dos processos de compras. Contudo, a criação do Dasp não foi

3. Incluindo aqueles que prestam o serviço militar obrigatório.

4. Dessa forma, além de servidores sem vínculo e militares, a ocupação no setor público é composta por empregados públicos estatutários (incluindo policiais e bombeiros militares) e empregados públicos não militares e não estatutários e que possuem carteira de trabalho assinada (enquadrados na CLT).

capaz de eliminar traços de clientelismo e patrimonialismo do serviço público, visto que a gestão da força de trabalho pública não apresentava rigor, realizando-se por meio de nomeações e sem concurso. Ou seja, no Estado Novo, ainda se mantinha a atitude tradicional de considerar o emprego público uma sinecura, pois, embora o sistema de mérito fosse o critério oficial, muitos cargos eram preenchidos por critérios políticos.

Outro momento importante na evolução da ocupação no setor público foi o Decreto-Lei nº 200/1967, que assegurou às estatais condições de funcionamento idênticas às das empresas privadas em relação à política de gestão de recursos humanos. O decreto também estabeleceu a possibilidade de contratação de especialistas permanentes e temporários, nos termos da CLT, na administração direta e nas autarquias. Ainda de acordo com Carvalho (2011a), isto resultou na duplicidade do regime jurídico de pessoal e, na prática, na dispensa do uso do concurso como mecanismo de entrada no serviço público. Para o autor, criaram-se duas realidades distintas: a de alguns órgãos especializados e empresas estatais, que dispunham de maior autonomia financeira, podendo definir suas políticas com relativa independência, em que as contratações buscavam capacidade técnica e conhecimento especializado e dependiam de uma averiguação de aptidões; e o resto do setor público.⁵

Duas mudanças fundamentais na gestão do emprego público foram introduzidas pela CF/1988: a obrigatoriedade do concurso público para a ocupação de todos os cargos, e o estabelecimento do Regime Jurídico Único (RJU) como principal modo de vínculo, de toda a administração pública, direta e indireta. A CF/1988 mostrava a intenção de profissionalização do serviço público por meio da construção de burocracias de Estado, buscando generalizar o sistema de mérito como forma de acesso, superando o preenchimento por critérios políticos, e eliminando o dualismo de órgãos especializados com alta capacidade técnica e o resto do serviço público, principalmente no que concernia às instituições responsáveis pela execução de políticas públicas voltadas para a população, geridas de forma patrimonialista.

Contudo, logo na virada dos anos 1990, iniciam-se tentativas de reformas do Estado que impedem a plena realização dos objetivos da CF/1988. É a evolução do emprego público após esse período, com especial atenção aos ocupados sem vínculo, que se analisa a seguir.

5. Para a discussão do emprego no setor público antes da CF/1988, ver também Souza (2009) e Mattos (2011).

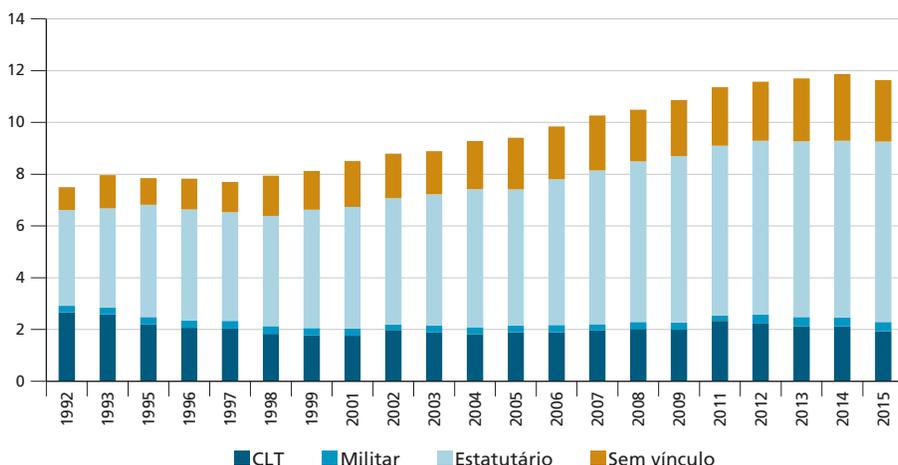
3.1 O aumento dos estatutários e dos sem vínculos após a Constituição Federal de 1988

O gráfico 1 mostra a evolução da ocupação no setor público, por tipo de vínculo, com os dados da PNAD de 1992 a 2015. A evolução entre 2012 e 2021, com dados da PNAD Contínua, é apresentada no gráfico 2. Os valores estão expressos nas tabelas A.1 e A.2 do apêndice A.

De acordo com a PNAD, o total de ocupações no setor público cresceu de 7,5 milhões, em 1992, para alcançar 11,63 milhões em 2015, o que representa um aumento de 55% em pouco mais de duas décadas. Apesar disso, a proporção de empregados públicos no total de ocupados caiu de 16,4% para 14,7% no mesmo período.

O gráfico 1 mostra claramente o aumento do número de servidores estatutários que, de acordo com as estimativas da PNAD, passaram de 3,7 milhões, em 1992, para quase 7 milhões em 2015. Contudo, um aumento ainda mais intenso se observou entre os servidores públicos sem vínculo, que saltaram de 875 mil para 2,38 milhões, entre 1992 e 2015. Enquanto o crescimento dos estatutários foi de 88%, o crescimento dos sem vínculo foi quase duas vezes maior, atingindo 172%. Por sua vez, os servidores contratados pela CLT caíram de 2,66 milhões para 1,93 milhão durante esse período (queda de 27,5%).

GRÁFICO 1
Evolução da ocupação no setor público, por tipo de vínculo, na PNAD
(Em 1 milhão)



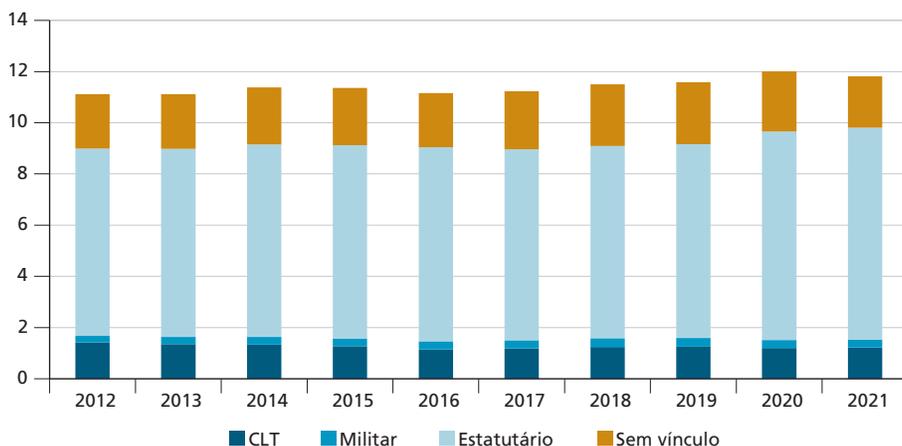
Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3ImlQYj>>.
Elaboração do autor.

O gráfico 2, com dados da PNAD Contínua, mostra uma evolução mais estável das ocupações no setor público. O total de ocupados passou de 11,12 milhões, em 2012, para 11,81 milhões em 2021, o que representou um crescimento de 6,25%. Com isso, apesar da grande redução de empregados com carteira assinada após 2014 (queda de cerca de 7 milhões entre 2015 e 2021), a proporção de empregados públicos no total de ocupados subiu ligeiramente, de 12,8% para 14%, durante esse período.

É bom chamar a atenção para que as diferenças entre as duas pesquisas fazem com que a estimativa de servidores contratados pela CLT seja um pouco menor e o número de estatutário seja um pouco maior na PNAD Contínua do que na PNAD. Os números de militares e servidores sem vínculos são mais próximos entre as duas pesquisas, bem como o total de ocupados no setor público. De acordo com a PNAD Contínua, os estatutários elevaram-se de 7,31 milhões, em 2012, para 8,27 milhões em 2021, um crescimento de 13,1%. Por sua vez, os quantitativos de servidores sem vínculos caíram, no mesmo período, de 2,13 para 2 milhões, enquanto os de servidores com carteira assinada caíram de 1,42 para 1,22 milhão (quedas de 5,7% e 14%, respectivamente).

GRÁFICO 2

Evolução da ocupação no setor público, por tipo de vínculo, na PNAD Contínua (2012-2021)
(Em 1 milhão)

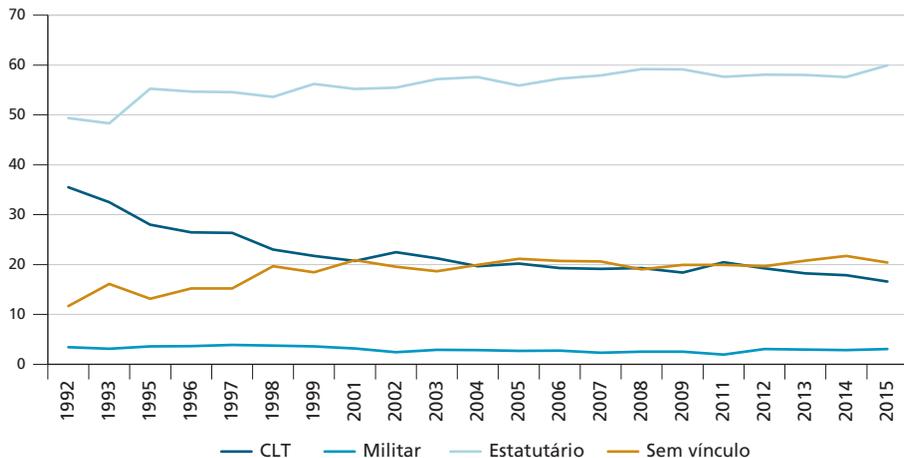


Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>.
Elaboração do autor.

Nos gráficos 3 e 4, mostra-se a proporção dos servidores públicos por tipo de vínculo, nas duas pesquisas, o que nos permite melhor analisar os diferentes momentos da evolução do emprego público nas últimas três décadas. No gráfico 3, apesar do aumento contínuo da proporção de estatutários, que passaram de

49,4% do total de servidores públicos, em 1992, para 60%, ao fim de 2015, podemos dividir o período em dois. O primeiro, entre 1992 e 2001, mostra um forte crescimento da proporção de servidores sem vínculo, que saltou de 11,7% para 20,9%, e o forte decréscimo da proporção de servidores contratados pela CLT, que caiu de 35,5% para 20,7% entre 1992 e 2001. O segundo período, entre 2002 e 2015, mostra uma relativa estabilidade dos servidores sem vínculo, e uma lenta queda dos servidores com carteira assinada, que apenas se acentua novamente após 2011, quando houve queda de 20,5%, para alcançar 16,6% em 2015. No segundo período, o aumento da proporção dos estatutários se concentrou entre 2005 e 2008, período em que a proporção subiu de 55,9% para 59,2%. O aumento dos servidores sem vínculo até 2001 foi tão forte que o acréscimo desses trabalhadores foi quase tão grande quanto o acréscimo de estatutários. Entre 1992 e 2001, o saldo de ocupados no setor público sem vínculos foi pouco mais de 900 mil (cerca de 400 mil apenas entre 1997 e 1998), enquanto o saldo de estatutários foi de pouco menos de 1 milhão (tabela A.1 do apêndice A). Por seu turno, houve um decréscimo de 900 mil servidores contratados pela CLT.

GRÁFICO 3
Evolução da ocupação no setor público, por tipo de vínculo, na PNAD
(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3lmlQYj>>.
Elaboração do autor.

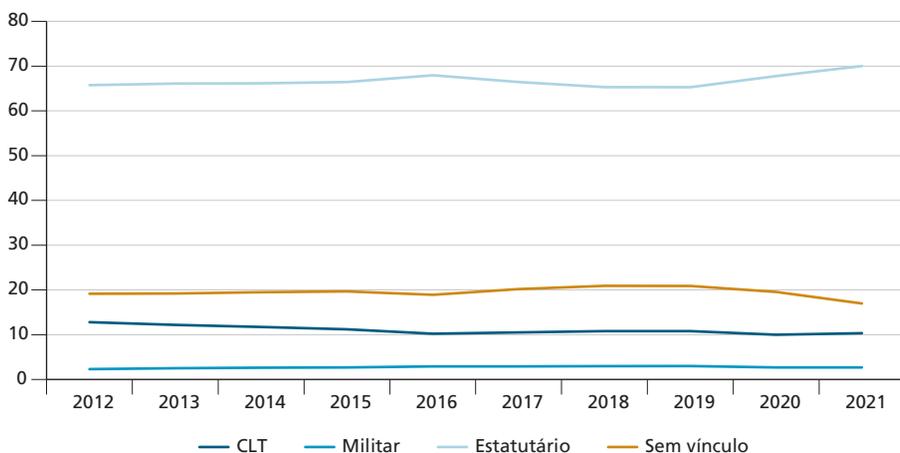
O gráfico 4 revela uma relativa estabilidade da distribuição das ocupações no setor público por tipo de vínculo, entre 2012 e 2021, mas existem dois momentos que merecem atenção; primeiro, entre 2016 e 2019; e após 2019, com a deflagração da pandemia da covid-19. No primeiro momento, enquanto a proporção de servidores em vínculo manteve-se estável entre 2012 e 2015 (inclusive apresentando

uma queda de 16,5 mil ocupados entre 2012 e 2016), há um aumento de 310 mil servidores sem vínculo, entre 2016 e 2019, tendo a proporção desses trabalhadores tornado a subir. Para comparação, esse aumento em curto espaço de tempo representa mais da metade do aumento dos servidores sem vínculo entre 2001 e 2015.

Com o advento da pandemia, houve uma forte redução dos servidores sem vínculo (de 416 mil, entre 2019 e 2021), tendo a proporção atingido o valor mínimo da série da PNAD Contínua (de 17%, em 2021). Tal repentina queda, durante a pandemia, revela a inserção mais precária desses trabalhadores no setor público, como veremos com mais detalhes adiante.

GRÁFICO 4

Evolução da ocupação no setor público, por tipo de vínculo, na PNAD Contínua (2012-2021)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>.
Elaboração do autor.

A evolução relatada acima pode ser posta em um contexto mais amplo da economia brasileira. Durante os anos 1980, mas especialmente durante os anos 1990, houve uma deterioração das condições do mercado de trabalho, com forte avanço do trabalho informal, em um contexto de avanço das políticas econômicas neoliberais e de baixo crescimento econômico.⁶ Nesse cenário, caberia ao emprego público, dentro do espírito da CF/1988, promover uma reestruturação do mercado de trabalho, aumentando o peso do trabalho formal. Contudo, o que observamos, entre 1992 e 2001, foi justamente o aumento dos trabalhadores sem vínculo no setor público.

6. Para uma análise do contexto econômico dentro da evolução do emprego público no Brasil, ver Mattos (2011). Para uma evolução do emprego informal, ver Carvalho (2015).

A década de 1990 foi marcada pelos processos de privatização, tentativas de reformas do Estado e disseminação da terceirização. O processo de privatização começa no início dos anos 1990, com o governo Collor, e se aprofunda ao longo da década, processo este claramente refletido na queda de servidores contratados pela CLT, o que ficará ainda mais claro na análise por ocupações e setores, que faremos adiante.

Como notam Druck *et al.* (2018),⁷ a introdução da terceirização no setor público se dá com o Decreto-Lei nº 200/1967, mencionado anteriormente, que, além do já exposto, buscava a descentralização da administração pública mediante a contratação ou concessão de execução indireta de serviços pelo setor privado. Posteriormente, a Lei nº 5.645/1970 definiu os serviços que deveriam ser preferencialmente contratados por meio de empresas privadas (de transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza, e outros semelhantes).

A CF/1988 criava empecilhos para a disseminação da terceirização no serviço público. Contudo, nos anos 1990, o processo de terceirização foi reafirmado, com a Súmula nº 331/1993, do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que definiu a legalidade do contrato de prestação de serviços de atividades-meio, proibindo a terceirização nas atividades-fim, e a edição da Lei de Licitações e Contratos nº 8.666/1993, que determinou as normas gerais para a contratação de serviços pelo Estado, reafirmando a sua legalidade.

Todavia, ainda segundo os autores:

é com a Reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso, iniciada em 1995, que se estabelecem todas as diretrizes e a concepção de um Estado gerencial, no qual a privatização e a terceirização assumem lugar central. Essa reforma, em consonância com as políticas neoliberais, definiu três áreas de atuação: i) as atividades exclusivas do Estado, constituídas pelo núcleo estratégico; ii) os serviços não exclusivos do Estado (escolas, universidades, centros de pesquisa científica e tecnológica, creches, ambulatórios, hospitais, entidades de assistência aos carentes, museus, orquestras sinfônicas, entre outras), que deveriam ser publicizadas; e iii) a produção de bens e serviços para o mercado (retirada do Estado por meio dos programas de privatização e desestatização). Fora das atividades principais, estão as “atividades ou serviços auxiliares” (limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos de informática e processamento de dados, entre outras), que deveriam ser terceirizadas, submetidas à licitação pública (Druck *et al.*, 2018, p. 118).

7. Ver também Costa e Gomes (2016).

Até o fim da década, outras duas leis contribuíram para a disseminação da terceirização e também dos servidores sem vínculo. Primeiro, a Lei nº 9.637/1998, que permite a subcontratação, pelo Poder Executivo, de organizações sociais – que são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos –, para atuarem em algumas atividades-fim do Estado, a saber: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde (Brasil, 1998). E também a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000, que, ao impor limites ao gasto com pessoal, estimula a terceirização e as contratações sem vínculo, mediante a subcontratação de empresas e organizações sociais, contratações temporárias e emergenciais que não são computadas como gasto com pessoal.

No âmbito das contratações temporárias, destaca-se a Lei nº 8.745/1993, que regulamenta a contratação de servidores por prazo determinado, prevista no inciso IX do art. 37 da CF/1988, estabelecendo os casos (Brasil, 1993). Inicialmente, a lei considerava necessidade temporária de excepcional interesse público a assistência a situações de calamidade pública, o combate a surtos endêmicos, a realização de recenseamentos, a admissão de professor substituto e professor visitante, a admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro, e as atividades especiais nas organizações das Forças Armadas para atendimento à área industrial ou a encargos temporários de obras e serviços de engenharia. Além disso, determinava que a contratação desses servidores temporários se daria por intermédio de processo seletivo simplificado, exceto no caso de calamidades públicas, em que ficava dispensada tal exigência.

De acordo com Mafra Filho (2005), a partir de 1995 foram editadas, ao todo, 46 medidas provisórias com a numeração 1.887, que posteriormente originaram a Lei nº 9.849/1999, a qual ampliou as possibilidades de contratação temporária (Brasil, 1999), assim como também o fez a Lei nº 10.667/2003. Além das possibilidades originalmente previstas, a contratação por prazo determinado foi estendida: i) a outras pesquisas estatísticas realizadas pela fundação IBGE; ii) às atividades de identificação e demarcação desenvolvidas pela Funai; iii) às atividades finalísticas do Hospital das Forças Armadas; iv) às de pesquisa e desenvolvimento de produtos destinados à segurança de sistemas de informações, sob responsabilidade do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações (Cepesc); v) às ações de vigilância e inspeção, relacionadas à defesa agropecuária, no âmbito do Ministério da Agricultura e do Abastecimento (Mapa), para atendimento de situações emergenciais ligadas ao comércio internacional de produtos de origem animal ou vegetal ou de iminente risco à saúde animal, vegetal ou humana; vi) às ações desenvolvidas no âmbito dos projetos do Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) e do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam); e vii) às atividades técnicas especializadas, no âmbito de projetos de cooperação com prazo determinado, implementados mediante acordos internacionais, desde que haja, em seu desempenho, subordinação do contratado ao órgão ou entidade pública.

Principalmente após a promulgação da legislação federal de 1993, houve também uma profusão de legislações estaduais e municipais que regulamentam a contratação por prazo determinado nessas esferas de poder. Parisio e Sundfeld (2021) notam que as regras legais que disciplinam os contratos também não têm um padrão e variam de acordo com a entidade, especialmente com respeito aos prazos de contratação e aos direitos e deveres do contratado. Segundo os autores, como as contratações temporárias se associam à implementação de políticas públicas e à prestação de serviços sociais descentralizados, o significado da expressão “excepcional interesse público” varia conforme o interesse estadual ou municipal. E os excessos contidos nessas legislações são sugeridos pelo grande número de ações de inconstitucionalidade contra leis de entes subnacionais. Cabe notar que o estudo de Parisio e Sundfeld (2021) confirma a maior precariedade a que esses contratados são submetidos. Analisando 169 acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP), do período entre julho de 2019 e julho de 2020, tratando de contratações temporárias de agentes públicos estaduais e municipais, nada menos que 51% dos casos diziam respeito ao reconhecimento de direitos celetistas, a exemplo dos protetivos: da maternidade (como a extensão da licença-maternidade de 120 dias – o prazo da CLT – para 180 dias, o prazo de licença das estatutárias, ou o reconhecimento da estabilidade da gestante); dos garantidores da saúde, física e mental, do agente (como adicional de insalubridade, danos em razão de doença ocupacional e férias); e aqueles relativos a carga horária compatível com as tarefas executadas (como o recebimento de horas extras).

A PNAD Contínua nos permite identificar quando os trabalhadores são considerados temporários, assim como a Rais, e a evolução dos ocupados temporários no setor público é exposta na tabela 1.⁸ A partir da tabela, é possível deduzir, como esperado, que em torno de 83% do total de trabalhadores temporários no setor público são servidores sem vínculo, cerca de 14% são contratados pela CLT e 3% são militares. Por seu turno, comparando-se com os dados na tabela A.2 do apêndice A, pode-se concluir que cerca de 80% dos servidores sem vínculo são temporários, enquanto, entre os contratados pela CLT, aproximadamente 20% são temporários.⁹

8. A PNAD apenas permite identificar trabalhadores temporários no setor agrícola. Vale notar também que, apesar de o processo de terceirização no setor público fazer parte da mesma dinâmica da utilização de servidores sem vínculo analisada neste texto, os dados da PNAD Contínua não consideram esses trabalhadores como pertencentes ao setor público, o que não nos permite considerá-los nesta análise.

9. A proporção de servidores sem vínculo que são temporários não varia consideravelmente entre as esferas de poder, variando também em torno de 80% nos diferentes níveis. Por seu turno, a proporção de servidores contratados pela CLT que são temporários é menor no nível federal (11,5%, em 2012, início da série; e 5% em 2021, final), e maior nos estados e municípios (em torno de 20% nos estados e de 25% nos municípios).

TABELA 1
Evolução de ocupados temporários no setor público na PNAD Contínua (2012-2021)

Ano	CLT	Militares	Estatutários	Sem vínculo	Total de temporários
2012	290.424	62.662	5.122	1.627.182	1.985.390
2013	262.275	56.145	4.192	1.629.316	1.951.928
2014	278.234	66.306	4.608	1.717.409	2.066.557
2015	258.636	75.772	6.570	1.766.907	2.107.884
2016	265.247	69.507	4.263	1.669.280	2.008.298
2017	242.703	72.144	4.570	1.859.529	2.178.945
2018	242.774	74.555	4.009	1.947.575	2.268.913
2019	220.853	75.347	1.986	1.920.753	2.218.939
2020	214.702	76.023	2.632	1.945.429	2.238.786
2021	250.022	71.693	5.363	1.671.774	1.998.853

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>.

Na Rais, a partir de 2004, é possível detalhar o tipo de contratação associada aos trabalhadores temporários no setor público. A tabela 2 mostra a evolução da média mensal de servidores temporários, por tipo de contratação, entre 2004 e 2012. Pode-se notar primeiramente que os dados da Rais captam um número menor de servidores temporários que a PNAD Contínua, em parte porque os dados da Rais aqui utilizados não incluem as estatais. Contudo, apesar do aumento expressivo do total de temporários captados pela Rais, o que mais se sobressai, na tabela 2, é como a legislação específica para a contratação por prazo determinado no setor público (Lei nº 8.745/1993, e legislações estaduais e municipais) tem sido crescentemente utilizada para o suprimento de mão de obra. A contratação de agentes públicos por meio de tipos de contratação originalmente voltados para o setor privado (CLT, Lei nº 6.019/1974 e Lei nº 9.601/1998), apesar de continuarem relevantes, não apresentam a mesma dinâmica ascendente.

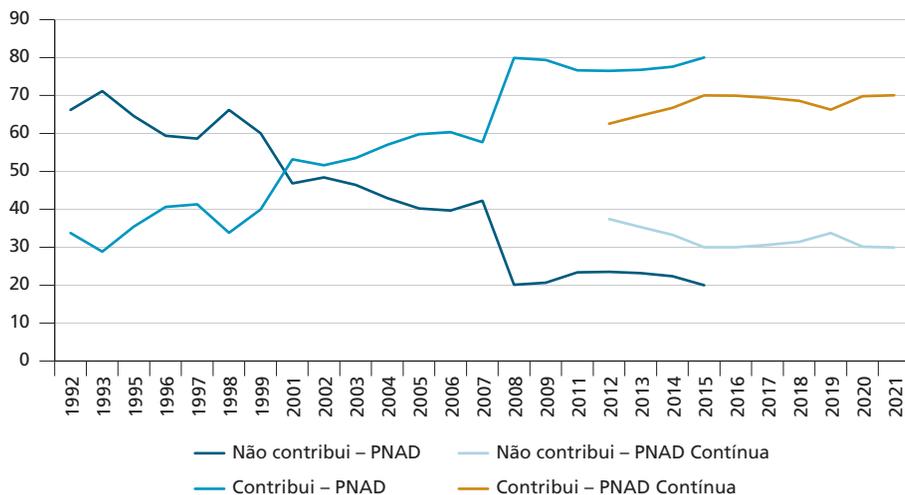
Antes de encerrar esta seção, cabe chamar atenção para o aumento da proporção de trabalhadores sem vínculo no setor público que contribuem para a previdência, como mostra o gráfico 5. A proporção de servidores sem vínculo contribuintes subiu de 33%, em 1992, para 80%, em 2015, na PNAD; e de 63%, em 2012, para 70%, em 2021, na PNAD Contínua. Certamente, o fenômeno descrito na tabela 2 – ou seja, o aumento da contratação de temporários, por intermédio da legislação específica para o setor público – contribui para explicar essa dinâmica.

TABELA 2
Evolução de ocupados temporários no setor público, por tipo de contratação, na Rais (2004-2019)

Ano	CLT	Lei nº 6.019/1974	Lei nº 9.601/1998	Lei nº 8.745/1993	Leis estaduais	Leis municipais	Outros vínculos	Total de temporários
2004	43.124	31.478	16.894	2.804	14.380	28.436	3.057	140.173
2005	48.299	34.933	23.401	1.776	25.273	62.605	28.708	224.995
2006	44.242	39.125	22.802	1.924	35.295	97.615	4.335	245.338
2007	39.566	42.443	30.750	70.062	54.539	130.894	5.069	373.323
2008	34.131	45.122	22.750	2.595	64.759	143.277	4.808	317.442
2009	33.758	52.128	28.261	4.458	68.642	158.621	4.098	349.966
2010	35.094	60.857	26.970	74.886	76.780	182.943	4.104	461.634
2011	30.897	50.371	27.479	20.512	102.939	187.922	4.491	424.611
2012	25.775	46.033	26.242	27.636	100.888	217.322	4.035	447.931
2013	28.750	58.117	30.278	28.542	118.331	231.200	8.061	503.279
2014	26.905	45.386	30.966	39.074	145.110	257.467	4.312	549.220
2015	24.893	43.079	29.418	37.274	144.114	250.687	4.697	534.162
2016	20.579	19.361	18.990	33.295	134.856	174.207	3.423	404.711
2017	20.306	38.269	28.804	47.743	150.190	254.431	3.862	543.605
2018	22.321	42.706	31.238	50.935	158.164	290.326	3.113	598.803
2019	23.118	41.384	27.898	44.355	166.679	307.978	2.871	614.283

Fontes: Rais/ME e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).
 Elaboração do autor.

GRÁFICO 5
Proporção de contribuição à previdência entre trabalhadores sem vínculo, no setor público (Em %)

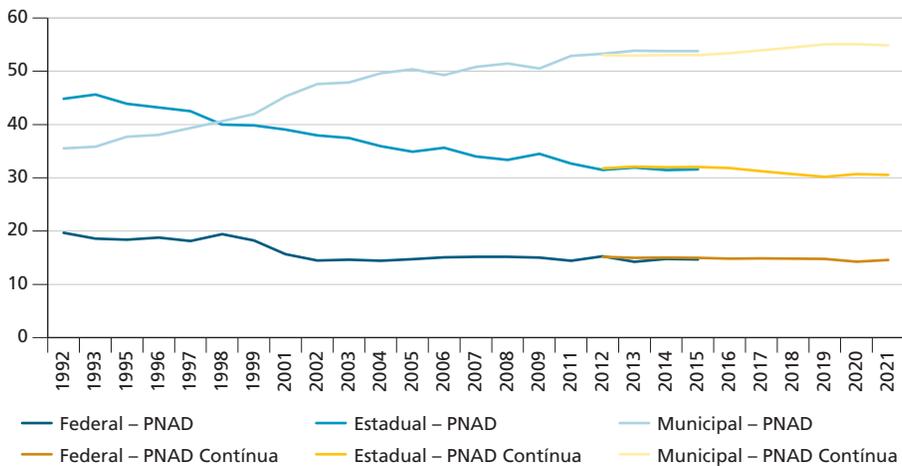


Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3lmQY>>.
 Elaboração do autor.

3.2 Evolução por tipo de vínculo e nível federativo

A evolução do emprego público no Brasil, ao longo dessas décadas, também apresentou mudanças substantivas por nível federativo, com implicações para a discussão central que estamos apresentando aqui. No gráfico 6, mostra-se a evolução da ocupação no setor público, de acordo com os dados da PNAD e da PNAD Contínua. Os dados mostram claramente a municipalização do serviço público no Brasil. A proporção de servidores municipais se eleva de 35,5%, em 1992, de acordo com a PNAD, para 55% em 2021, com dados da PNAD Contínua (atingira 53%, em 2015, na PNAD). Por sua vez, a proporção de servidores estaduais caiu de 45% para 30,5%, ao longo desses quase trinta anos, e a de servidores federais recuou de 20% para 14,5%.

GRÁFICO 6
Evolução da ocupação no setor público, por nível federativo
(Em %)



Fontes: PNAD/IBGE (disponível em: <<https://bit.ly/3lmlQYj>>) e PNAD Contínua/IBGE (disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>).
Elaboração do autor.

O crescimento mais acelerado da municipalização do emprego público no Brasil, até o início dos anos 2000, pode ser justificado pelo ritmo de criação de novos municípios. Mattos (2011) revela que foram criados mais de 1.500 municípios entre 1980 e 1998, especialmente após a CF/1988, e poucos foram criados ao longo dos anos 2000. Outra importante razão para esse fenômeno é a tendência de universalização de serviços sociais básicos, notadamente educação e saúde, após a CF/1988, o que poderemos verificar na seção seguinte.¹⁰

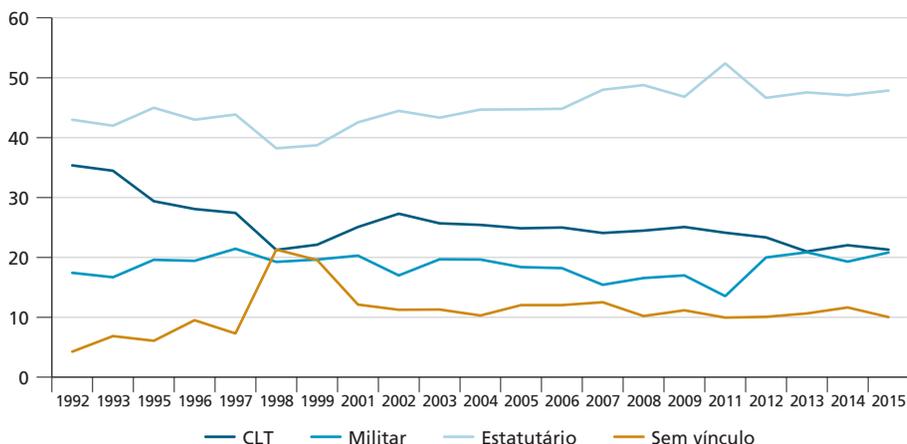
10. Ver Carvalho (2011a; 2011b). Os dados da Rais também revelam a municipalização do serviço público (ver Lopez e Guedes, 2020).

Nos gráficos 7 e 8, é apresentada a evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo, entre servidores federais, na PNAD e na PNAD Contínua, respectivamente. Os dados do gráfico 8 mostram que, entre os servidores federais, houve uma queda da proporção de estatutários, entre 1995 e 1998, de 45% para 38,2%, enquanto a proporção de servidores federais sem vínculo saltou de 6% para 21% no mesmo período. Inescapável imaginar que tal movimento seja reflexo dos processos da Reforma Administrativa de 1995 e da terceirização discutidos acima. Após 1999, houve uma retomada do crescimento da proporção dos estatutários entre os servidores federais, que alcançou 48% em 2015. Por sua vez, a proporção de servidores sem vínculo recuou para cerca de 12%, em 2001, e posteriormente se manteve próxima desse valor. Por seu turno, a proporção de trabalhadores contratados pela CLT, no serviço federal, também apresentou forte queda entre 1992 e 1998 (de 35% para 21%), refletindo também o processo de privatização, mostrou uma recuperação até 2002, e voltou a cair lentamente, fechando o período no mesmo nível de 1998.

No gráfico 8, com dados da PNAD Contínua, vemos uma queda da proporção de estatutários no serviço federal, entre 2016 e 2019, de 57,6% para 52,9%. Contudo, essa queda não se refletiu em aumento dos servidores sem vínculo, mas no aumento dos servidores contratados pela CLT, com evolução de 14,2% para 17,5% nesses quatro anos. Por sua vez, a proporção de servidores federais sem vínculo caiu de 11,6%, em 2012, para 9,3%, em 2016, voltando a se reduzir após o início da pandemia da covid-19, e atingindo 8,5% em 2021. Cabe notar também o aumento da proporção de militares, entre 2012 e 2019, de 14,9% para 19,7%.

GRÁFICO 7

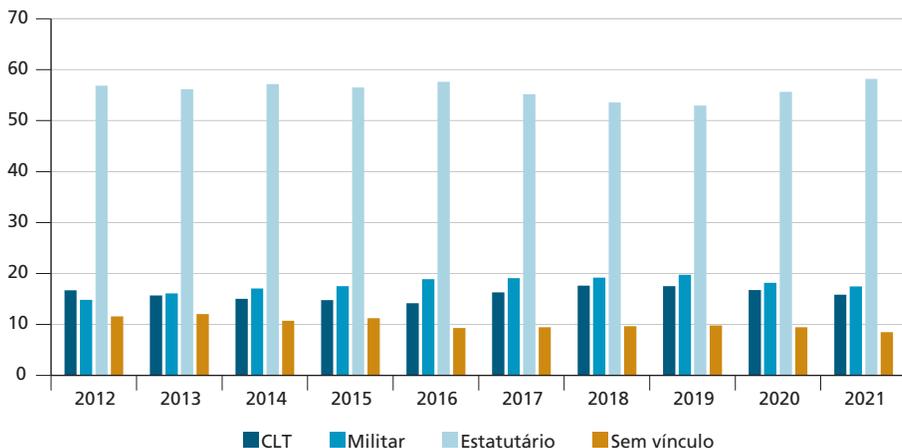
Evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo, entre servidores federais, na PNAD
(Em %)



Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3lmlQYj>>.
Elaboração do autor.

GRÁFICO 8

Evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo, entre servidores federais, na PNAD Contínua (2012-2021)
(Em %)

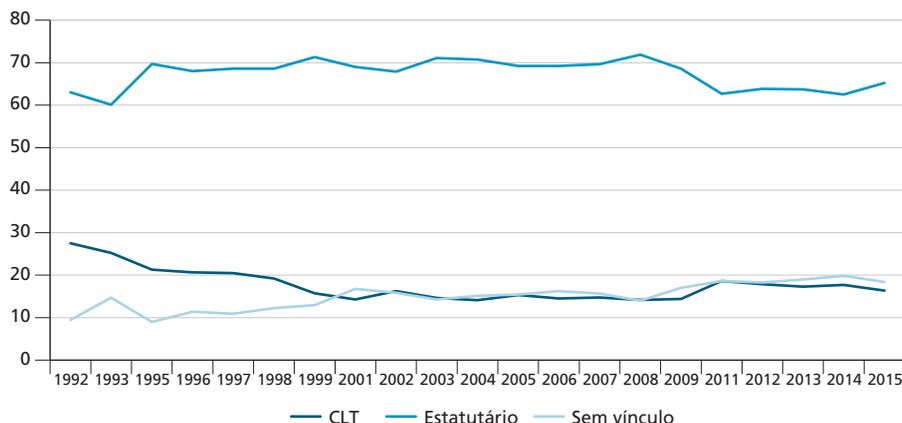


Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>.
Elaboração do autor.

Os gráficos 9 e 10 apresentam a evolução da ocupação no setor público, por tipo de vínculo, entre servidores estaduais. A proporção de estatutários, entre os servidores estaduais, após um crescimento na primeira metade dos anos 1990, manteve-se estável, em torno de 70%, até o final dos anos 2000, tendo recuado para 62,7% em 2011. Quanto à proporção de servidores contratados pela CLT, esta caiu continuamente até 2001, atingindo 14,2%, estabilizando-se nesse patamar até 2009, quando subiu ligeiramente (até cerca de 18%). Por sua vez, a proporção de servidores estaduais sem vínculo passou de 9,5% para 16,8%, entre 1992 e 2001, e voltou a subir após 2008, alcançando 18,4% em 2015.

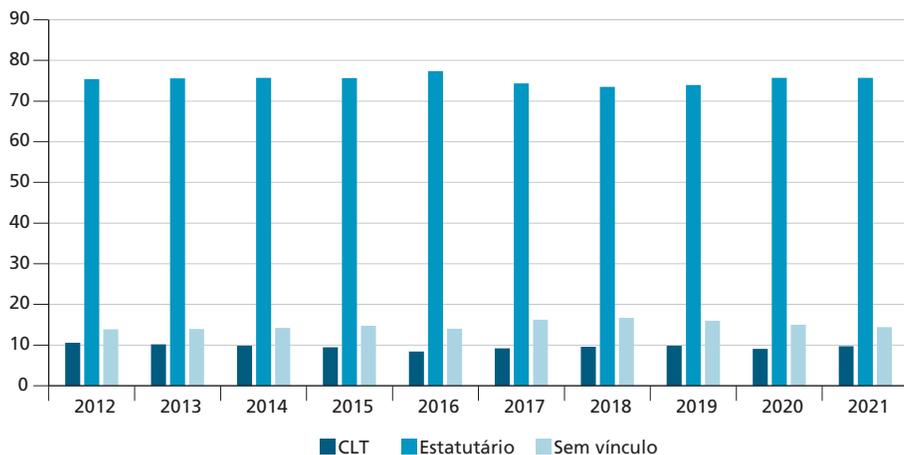
Os dados da PNAD Contínua (gráfico 10) também revelam uma queda do percentual de estatutários, entre 2016 e 2019, que passou de 77,3% para 74%. Por outro lado, diferentemente do caso dos servidores federais, houve um aumento da proporção de trabalhadores sem vínculo entre os servidores estaduais, que subiu de 14% para 16% nesses quatro anos, tendo atingido 16,7% em 2018. No que concerne à porcentagem de servidores contratados pela CLT, oscilou sempre em torno de 9%.

GRÁFICO 9
Evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo, entre servidores estaduais, na PNAD
 (Em %)



Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3ImlQYj>>. Elaboração do autor.

GRÁFICO 10
Evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo, entre servidores estaduais, na PNAD Contínua (2012-2021)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>. Elaboração do autor.

Antes de passarmos aos servidores municipais, será útil aproveitarmos os dados da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic) do IBGE, para averiguarmos qual é a proporção de servidores comissionados entre o total de servidores sem

vínculos.¹¹ A pesquisa Estadiv proporciona o total de ocupados nas Unidades da Federação (UFs), entre contratados pela CLT, estatutários, comissionados,¹² estagiários e trabalhadores sem vínculo permanente, na administração direta e indireta. Os dados estão na tabela 3, que contém as informações da PNAD Contínua para comparação. Notadamente, a diferença de trabalhadores contratados pela CLT, entre a Estadiv e a PNAD Contínua, é substancial, assim como no caso da Rais. Contudo, da mesma forma, os dados da Estadiv não contemplam empresas estatais.

O mais importante, na tabela 3, é que a parcela de comissionados no total de servidores sem vínculo é reduzida, oscilando entre 16%, em 2014 e 2019, e 25% em 2017. Na esfera federal, a participação de comissionados no total dos trabalhadores sem vínculo também é reduzida. De acordo com dados da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), elaborados para o Tribunal de Contas da União (TCU), em 2015, pouco menos de 40% do total de 60.774 cargos comissionados na administração pública federal eram ocupados por pessoas sem vínculo com a administração (TCU, 2015). E o total de servidores sem vínculo na esfera federal, de acordo com a PNAD Contínua, em 2015, era de 190 mil ocupados.

TABELA 3
Evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo, entre servidores estaduais,
na Estadiv
3A – Estadiv

Ano	CLT	Estatutários	Comissionados	Estagiários	Sem vínculo permanente	Total de servidores sem vínculo	Total de ocupados
2019	164.229	2.245.833	92.790	42.793	437.958	573.541	2.983.603
2018	126.149	2.442.070	108.444	39.072	413.209	560.725	3.128.944
2017	147.237	2.404.751	120.305	46.880	296.855	464.040	3.016.028
2014	145.017	2.310.655	116.668	30.402	570.403	717.473	3.173.145

3B – PNAD Contínua

Ano	CLT	Estatutários	Sem vínculo	Total de ocupados
2019	344.963	2.586.522	558.664	3.497.134
2018	338.564	2.594.006	590.190	3.531.727
2017	322.303	2.607.313	569.519	3.507.147
2014	359.481	2.754.526	516.622	3.638.113

Fontes: Estadiv/IBGE (disponível em: <bit.ly/3ABXbN9>) e PNAD Contínua/IBGE (disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>).
Elaboração do autor.

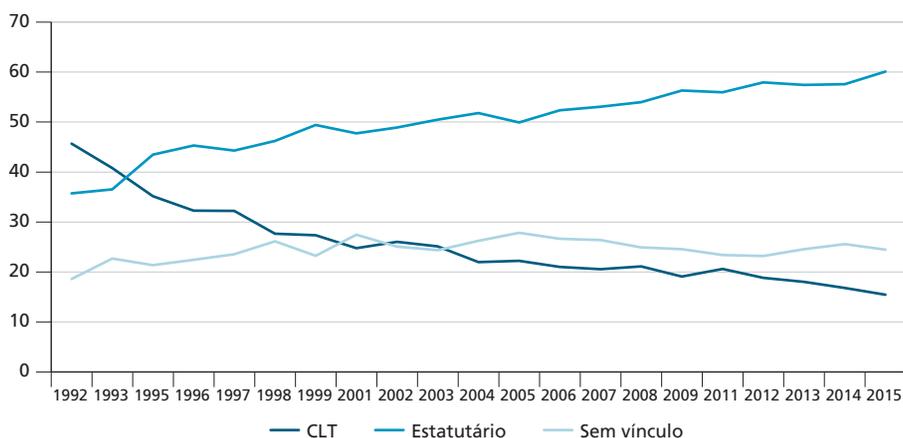
11. A Estadiv é um levantamento pormenorizado de registros administrativos sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas estaduais, com periodicidade anual, realizada desde 2012. A pesquisa fornece informações variadas sobre a gestão pública estadual, incluindo a legislação vigente e os instrumentos de planejamento existentes nessa esfera da administração; a organização do governo estadual; e a composição do quadro de pessoal por vínculo empregatício, tanto na administração direta quanto na indireta.

12. Comissionados que não eram previamente servidores, ou seja, não possuíam vínculo com o Estado antes da nomeação. O autor deste capítulo agradece a Felix G. Lopez pela disponibilização dos dados da Estadiv.

Finalmente, os gráficos 11 e 12 mostram a evolução da ocupação no setor público, por tipo de vínculo, entre servidores municipais. O gráfico 11 revela um contínuo e forte aumento da participação dos estatutários entre os servidores nos municípios, tendo a porcentagem se elevado de 35,7%, em 1992, para 60% em 2015. Como notam Lopez e Guedes (2020), essa é uma mudança bastante positiva, pois, nos municípios, o tratamento do emprego público de forma patrimonialista, que inclui demissões e contratações motivadas por razões político-eleitorais, costuma ser mais vigoroso. Além do mais, representa uma melhor estruturação do mercado de trabalho em muitos municípios de pequeno porte. No que tange à participação de trabalhadores contratados pela CLT, esta diminuiu continuamente, reduzindo-se de 45,7% para 14,5% durante esse período. Por seu turno, a participação dos servidores sem vínculo no emprego público municipal cresceu um pouco, de 18,6% para 24,5%.

No gráfico 12, com os dados da PNAD Contínua, percebe-se que a ascensão da parcela de estatutários no serviço público municipal foi interrompida entre 2016 e 2019 (tendo caído ligeiramente de 65,2% para 63,8%). Por sua vez, a parcela de servidores sem vínculo subiu 2 pontos percentuais (p.p.) nesse período (de 24,5% para 26,5%). Cabe notar que, após o início da pandemia, houve uma forte queda da proporção de servidores sem vínculo, tendo a porcentagem desses servidores se reduzido a 20,6% em 2021.

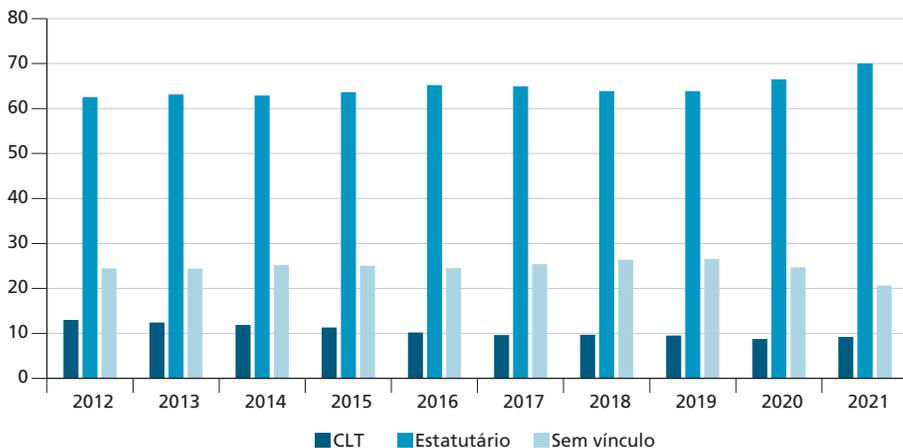
GRÁFICO 11
Evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo, entre servidores municipais, na PNAD
 (Em %)



Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3lmlQYj>>.
 Elaboração do autor.

GRÁFICO 12

Evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo, entre servidores municipais, na PNAD Contínua (2012-2021)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>. Elaboração do autor.

4 EVOLUÇÃO DO EMPREGO PÚBLICO POR OCUPAÇÕES E SETORES DE ATIVIDADE

Conforme mencionamos na seção 2, a análise da evolução do emprego público, por ocupações e setores de atividades, será dividida em três períodos, devido a alterações na classificação das ocupações e setores na PNAD e na PNAD Contínua. O primeiro período, entre 1992 e 2001, é marcado justamente pelo maior crescimento dos trabalhadores sem vínculo, que, como vimos na seção anterior, ocorreu nas três esferas de governo. Veremos, a seguir, em quais ocupações e setores esse processo foi mais intenso.

4.1 Evolução entre 1992 e 2001

Na tabela 4, mostra-se a distribuição dos empregados públicos por ocupações, com os dados da PNAD de 1992 a 2001. Os principais movimentos percebidos na tabela são consequência do processo de universalização de serviços básicos oferecidos à população, ao mesmo tempo que se observa uma queda das funções burocráticas e auxiliares, além do gradativo desaparecimento de ocupações industriais e da construção civil.

Enquanto funções burocráticas, de escritório e secretariado somadas às de porteiro, ascensoristas, vigias e serventes representavam 27,2% de todos os ocupados no serviço público, em 1992, estas ocupações alcançavam 23,6% em 2001.

Da mesma forma, as ocupações industriais e da construção civil se reduziram de 6,7% para 3,8% no mesmo período. Por sua vez, as ocupações de médicos e dentistas e as ocupações auxiliares na medicina subiram de 5,3% para 7,5%, e o total de professores (universitários, do ensino médio e fundamental) aumentou de 17,9% para 20%.

TABELA 4
Distribuição dos empregados públicos, por ocupação
(Em %)

	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001
Diretores e chefes na administração pública	3,77	3,88	4,88	4,57	5,30	5,08	5,20	5,63
Administradores, chefes e encarregados	1,71	1,59	1,49	1,42	1,39	0,96	0,95	0,76
Funções burocráticas, de escritório e secretariado	17,04	16,27	15,93	15,45	15,56	13,60	14,47	14,00
Profissionais científicos	1,73	1,74	1,71	1,66	1,84	1,76	1,62	1,30
Médicos, dentistas e especialistas assemelhados	1,53	1,85	1,86	2,20	2,07	1,98	2,2	2,39
Ocupações auxiliares da medicina e odontologia	3,76	3,54	4,04	4,26	4,25	4,29	4,74	5,07
Analistas de sistemas, contábeis e afins	2,17	2,26	1,98	2,91	2,20	2,28	2,06	2,09
Professores universitários	0,71	0,78	0,91	0,80	0,71	0,80	0,81	0,90
Professores do ensino médio	2,37	2,18	2,23	2,73	3,07	2,71	3,14	3,23
Professores do ensino fundamental e infantil	14,81	15,31	15,78	15,32	15,31	15,58	15,71	15,91
Ocupações auxiliares do ensino	2,51	1,95	1,93	2,02	1,92	2,20	2,36	2,39
Ocupações jurídicas	0,58	0,55	0,68	0,69	0,75	0,6	0,71	0,78
Ocupações auxiliares da Justiça	1,03	1,31	1,46	1,17	1,29	1,34	1,59	1,59
Outras ocupações técnicas e científicas	0,50	0,56	0,48	0,58	0,59	0,53	0,47	0,48
Indústria e construção civil	6,74	6,37	5,48	5,59	4,67	4,55	3,79	3,79
Transporte rodoviário	2,89	2,52	2,66	2,47	2,60	2,32	2,29	2,64
Outros transportes	0,73	0,57	0,62	0,38	0,37	0,41	0,31	0,22
Correios	1,48	1,35	1,47	1,38	1,56	1,18	1,08	1,23
Alojamento e alimentação e serviços pessoais	3,50	3,58	3,74	3,60	3,61	4,06	3,68	3,84
Porteiros, ascensoristas, vigias e serventes	10,17	10,27	10,47	9,86	10,05	9,82	9,42	9,59
Defesa nacional e segurança pública	9,39	8,93	9,65	9,91	9,82	9,77	9,99	10,20
Outros serviços elementares	0,91	1,08	0,72	1,02	0,96	0,63	0,59	0,89
Ocupações mal definidas	9,96	11,54	9,80	9,98	10,07	13,59	12,79	11,04

Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3ImIQYj>>.
Elaboração do autor.

Chama atenção também a alta proporção de ocupações que, de acordo com a classificação de ocupações vigentes na PNAD até 2001, eram consideradas mal definidas. De modo geral, tais ocupações são de baixa escolaridade e mal remuneradas. O aumento da proporção dessas ocupações mal definidas, em 1998 e 1999, ocorreu essencialmente na esfera federal, e foi acompanhada de uma redução de funções burocráticas, de escritório e secretariado. Na esfera federal, a proporção de ocupações mal definidas saltou de 9,4%, em 1997, para 22,4% no ano seguinte, enquanto as funções burocráticas caíram de 22,5% para 17,7%. E, como veremos logo em seguida, visto que o crescimento das ocupações mal definidas se deu por meio de servidores sem vínculo, esse processo representou uma substituição de funções burocráticas de contratados pela CLT por ocupados sem vínculo, exercendo certamente uma função semelhante, mas que foram consideradas como mal definidas pela PNAD.¹³

Além disso, o incremento nas ocupações da medicina ocorreu especialmente na esfera municipal, enquanto o aumento de professores foi intenso nos estados e municípios, sendo a esfera federal responsável, como esperado, pelo aumento dos professores universitários.

A tabela 5 exhibe o crescimento dos servidores sem vínculo, por ocupação, entre 1992 e 2001, e a proporção dos empregados públicos, por tipo de vínculo, em cada ocupação, nos anos de 1992 e 2001. Nota-se que as tendências já observadas estão presentes na maior parte das ocupações, porém com diferentes graus de intensidade. Em todas as ocupações, caiu a proporção de servidores contratados pela CLT e aumentou a proporção de estatutários (exceto entre dirigentes e chefes da administração pública, professores do ensino fundamental e médio, e nas ocupações auxiliares da medicina) e dos servidores sem vínculo (exceto nos Correios, em outras ocupações técnicas e científicas, e na defesa nacional e segurança pública).

A tabela 5 revela que o aumento de mais de 900 mil servidores sem vínculo, observado entre 1992 e 2001, se concentrou em algumas ocupações. As oito primeiras ocupações listadas na tabela (de um total de 21) representam cerca de 90% desse aumento. As ocupações mal definidas mostraram um aumento de quase 167 mil trabalhadores sem vínculo, tendo a proporção desses trabalhadores subido de 22% para 35,3% nessas ocupações, enquanto a proporção de estatutários pouco cresceu (de 36,9% para 40,5%).

Entre os professores do ensino fundamental e infantil, houve um aumento de 163 mil servidores sem vínculo (cerca de 68% do aumento total de ocupados na ocupação), com a proporção dos sem vínculo se elevado de 14,5% para 24%,

13. A proporção de funções burocráticas, de escritório e secretariado, entre os contratados pela CLT no setor público, caiu de 20%, em 1997, para 17,7%, em 1999, ao passo que a proporção de ocupações mal definidas entre os servidores sem vínculo subiu de 6,6%, em 1997, para 7,5% em 1998. Tal processo é evidente no gráfico 7.

e a de estatutários se reduzido ligeiramente. Destaca-se também o crescimento dos ocupados sem vínculo nas funções burocráticas, de escritório e secretariado. Enquanto o total de ocupados nessas funções caiu 87,5 mil, o total de servidores sem vínculo cresceu 115,6 mil, tendo, com isso, a proporção desses trabalhadores aumentado de 7,3% para 17,6%, entre 1992 e 2001.

TABELA 5

Crescimento de servidores sem vínculo e proporção dos empregados públicos, por tipo de vínculo e ocupação (1992 e 2001)

	Aumento de servidores sem vínculo		Aumento do total de ocupados		CLT (%)		Estatutários (%)		Sem vínculo (%)	
	1992-2001	1992-2001	1992	2001	1992	2001	1992	2001	1992	2001
	Ocupações mal definidas	166.933	192.034	41,1	23,8	36,9	40,5	22,0	35,3	
Professores do ensino fundamental e infantil	163.047	242.384	23,0	14,0	62,5	62,0	14,5	24,0		
Funções burocráticas, de escritório e secretariado	115.630	-87.577	41,7	26,6	51,0	55,8	7,3	17,6		
Porteiros, ascensoristas, vigias e serventes	94.376	52.501	42,7	26,3	41,4	47,2	16,0	26,5		
Diretores e chefes na administração pública	83.304	195.591	26,5	16,9	56,6	55,8	16,8	27,4		
Ocupações auxiliares da medicina e odontologia	71.603	149.441	35,4	21,3	58,4	58,1	5,9	20,4		
Alojamento e alimentação e serviços pessoais	46.449	65.443	42,1	23,9	43,6	50,3	14,3	25,6		
Professores do ensino médio	37.662	96.918	12,7	10,5	79,9	71,0	7,4	18,5		
Médicos, dentistas e especialistas assemelhados	27.833	88.777	27,9	19,2	57,8	60,0	10,2	19,4		
Ocupações de transporte	23.422	-27.940	57,5	36,0	37,1	47,7	5,4	15,6		
Ocupações auxiliares do ensino	21.775	15.074	29,8	15,3	59,0	63,6	11,2	21,0		
Analistas de sistemas, contábeis e afins	18.618	15.161	39,2	24,4	55,5	60,4	4,7	14,7		
Outros serviços elementares	10.492	-2.213	58,4	29,4	28,7	43,6	12,9	27,0		
Ocupações jurídicas	9.944	81.471	14,4	5,4	78,4	85,4	7,2	9,2		
Defesa nacional e segurança pública	8.605	162.940	3,9	3,2	53,5	60,4	7,3	6,9		
Profissionais científicos	6.800	-19.589	51,3	35,4	44,0	53,0	4,2	11,1		
Professores universitários	5.710	23.378	24,9	10,4	70,0	78,7	5,0	11,0		
Administradores, chefes e encarregados	624	-62.894	75,1	67,5	22,6	27,0	2,3	5,5		
Outras ocupações técnicas e científicas	-775	2.381	39,2	27,3	39,8	53,6	21,0	17,9		
Indústria e construção civil	-4.362	-174.059	56,6	24,9	31,3	54,8	12,1	20,4		
Correios	-7.361	-6.411	58,3	55,2	27,2	36,7	14,4	8,2		
Total	900.329	1.012.364	35,5	20,7	49,4	55,2	11,7	20,9		

Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3ImIQYj>>.
Elaboração do autor.

De modo geral, durante os anos 1990, o aumento dos trabalhadores sem vínculo foi mais intenso nas ocupações da saúde (médicos e dentistas e ocupações auxiliares na medicina), da educação (professores do ensino médio e ocupações auxiliares no ensino) e outros serviços prestados à população, como mostra o caso das ocupações de alojamento e alimentação e serviços pessoais, mais presentes na esfera municipal. Da mesma forma, esse processo foi também intenso em ocupações elementares que exigem pouca qualificação, como se nota nos casos, além dos já discutidos no parágrafo anterior, de porteiros, ascensoristas, vigias e secretariado, ocupações de transporte e outras ocupações elementares.

Contudo, mesmo que amplo, não podemos dizer que o aumento dos servidores sem vínculo tenha sido generalizado nesse período. Ele foi consideravelmente reduzido entre as ocupações jurídicas, na defesa nacional e segurança pública, nos Correios, entre administradores, chefes e encarregados e professores universitários.

Essa análise pode ser complementada observando-se o desenvolvimento dos servidores sem vínculo, nos principais âmbitos de atividade do setor público, conforme mostrado na tabela 6. Nota-se que o aumento da quantidade de servidores sem vínculo concentra-se nos setores de educação, no Executivo municipal e na saúde. Apenas o setor da educação corresponde a mais de 40% do total do aumento dos servidores sem vínculo, entre 1992 e 2001, e esses três setores conjuntamente somam mais de 75% desse aumento. Isso nos leva a considerar que esse processo de elevação de trabalhadores sem vínculo na saúde e na educação atingiu não somente as atividades-fim de médicos, enfermeiros e professores, como mostra a tabela 5, mas também as atividades-meio e auxiliares desses setores. Tanto que, durante a década de 1990, a proporção de servidores estatutários caiu em ambos os setores.

A tabela 6 também revela o deslocamento das atividades do Estado durante a década. Há, por um lado, o aumento das ocupações na saúde e na educação, junto com a correspondente municipalização dos serviços públicos, além do aumento de servidores no Judiciário e na defesa e segurança pública. E, por outro lado, no esteio do processo de privatização, a forte queda das ocupações na indústria, nos serviços industriais de utilidade pública (Siup), nas instituições financeiras e nos setores de transporte e comunicação.

TABELA 6

Crescimento de servidores sem vínculo e proporção dos empregados públicos, por tipo de vínculo e setor de atividade (1992 e 2001)

	Aumento de trabalhadores sem vínculo	Aumento do total ocupados	CLT (%)		Estatutários (%)		Sem vínculo (%)	
	1992-2001	1992-2001	1992	2001	1992	2001	1992	2001
Educação	370.852	556.144	24,7	14,9	62,1	61,3	13,2	23,8
Executivo municipal	214.821	351.393	47,6	23,9	35,3	49,1	17,1	27,0
Saúde	103.440	283.406	32,6	24,6	57,8	56,8	9,6	18,6
Executivo estadual	49.502	-50.064	30,5	13,2	61,9	66,1	7,7	20,7
Legislativo e Tribunal de Contas da União (TCU)	29.370	31.865	23,4	13,8	52,8	45,9	23,8	40,2
Serviços comunitários	28.148	2.707	26,6	29,7	61,4	48,7	12,0	21,7
Judiciário	24.546	110.509	14,1	7,3	76,3	77,9	9,7	14,8
Executivo federal	22.977	20.922	14,5	13,9	82,0	71,3	3,6	14,8
Comércio e serviços	20.401	4.335	62,3	45,5	28,2	32,2	9,5	22,3
Defesa e segurança	11.894	175.522	4,7	3,2	55,5	61,5	7,4	7,3
Construção civil	10.507	5.439	43,6	28,1	17,9	19,4	38,5	52,5
Instituições financeiras	5.095	-163.904	76,8	63,8	17,5	23,3	5,7	12,9
Siup	4.509	-127.128	63,5	48,7	24,2	33,1	12,4	18,3
Indústria da transformação	-2.037	-45.880	76,8	60,1	13,9	26,9	9,4	13,1
Transporte e comunicação	-4.843	-162.631	71,7	65,1	23,8	28,6	4,5	6,2

Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3lmlQYj>>. Elaboração do autor.

4.2 Evolução entre 2002 e 2015

Após 2002, o IBGE aprimorou a classificação de ocupações e atividades na PNAD, praticamente eliminando a classificação em ocupações mal definidas, mas, conforme já mencionado, tornou impossível a comparação com o período anterior em um nível mais desagregado. Uma diferença importante entre os dois períodos é que, após 2002, o IBGE distingue as ocupações que exigem nível superior de escolaridade das ocupações de nível médio, enquanto não se fazia essa distinção até 2001. A distribuição dos empregados públicos por ocupação, para alguns anos entre 2002 e 2015, é apresentada na tabela 7.

De modo geral, o processo observado até 2001 (tabela 4) foi mantido, contudo, em um ritmo consideravelmente mais lento. Por um lado, funções burocráticas, de nível superior e médio, reduziram levemente sua participação (dirigentes do poder público, dirigentes de empresas e gerentes, escriturários e serviços elementares prestados a empresas). Por outro, continua o crescimento na proporção de ocupados na saúde e na educação. Percebe-se também um aumento na qualidade dos professores, particularmente no ensino fundamental, em que houve uma substituição dos professores leigos (que não possuem ensino

superior) por professores com formação de nível superior. No total, as ocupações do ensino passaram de 23% dos empregados públicos, em 2002, para 25% em 2015, e as ocupações da saúde subiram de 7,8% para 10,1% no mesmo período.

TABELA 7
Distribuição dos empregados públicos por ocupação
(Em %)

	2002	2005	2008	2012	2015
Forças Armadas, bombeiros e policiais	7,2	6,7	6,6	7,2	7,3
Dirigentes do poder público	2,6	2,7	2,2	1,9	2,0
Dirigentes de empresas e gerentes	2,8	3,1	3,0	2,6	2,2
Profissionais das ciências	1,0	1,0	1,2	1,2	1,3
Profissionais da saúde	2,7	3,0	3,3	4,0	4,5
Professores do ensino fundamental	6,6	8,0	9,6	12,1	13,3
Professores do ensino médio	2,6	2,5	3,6	4,2	4,2
Professores do ensino superior	1,0	0,9	1,0	1,2	1,4
Outros profissionais do ensino	2,2	2,2	2,6	3,3	3,0
Profissionais jurídicos	0,9	1,1	1,1	1,3	1,7
Profissionais de ciências humanas e de comunicações	2,7	2,9	2,8	3,6	4,0
Técnicos científicos	1,3	1,3	1,2	1,2	1,0
Técnicos da saúde	3,5	3,8	4,2	4,4	4,7
Professores leigos	10,5	9,2	6,6	3,6	3,1
Técnicos de administração	7,6	8,0	7,0	6,5	7,9
Outros técnicos	0,5	0,5	0,5	0,3	0,3
Escriturários	13,1	13,4	14,9	14,9	12,7
Trabalhadores de atendimento ao público	2,6	2,5	2,4	2,7	2,7
Alojamento e alimentação	3,5	3,6	3,6	2,9	3,2
Serviços de transporte e vigilância	4,9	5,0	5,2	4,9	4,9
Serviços elementares para empresas	8,7	9,1	7,9	7,6	6,6
Serviços de saúde	1,6	1,3	1,1	0,9	0,9
Outros serviços elementares	3,0	2,9	3,1	2,8	2,9
Indústria e construção civil	6,5	5,7	5,4	4,9	4,4

Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3ImIQYj>>.
Elaboração do autor.

A tabela 8 exibe o crescimento dos servidores sem vínculo, por ocupação, entre 2002 e 2015, e a proporção dos empregados públicos por tipo de vínculo em cada ocupação, nos anos de 2002 e 2015. Já notamos que, nesse período, o crescimento dos servidores sem vínculo foi consideravelmente menos intenso que no período anterior. De modo geral, a proporção desses servidores subiu marginalmente, de 19,6%, em 2002, para 20,4%, em 2015, nível ainda inferior ao observado em 2001. Nesse período, de acordo com a PNAD, enquanto o total de ocupados aumentou em mais de 2,8 milhões, os servidores sem vínculo cresceram pouco mais de 650 mil.

Com isso, nota-se, na tabela 8, que a proporção de servidores sem vínculo pouco aumentou, ou até se reduziu, em muitas das ocupações observadas.

TABELA 8
Crescimento de servidores sem vínculo e proporção dos empregados públicos, por tipo de vínculo e ocupação (2002 e 2015)

	Aumento de servidores sem vínculo	Aumento do total ocupados	CLT (%)		Estatutários (%)		Sem vínculo (%)	
	2002-2015	2002-2015	2002	2015	2002	2015	2002	2015
Professores do ensino fundamental	214.434	970.718	12,2	10,0	74,6	71,2	13,2	18,8
Bombeiros e policiais	101.151	71.070	2,1	15,6	85,3	53,0	12,5	31,4
Profissionais de ciências humanas e de comunicações	86.608	226.120	23,3	15,7	59,2	56,6	17,6	27,7
Escriturários	70.792	322.316	27,7	21,2	51,6	57,8	20,7	21,0
Profissionais da saúde	54.079	290.448	20,7	20,2	61,7	61,9	17,1	17,9
Professores do ensino médio	50.737	255.648	8,3	6,6	77,8	76,4	14,0	17,1
Técnicos da saúde	40.945	231.012	27,0	25,2	59,4	59,4	13,5	15,3
Profissionais jurídicos	39.183	116.185	10,3	8,3	69,6	63,6	20,1	28,1
Outros profissionais do ensino	38.196	156.328	13,9	9,6	63,6	67,0	22,4	23,3
Outros serviços elementares	35.088	92.746	33,0	20,2	44,3	51,8	22,7	28,0
Dirigentes de empresas e gerentes	25.696	16.457	34,2	29,3	54,9	50,7	10,8	20,0
Serviços transporte e vigilância	25.498	137.419	24,0	13,5	60,1	70,0	15,9	16,5
Trabalhadores de atendimento ao público	18.921	84.213	39,0	35,8	39,4	42,4	21,7	21,8
Alojamento e alimentação	18.151	58.292	28,6	20,9	50,5	56,6	20,9	22,5
Profissionais das ciências	15.986	64.904	38,1	29,4	47,4	53,4	11,8	17,2
Dirigentes do poder público	12.912	3.245	14,5	12,7	48,8	45,6	36,7	41,8
Serviços elementares para empresas	392	2.869	31,1	22,6	45,1	53,7	23,8	23,7
Professores do ensino superior	71	73.183	8,8	7,3	72,8	82,4	18,4	10,3
Serviços de saúde	-1.539	-38.432	29,7	22,7	56,7	60,1	13,6	17,2
Outros técnicos	-3.034	-3.523	19,3	19,1	42,8	49,1	36,4	31,8
Indústria e construção civil	-6.452	-61.057	35,0	21,0	46,3	60,0	18,2	19,1
Técnicos científicos	-7.159	6.964	37,9	29,3	45,5	61,5	16,3	9,3
Técnico de administração	-37.926	248.008	20,1	11,9	57,3	75,9	22,6	12,3
Professores leigos	-87.988	-557.210	15,8	14,5	59,1	55,1	25,1	30,4
Todas as ocupações	656.251	2.846.395	22,5	16,6	55,5	59,9	19,6	20,4

Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3ImIQYj>>. Elaboração do autor.

De todo modo, além de não ter havido uma redução do recurso ao emprego desse tipo de servidor, em algumas ocupações, o uso dos servidores sem vínculo se ampliou. O caso mais emblemático foi o dos professores do ensino fundamental, ocupação em que a proporção de servidores sem vínculo aumentou de 13,2% para 18,8%, representando quase 215 mil servidores a mais.

O aumento do uso de servidores sem vínculo pode ser observado também entre os profissionais das ciências humanas e comunicações, os profissionais jurídicos,

outras ocupações elementares, entre profissionais das ciências e nos serviços de saúde. Vale também comentar o caso de bombeiros e policiais militares, que apresentaram um grande salto na proporção de servidores sem vínculo. Essa elevação ocorreu após 2008, quando houve um aumento repentino de servidores sem vínculo, mas também de contratados pela CLT, com a correspondente queda dos servidores estatutários. Pode-se notar mais adiante, na tabela 11, que esse processo foi revertido até o final da década de 2010.

Na tabela 9, mostra-se o crescimento dos servidores sem vínculo, entre 2002 e 2015, por setor de atividade. Assim como no período anterior, a educação, a saúde e o Executivo municipal foram os setores que concentraram a maior parte do aumento de servidores sem vínculo. Novamente, o setor de educação foi responsável por pouco mais de 40% do aumento total dos servidores sem vínculo, e os três setores, tomados conjuntamente, concentraram quase 90% desse aumento. Podemos destacar também o aumento da proporção de servidores sem vínculo no Executivo federal, que passou de 13% para 16,6%, e no serviço social, que evoluiu de 24,8% para 29,4%.

TABELA 9

Crescimento do número de servidores sem vínculo e proporção dos empregados públicos, por tipo de vínculo e setor de atividade (2002 e 2015)

	Aumento de servidores sem vínculo		Aumento do total de ocupados		CLT (%)		Estatutários (%)		Sem vínculo (%)	
	2002-2015		2002-2015		2002	2015	2002	2015	2002	2015
Educação	280.602	944.856	16,1	10,4	64,1	67,4	19,8	22,2		
Saúde	176.553	947.667	27,9	26,0	55,6	56,4	16,5	17,6		
Executivo municipal	128.450	645.553	25,8	14,7	45,7	59,0	28,5	26,3		
Defesa e segurança pública	103.563	198.021	2,0	8,9	56,9	31,1	8,3	18,5		
Executivo federal	19.950	61.893	14,2	13,1	72,8	70,3	13,0	16,6		
Serviço social	8.333	1.721	35,8	24,0	39,4	46,6	24,8	29,4		
Judiciário e polícia (não militar)	7.265	33.874	7,0	3,5	82,7	83,4	10,3	13,0		
Correios	2.420	-3.191	70,5	53,6	26,8	40,9	2,8	5,5		
Serviços diversos	-489	1.126	49,4	34,4	33,1	48,6	17,5	17,0		
Siup	-982	-12.345	52,1	41,7	40,0	50,5	7,9	7,9		
Seguridade social	-4.271	-21.161	20,3	9,5	66,8	80,9	12,9	9,6		
Indústria da transformação	-5.208	-17.248	63,1	55,2	21,8	35,3	15,2	9,5		
Executivo estadual	-10.725	111.364	17,4	15,3	59,8	68,3	22,7	16,4		
Limpeza urbana e esgoto	-10.773	-55.202	41,9	41,7	38,5	38,7	19,6	19,6		
Serviços prestados a empresas	-12.599	-48.341	41,2	69,5	38,9	18,4	19,9	12,2		
Recreação, cultura e serviços pessoais	-12.743	-34.598	31,0	14,4	37,8	58,2	31,1	27,4		
Instituições financeiras	-15.579	24.301	61,6	59,8	25,3	34,9	13,2	5,4		
Construção civil	-16.993	-52.508	37,7	-	30,0	-	32,3	-		

Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3lmlQYj>>.
Elaboração do autor.

4.3 Evolução entre 2012 e 2021

Na tabela 10, exibe-se a distribuição dos empregados públicos, entre 2012 e 2021, com dados da PNAD Contínua; observe-se que a classificação de ocupações da PNAD Contínua difere da classificação utilizada na PNAD após 2002. De modo geral, percebe-se que o período foi de pequenas mudanças na distribuição do emprego público. Após 2002, as ocupações da saúde e educação se elevaram um pouco, tendo a participação das ocupações na saúde aumentado de 10,8%, em 2012, para 13,8%, em 2021, e a participação das ocupações do ensino crescido de 23,4% para 25,4%, sendo esse aumento observado devido aos professores do ensino médio e fundamental.

TABELA 10
Distribuição dos empregados públicos, por ocupação (2012-2021)
(Em %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Forças Armadas, bombeiros e polícias militares	6,88	7,06	7,95	6,77	7,54	7,22	7,08	7,23	6,84	6,43
Dirigentes e gerentes	4,90	4,99	5,04	4,82	4,32	4,26	4,27	4,22	3,49	3,56
Ciências e engenharia	1,14	1,01	1,20	1,09	1,08	1,19	1,20	1,24	1,17	1,20
Médicos	1,15	1,27	1,24	1,27	1,38	1,51	1,53	1,46	1,38	1,37
Outros profissionais da saúde	2,28	2,54	2,64	2,74	2,84	3,00	3,09	3,07	3,51	3,33
Professores universitários	1,36	1,40	1,35	1,46	1,49	1,41	1,46	1,42	1,66	1,68
Professores de ensino médio e fundamental	19,14	19,22	18,76	18,83	18,90	18,83	18,84	19,15	20,40	21,21
Outros profissionais da educação	2,88	3,05	3,13	2,97	2,03	2,08	2,36	2,56	2,55	2,55
Administradores de empresas	1,30	1,42	1,41	1,54	1,60	1,46	1,61	1,63	1,68	1,90
Ciências sociais e tecnologia da informação e comunicação (TIC)	2,59	2,56	2,55	2,43	1,99	2,06	2,21	2,32	2,48	2,21
Profissionais do direito	0,85	0,80	1,10	1,33	1,47	1,46	1,36	1,62	1,65	1,57
Técnicos médios científicos	1,81	1,65	1,55	1,55	1,43	1,63	1,57	1,48	1,45	1,55
Técnicos médios da saúde	7,33	7,32	7,10	7,98	8,68	8,65	8,50	8,56	9,11	9,11
Técnicos médios das finanças	4,32	4,21	4,50	4,62	4,57	4,32	3,51	3,58	3,97	4,16
Técnicos médios do direito	1,83	2,34	2,12	2,69	3,19	3,24	3,13	2,86	2,78	3,18
Técnicos sociais e TIC	0,62	0,56	0,55	0,62	0,75	0,67	0,53	0,56	0,52	0,42
Escriturários e secretariado	10,27	10,21	10,05	10,67	10,31	10,56	11,5	11,28	11,27	10,88
Atendimento direto ao público	1,96	1,92	2,17	2,06	1,88	2,02	2,00	1,94	1,87	1,83
Outros apoios administrativos	1,63	1,57	1,55	1,42	1,28	1,33	1,32	1,18	1,00	1,08
Trabalhadores de serviços e cuidados pessoais	7,32	7,14	7,01	6,71	6,37	6,14	6,00	6,34	5,16	4,75
Trabalhadores da segurança	4,84	4,82	4,34	4,21	4,53	4,61	4,34	4,43	4,46	4,47
Indústria e construção civil	5,35	4,97	4,84	4,88	4,98	4,74	4,75	4,74	4,58	4,32
Domésticos e limpeza de edifícios	5,74	5,69	5,45	5,15	5,24	5,36	5,86	5,41	5,42	5,58
Outros serviços elementares	2,52	2,3	2,36	2,17	2,16	2,19	1,98	1,73	1,63	1,66

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>.
Elaboração do autor.

Por sua vez, continuamos observando uma queda de servidores em ocupações industriais e da construção civil, e uma redução um pouco mais forte da proporção de servidores entre os trabalhadores de serviços e cuidados pessoais, que passou de 7,3%, em 2012, para 4,8% em 2021. Essa queda ocorreu de maneira mais intensa após 2019, e representa o que se passou nas ocupações com alta proporção de servidores sem vínculo mais voltadas à prestação de serviços ao público, especialmente nos municípios, com o advento da pandemia da covid-19.

A tabela 11 exhibe o crescimento dos servidores sem vínculo por ocupação, entre 2012 e 2020, e a proporção dos empregados públicos por tipo de vínculo, em cada ocupação, nos anos de 2012 e 2020. Não utilizamos o ano de 2021 nessa tabela, pois, no momento em que este capítulo está sendo escrito, como somente possuímos disponíveis os dados dos dois primeiros trimestres, queremos evitar que qualquer possível efeito sazonal possa influenciar a comparação entre o ponto inicial e o final.

No âmbito geral, o crescimento da ocupação de servidores sem vínculo ocorreu em um ritmo semelhante ao do período analisado anteriormente. Entre 2012 e 2020, de acordo com os dados da PNAD Contínua, a proporção dos servidores sem vínculo passou de 19,1% para 19,6%, tendo esses servidores mostrado um acréscimo de 218 mil ocupados em um aumento total de 880 mil no setor público.

O aumento de servidores sem vínculo foi maior nas ocupações da saúde, que, somadas, alcançaram 125 mil novos ocupados – mais da metade do aumento de todas as ocupações –, com destaque para a proporção de servidores sem vínculo entre médicos, que saltou de 15,5% para 29,4% durante esse período. O crescimento de servidores sem vínculo foi relevante também nas ocupações de escriturários e secretariado, nos técnicos médios do direito, nos técnicos médios das finanças e nas ocupações de atendimento direto ao público (a proporção destes servidores passou de 23,9% para 37,2%, conforme a tabela 11).

Entretanto, a comparação com o ano de 2020, por já incorporar os impactos da covid-19 no mercado de trabalho, acaba por esconder movimentos importantes ocorridos no período. Por isso mostra-se, na tabela 12, a evolução da proporção de servidores sem vínculo no emprego público, por ocupação, entre 2012 e 2021. Conforme já observamos na seção anterior, houve um movimento de retomada do aumento da proporção de servidores sem vínculo, entre 2016 e 2019, e uma forte queda após o início da pandemia, no começo de 2020. A proporção de servidores sem vínculo salta de 18,9%, em 2016, para 20,2%, no ano seguinte; e alcança 20,9%, em 2019, para recuar até 17% em 2021. O detalhamento desse processo, segundo as diferentes ocupações, traz resultados importantes.

A elevação da proporção de servidores sem vínculo, entre 2016 e 2019, é amplamente generalizada entre as ocupações, em que pesem diferentes graus de intensidade, inclusive entre profissionais do ensino, o que não fica aparente observando-se a tabela 11. No entanto, a queda observada após a pandemia ocorreu

em ocupações específicas, e podemos constatar que essa queda se concentrou nas ocupações envolvidas na prestação de serviços públicos à população, especialmente aqueles oferecidos pelos municípios.

TABELA 11

Crescimento do número de servidores sem vínculo e proporção dos empregados públicos, por tipo de vínculo e ocupação (2012 e 2020)

	Aumento de servidores sem vínculo	Aumento do total de ocupados	CLT (%)		Estatutários (%)		Sem vínculo (%)	
	2012-2020	2012-2020	2012	2020	2012	2020	2012	2020
Escriturários e secretariado	59.861	210.763	13,8	12,7	67,7	67,3	18,6	20,1
Técnicos médios do direito	58.822	130.220	5,1	5,3	70,5	62,2	24,4	32,5
Técnicos médios da saúde	54.002	278.013	14,5	10,9	68,4	71,4	17,1	17,7
Outros profissionais da saúde	42.174	167.221	14,6	12,7	68,1	66,9	17,3	20,4
Técnicos médios das finanças	32.438	-3.639	13,7	12,9	70,4	64,2	16,0	22,9
Atendimento direto ao público	31.309	6.742	27,5	19,7	48,6	43,1	23,9	37,2
Médicos	28.863	37.714	15,4	12,3	69,1	58,2	15,5	29,4
Domésticos e limpeza de edifícios	19.757	11.814	16,2	8,6	59,9	64,8	24,0	26,6
Profissionais do direito	18.520	104.200	13,6	5,9	76,7	80,1	9,7	14,0
Outros profissionais da educação	14.597	-15.124	8,6	5,1	70,9	68,6	20,5	26,3
Professores de ensino médio e fundamental	9.729	319.033	7,7	5,1	73,3	78,0	19,0	16,9
Administradores de empresas	8.366	56.654	10,5	13,5	82,4	77,3	7,1	9,3
Ciências e engenharia	4.014	13.806	25,6	28,3	66,5	61,8	7,8	9,9
Professores universitários	3.990	47.336	4,7	2,9	84,7	87,1	10,6	10,1
Ciências sociais e TIC	2.819	8.384	15,7	11,4	63,4	67,4	20,8	21,2
Trabalhadores da segurança	935	-2.840	9,1	5,6	77,1	80,4	13,8	14,0
Técnicos sociais e de TIC	587	-6.151	18,4	18,9	55,2	51,1	26,5	30,0
Técnicos médios científicos	412	-26.689	19,4	30,0	63,9	50,5	16,8	19,5
Trabalhadores de serviços e cuidados pessoais	-405	-195.615	15,0	9,4	62,1	60,5	22,9	30,0
Indústria e construção civil	-3.247	-243	17,6	15,2	60,1	63,2	22,2	21,6
Outros apoios administrativos	-13.275	-60.878	23,4	35,3	62,8	54,8	13,9	9,9
Dirigentes e gerentes	-16.210	-125.540	16,8	18,0	57,6	52,6	25,6	29,4
Outros serviços elementares	-32.267	-120.703	19,1	19,5	52,2	50,7	28,7	29,8
Forças Armadas, bombeiros e polícias militares	-111.979,5	55.569,5	3,71	0	47,87	60,77	14,88	0,23
Todas as ocupações	218.618	880.053	12,8	10,0	65,8	67,8	19,1	19,6

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>. Elaboração do autor.

O exemplo típico desse fenômeno foram os professores do ensino médio e fundamental, entre os quais a proporção de ocupados sem vínculo caiu de quase 20%, em 2019, para somente 12,7%, no primeiro semestre de 2021. Para outros profissionais da educação, a proporção caiu de 31,6% para 22,1% – queda que atingiu em menor medida também professores universitários. Houve uma forte redução também entre os trabalhadores de serviços e cuidados pessoais (de 31,8% para 19,3%) e outras ocupações

elementares (de 32,1% para 26,7%). Observou-se também um decréscimo entre as ocupações domésticas e limpeza de edifícios, e entre escriturários e secretariado. Por sua vez, a queda nas ocupações da saúde foi menos intensa, e não ocorreu em ocupações como dirigentes e gerentes, profissionais das ciências e engenharia, profissionais do direito e trabalhadores da segurança. A tabela A.3 do apêndice A exhibe a evolução da proporção de servidores temporários no emprego público, por ocupação, entre 2012 e 2021. Como já salientamos que cerca de 80% dos servidores sem vínculo são temporários, pode-se notar uma evolução semelhante à observada na tabela 12.

TABELA 12
Evolução da proporção de servidores sem vínculo no emprego público, por ocupação (2012-2021)
(Em %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Forças Armadas, bombeiros e polícias militares	14,9	13,0	8,6	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2
Dirigentes e gerentes	25,6	24,7	26,0	25,0	27,1	31,0	30,5	29,6	29,4	31,0
Ciências e engenharia	7,8	8,7	9,4	11,0	9,7	9,9	10,5	10,4	9,9	12,0
Médicos	15,5	17,1	20,0	18,4	21,5	23,2	27,1	28,4	29,4	28,2
Outros profissionais da saúde	17,3	16,8	14,9	16,8	16,6	16,3	17,6	19,9	20,4	18,6
Professores universitários	10,6	12,1	9,6	11,0	10,3	11,3	10,9	12,4	10,1	9,4
Professores do ensino médio e fundamental	19,0	18,8	20,4	20,6	19,5	20,3	21,3	19,9	16,9	12,7
Outros profissionais da educação	20,5	20,3	21,9	27,4	30,0	33,8	30,0	31,6	26,3	22,1
Administradores de empresas	7,1	7,5	7,4	8,1	7,2	6,7	7,1	8,5	9,3	10,1
Ciências sociais e TIC	20,8	17,5	19,0	20,0	16,4	19,0	21,3	19,9	21,2	17,8
Profissionais do direito	9,7	8,7	8,2	10,6	13,4	13,3	13,0	11,1	14,0	12,7
Técnicos médios científicos	16,8	18,4	21,7	22,0	19,1	16,9	21,0	24,6	19,5	18,3
Técnicos médios da saúde	17,1	17,7	17,7	17,7	17,3	17,1	17,1	18,2	17,7	17,2
Técnicos médios das finanças	16,0	18,4	18,1	20,0	19,3	22,3	21,6	22,3	22,9	20,0
Técnicos médios do direito	24,4	23,0	28,3	33,5	30,2	32,9	33,4	35,8	32,5	30,7
Técnicos sociais e de TIC	26,5	30,6	34,7	28,7	25,0	26,6	33,5	29,4	30,0	27,8
Escriturários e secretariado	18,6	19,3	19,9	20,6	18,8	19,9	21,9	21,8	20,1	18,6
Atendimento direto ao público	23,9	27,5	25,4	27,6	26,1	30,0	30,4	28,5	37,2	27,2
Outros apoios administrativos	13,9	12,8	10,9	12,8	11,9	13,5	12,5	11,2	9,9	10,5
Trabalhadores de serviços e cuidados pessoais	22,9	23,7	25,5	26,5	25,3	28,5	30,9	31,8	30,0	19,3
Trabalhadores da segurança	13,8	15,2	15,7	15,7	16,4	17,5	15,9	14,9	14,0	15,8
Indústria e construção civil	22,2	21,7	20,9	21,0	23,4	23,0	25,0	26,3	21,6	19,0
Domésticos e limpeza edifícios	24,0	23,5	25,4	23,5	24,9	26,2	25,5	25,7	26,6	21,1
Outros serviços elementares	28,7	29,5	27,2	29,2	27,9	28,0	30,1	32,1	29,8	26,7
Todas as ocupações	19,1	19,2	19,5	19,7	18,9	20,2	20,9	20,9	19,6	17,0

Fonte: PNIAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>. Elaboração do autor.

Por fim, na tabela 13, mostra-se o crescimento dos servidores sem vínculo, entre 2012 e 2020, por setor de atividade. Mesmo com o que já foi apresentado sobre os efeitos da pandemia, ainda assim o aumento dos servidores sem vínculo, entre 2012 e 2020, se concentrou nos setores da educação e da saúde. Porém, nesse caso, houve uma queda de 87 mil servidores sem vínculo no Executivo municipal, apesar de a proporção desses servidores ter aumentado de 27% para 29,6%. Destaca-se também o aumento da proporção de servidores sem vínculo no Executivo federal (de 14,2% para 20,3%) e no serviço social (de 33,2% para 38,2%).

TABELA 13

Crescimento do quantitativo de servidores sem vínculo e proporção dos empregados públicos, por tipo de vínculo e setor de atividade (2012 e 2020)

	Aumento de sem vínculo	Aumento total ocupados	CLT (%)		Estatutário (%)		Sem vínculo (%)	
	2012-2020	2012-2020	2012	2020	2012	2020	2012	2020
Educação fundamental	168.783	837.854	10,50	6,00	69,10	73,70	20,40	20,30
Saúde	168.230	578.410	17,30	13,10	65,80	65,10	16,80	21,00
Educação – ensino médio	43.820	145.689	7,40	4,50	75,30	75,80	17,30	19,40
Executivo federal	21.315	2.559	10,00	6,80	75,90	70,50	14,20	20,30
Outros – estaduais	11.734	177.014	3,80	2,00	87,30	89,30	9,00	8,60
Outros – municipais	3.705	60.816	12,20	5,90	80,40	87,50	7,40	6,60
Siup	1.744	9.940	32,10	43,60	58,30	46,50	9,60	9,90
Serviço social	1.703	-6.924	20,90	13,40	45,90	48,40	33,20	38,20
Seguridade social	1.696	-341	9,60	12,00	80,30	74,10	10,10	13,90
Outros federais	627	-21.071	5,10	2,20	87,20	88,40	7,70	9,40
Transporte	-2.603	-24.682	31,20	34,60	55,00	50,20	13,90	15,20
Outros serviços	-2.629	-11.304	30,9	33,40	34,60	29,80	34,50	36,70
Correios	-4.267	-21.900	30,10	39,90	64,40	57,70	5,50	2,40
Indústria da transformação	-5.470	-9.876	56,30	66,00	31,90	26,00	11,80	8,00
Instituições financeiras	-6.097	-53.537	41,40	55,30	52,20	39,60	6,50	5,10
Educação superior	-19.414	93.532	9,30	4,60	67,70	81,30	23,10	13,00
Serviços prestados a empresas	-21.967	-67.224	27,90	54,60	49,50	29,40	22,60	16,00
Executivo estadual	-31.962	-205.986	10,20	7,90	72,20	73,70	17,60	18,50
Executivo municipal	-86.988	-565.626	11,76	8,50	61,25	61,90	26,99	29,59

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>.

Elaboração do autor.

Nas tabelas A.4 e A.5 do apêndice A, exibe-se a evolução da proporção de servidores sem vínculo e temporários no emprego público, por setor de atividade, respectivamente. E o que observamos no caso das ocupações se repete nos setores de atividade. Há uma retomada do aumento da proporção de servidores sem

vínculo, entre 2016 e 2019, na maior parte dos setores, e uma queda expressiva em setores voltados para a oferta de serviços públicos. Por exemplo, a proporção desses servidores na educação fundamental alcançou 24,6%, em 2018, e recuou para 13,3% em 2021. No que tange ao serviço social, a proporção subiu até o pico de 49,5%, em 2018, para retornar a 32,6% em 2021. E, por sua vez, no Executivo municipal, após atingir 30,8%, em 2019, a proporção de servidores sem vínculo decresceu para 26,5% em 2021.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início deste capítulo, observamos que, até o estabelecimento da CF/1988, imperavam no setor público duas realidades distintas: a de alguns órgãos especializados e empresas estatais, que dispunham de maior autonomia financeira, podendo definir suas políticas com relativa independência, em que as contratações buscavam capacidade técnica e conhecimento especializado e dependiam de uma averiguação de aptidões; e o resto do setor público.

A Constituição, ao estabelecer a obrigatoriedade do concurso público para a ocupação de todos os cargos, e adotar o estabelecimento do RJU como principal modo de vínculo, foi fundamental na profissionalização do serviço público, ao mesmo tempo que houve um processo de expansão de serviços públicos essenciais prestados à população, especialmente pelos municípios.

O aumento da proporção de servidores estatutários, ao longo das quase três décadas analisadas neste capítulo, é inegável e representa um avanço importante, trazendo consigo a estabilidade na ocupação e o aumento da qualificação do quadro de servidores,¹⁴ garantindo-se a continuidade das políticas públicas, independentemente das mudanças na gestão, especialmente nas municipalidades.

No entanto, não podemos afirmar que as duas realidades citadas anteriormente tenham sido superadas plenamente. Já nos anos 1990, no esteio do aprofundamento das políticas neoliberais e da Reforma do Estado iniciada em 1995, o serviço público passou por um processo de privatização, terceirização e ampliação do uso de servidores sem vínculo permanente com a administração pública. A utilização desses servidores sem vínculo é mais intensa nos municípios e ocupações elementares, e no fornecimento de serviços públicos essenciais, como saúde, educação e assistência social.¹⁵

Entre 2002 e 2016, houve uma redução no ritmo desse processo, mas ainda com o avanço do quantitativo de servidores nas áreas de políticas sociais. Porém,

14. A substituição de professores leigos por professores com formação superior (conforme a tabela 7) é um exemplo claro disso.

15. Principalmente nos anos 1990, deve-se destacar também o aumento dos servidores sem vínculo no Executivo municipal, indicando um aumento de comissionados nessa esfera, que acompanha o crescimento dos municípios.

entre 2016 e 2019, houve a retomada da contratação de servidores sem vínculo, e inclusive uma elevação de servidores contratados pela CLT, indicando uma intensificação da terceirização. Vale lembrar que, com a aprovação da Lei nº 13.429/2017, ficou permitida a terceirização sem limites, não mais restrita às atividades-meio, o que foi reafirmado pela Reforma Trabalhista no mesmo ano.

No setor público, as terceirizações de algumas atividades-fim já eram permitidas com a Lei nº 9.637/1998, que admite a subcontratação, pelo Poder Executivo, de organizações sociais, fato amplamente disseminado no setor da saúde. Druck (2016) lembra que o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou, em abril de 2015, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.923 sobre as organizações sociais, e com a decisão, que julgou a subcontratação das organizações sociais como constitucional, liberou definitivamente a terceirização para atividades-fim também no âmbito do Estado. Não por acaso, a proporção de médicos sem vínculo permanente com o Estado saltou de 18,4%, em 2015, para 29,4% em 2020 (conforme a tabela 12). Como nota Druck (2016, p. 29):

trata-se de um claro processo de precarização do serviço público, de uma transferência de patrimônio público para uso da iniciativa privada, como é o caso dos hospitais, de um alto custo financeiro para o Estado, com desvio de recursos, num ambiente promíscuo em que se confundem o privado e o público e com uma forma duplamente perversa de precarização do trabalho, pois, por um lado, cria um segmento de trabalhadores sem vínculos permanentes, com alta rotatividade e sem um conjunto de direitos e, por outro, vai destruindo os funcionários públicos, com a redução de seu tamanho e dos seus direitos, desqualificando e desvalorizando uma categoria profissional que é essencial num Estado democrático.

Mostrou-se também, com os dados da PNAD Contínua, que cerca de 80% dos servidores sem vínculo são trabalhadores temporários. Devemos questionar qual a lógica da utilização de parcela tão grande de trabalhadores temporários no provimento de políticas sociais, visto que essas buscam oferecer e manter serviços de forma permanente ou duradoura, não havendo, ademais, grandes variações repentinas na demanda por esses serviços, de forma a dificultar o cálculo da quantidade necessária de servidores para seu adequado provimento. Naturalmente, prevalece a lógica da contenção de gastos com o funcionalismo público e com a provisão de serviços públicos essenciais, em detrimento da qualidade e quantidade desses serviços, contrariando o que está expresso no inciso IX do art. 37 da CF/1988.

Neste estudo, também notamos a alta e crescente proporção de servidores sem vínculo, e por consequência de temporários, na educação. Gomes (2019), com dados do censo escolar, mostra que, em 2018, a proporção média de professores com contratos temporários era de 40% nas redes estaduais e de 26% nas redes municipais do país. Vale notar que a Estratégia 18.1 do Plano Nacional da Educação (PNE) de 2014-2024 estabelecia como meta que, até o terceiro ano de

vigência do PNE, ou seja, em 2017, 90% dos profissionais do magistério e 50% dos profissionais não docentes fossem ocupantes de cargos de provimento efetivo. Gomes (2019) nota que apenas quatro redes estaduais cumpriam o disposto no PNE, e que a proporção de docentes temporários chegava a alcançar 81% na rede estadual do Acre.

Após 2019, notamos a drástica queda da utilização dos servidores sem vínculo no Executivo municipal, e particularmente na educação e no serviço social. Tal fato explicita a natureza precária de suas condições de trabalho. Em vez de terem sido utilizados para mitigação dos efeitos decorrentes da pandemia da covid-19, tais trabalhadores foram dispensados durante essa grave crise, reduzindo-se os gastos com políticas sociais. Não à toa, foi aprovada pelo congresso nacional a PEC nº 13/2021, que desobriga os municípios de cumprirem o mínimo constitucional de 25% do gasto público na educação em 2020 e 2021 (Brasil, 2021b).

No mesmo sentido de precarização do serviço público, podemos acrescentar também a tentativa representada pelo Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 17/2021, que ficou conhecida como minirreforma trabalhista e foi derrotada no Senado Federal, de implementar o Programa Nacional de Serviço Voluntário. O programa, que a princípio teria a duração de dezoito meses, permitiria aos municípios contratarem jovens de 18 a 29 anos e maiores de 50 anos, sem qualquer vínculo empregatício ou direito trabalhista, em troca apenas de uma contraprestação pecuniária que não poderia ser inferior ao salário mínimo/hora, para o exercício de atividades de interesse público (Brasil, 2021a).¹⁶ Supostamente com o objetivo de auxiliar na inclusão produtiva e na qualificação profissional do jovem no mercado de trabalho e reduzir a taxa de desocupação entre o público-alvo do programa, a iniciativa poderia acarretar não só o aumento do trabalho temporário nos municípios, mas também a instituição do serviço voluntário, precarizando-se cada vez mais a prestação de serviços essenciais à população.

É nesse contexto, portanto, que podemos afirmar que a proposta de Reforma Administrativa contida na PEC nº 32/2020 – a qual, no momento em que se escrevem estas considerações, tem sua tramitação estagnada na Câmara dos Deputados – resultará, em caso de aprovação, num imenso aprofundamento do processo documentado neste capítulo. A atual versão da proposta prevê a permissão da contratação de servidores temporários, com processo seletivo simplificado, com contratos de até dez anos, o que, desnecessário notar, descaracteriza qualquer natureza temporária do serviço prestado (Brasil, 2021c).

16. Estariam vedadas somente, além de atividades perigosas, atividades de profissões regulamentadas ou de competência de cargos ou empregos públicos da pessoa jurídica ofertante.

E, ainda no que concerne aos vínculos por prazo determinado, como notam Benevides e Fischgold (2021), a proposta representa uma extensão das hipóteses de contratação temporária atualmente vigentes, permitindo a contratação por prazo, nos casos de necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralisação de atividades essenciais ou acúmulo transitório de serviço, de atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com a indicação expressa da duração dos contratos e de atividades ou procedimentos sob demanda.

Além disso, a PEC nº 32/2021 permitirá a utilização de instrumentos de cooperação com a iniciativa privada para o provimento de serviços públicos, exacerbando a terceirização em vários setores e ocupações, nos moldes do que já encontramos hoje na saúde, com as organizações sociais. De acordo com o atual texto, apenas os cargos exclusivos de Estado¹⁷ não poderão ter convênios com a iniciativa privada, sendo permitido delegar a particulares atividades exercidas pelo poder público, incluindo o compartilhamento de estrutura física, com ou sem contrapartida de recursos financeiros (Brasil, 2021c).

Com isso, podemos considerar a proposta de Reforma Administrativa como, de fato, um projeto de precarização laboral no serviço público. Conforme discutido em Nogueira e Carvalho (2021), a precarização pode ser entendida como uma desestabilização dos estáveis e uma degradação de posições que pareciam seguras. É a institucionalização de formas de subemprego. E é disso que trata a PEC nº 32/2021: a institucionalização do processo de expansão do trabalho precário no setor público, que se encontra em curso desde os anos 1990. É a legalização da contratação de trabalhadores temporários, que hoje ocorre amplamente, ao largo da legislação vigente; a expansão da privatização e terceirização de serviços públicos essenciais prestados à população.

Assim, longe se ser uma modernização, trata-se de um imenso retrocesso. Em vez de completarmos o processo de profissionalização do serviço público, voltaríamos claramente a ter duas realidades distintas: uma alta burocracia estatal e os aparelhos repressivos do Estado (representados pelo Judiciário e a segurança pública) estáveis, com altos níveis de qualificação, com remuneração adequada e previsível, e protegidos por direitos trabalhistas; e o resto dos servidores públicos, que operam as políticas públicas e sociais, com trabalho cada vez mais precarizado, mais suscetíveis a pressões políticas e patrimonialistas, o que representaria uma considerável ameaça ao provimento desses serviços.

17. Na proposta da PEC nº 32, são os que exerçam atividades finalísticas da segurança pública, manutenção da ordem tributária e financeira, regulação, fiscalização, gestão governamental, elaboração orçamentária, controle, inteligência de Estado, serviço exterior brasileiro, advocacia pública, defensoria pública e atuação institucional do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, incluídas as exercidas pelos oficiais de justiça, e do Ministério Público.

REFERÊNCIAS

BENEVIDES, L.; FISCHGOLD, B. O impacto da reforma administrativa para os atuais servidores públicos. *In*: MARQUES, R.; CARDOSO JUNIOR, J. (Org.). **Rumo ao Estado necessário**: críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido. Brasília: Fonacate, 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.745/1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 10 dez. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/3OOW1DE>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

_____. Presidência da República. Lei nº 9.637/1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais; e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 18 maio 1998. Disponível em: <<https://bit.ly/2Lq6skF>>. Acesso em: 23 set. 2021.

_____. Presidência da República. Lei nº 9.849/1999. Altera os arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e 9º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público; e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 4, 27 out. 1999. Seção 1. Disponível em <<https://bit.ly/3uzYQAi>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

_____. Projeto de Lei de Conversão nº 17/2021. Institui o Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda, dispõe sobre medidas complementares para o enfrentamento das consequências da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) no âmbito das relações de trabalho, institui o Programa Primeira Oportunidade e Reinserção no Emprego (Priore), o Regime Especial de Trabalho Incentivado, Qualificação e Inclusão Produtiva (Requip) e o Programa Nacional de Prestação de Serviço Voluntário e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3IrFO5a>>. Acesso em: 23 set. 2021.

_____. Proposta de Emenda Constitucional nº 13/2021. Acrescenta o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para determinar que os estados, o Distrito Federal e os municípios, bem como seus agentes, não poderão ser responsabilizados pelo descumprimento, no exercício financeiro de 2020, do disposto no *caput* do art. 212 da Constituição Federal. Brasília: Congresso Nacional, 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3IvA763>>. Acesso em: 23 set. 2021.

_____. Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2021. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília: Congresso Nacional, 2021c. Disponível em: <<https://bit.ly/3RkFkBx>>. Acesso em: 23 set. 2021.

CARVALHO, E. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011a.

_____. Emprego público e ocupações no serviço público municipal nos anos 2000. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011b.

CARVALHO, S. A evolução da estrutura ocupacional e os padrões setoriais da informalidade no Brasil: 1995-2012. *In*: SQUEFF, G. (Org.). **Dinâmica macrosetorial brasileira**. Brasília: Ipea, 2015.

COSTA, A.; GOMES, A. Terceirização no serviço público e a precarização dos direitos trabalhistas. **Revista da AGU**, Brasília, v. 15, n. 4, p. 113-142, 2016.

DRUCK, G. A terceirização na saúde pública: formas diversas de precarização trabalho. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 14, supl. 1, p. 15-43, 2016.

DRUCK, G. *et al.* Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate. *In*: CAMPOS, A. (Org.). **Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**. Brasília: Ipea, 2018.

GOMES, A. Contratação temporária de professores nas redes públicas de educação básica e o cumprimento da estratégia 18.1 do plano nacional de educação. **Estudo, Consultoria Legislativa**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Manual Básico da Entrevista – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

LOPEZ, F.; GUEDES, E. **Três décadas de evolução do funcionalismo no Brasil (1986-2017)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2579).

MAFRA FILHO, F. Servidores públicos de contrato temporário. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 9, p. 1, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/3as0EVl>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

MATTOS, F. Emprego público no Brasil: aspectos históricos e evolução recente. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

NOGUEIRA, M.; CARVALHO, S. **Trabalho precário e informalidade**: desprecarizando suas relações conceituais e esquemas analíticos. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2707).

PARISIO, I.; SUNDFELD, C. Flexibilidade e fragilidade nas contratações temporárias do setor público: percepções do Judiciário. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 84, p. 1-21, 2021.

SOUZA, M. **O trabalho em saúde**: os fios que tecem a (des)regulamentação do trabalho. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório TC nº 11.954/2015-9**. TCU, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3uutYRO>>. Acesso em: 23 set. 2021.

APÊNDICE A

TABELAS COMPLEMENTARES

TABELA A.1
Evolução da ocupação no setor público, por tipo de vínculo, na PNAD

	CLT	Militares	Estatutários	Sem vínculo	Total
1992	2.660.293	256.946	3.701.305	875.361	7.493.905
1993	2.589.041	246.582	3.847.790	1.281.635	7.965.048
1995	2.196886	282.570	4.334.403	1.029.053	7.842.912
1996	2.070.436	285.451	4.278.986	1.191.992	7.826.865
1997	2.029.579	299.232	4.199.961	1.171.400	7.700.172
1998	1.829.964	297.246	4.258.245	1.560.861	7.946.316
1999	1.768.172	290.468	4.567.099	1.501.325	8.127.064
2001	1.762.492	270.345	4.697.742	1.775.690	8.506.269
2002	1.976.987	215.697	4.876.010	1.720.863	8.789.557
2003	1.891.012	255.951	5.077.986	1.659.931	8.884.880
2004	1.823.139	262.800	5.342.713	1.851.676	9.280.328
2005	1.901.291	254.773	5.260.875	1.992.498	9.409.437
2006	1.899.475	270.267	5.637.819	2.040.105	9.847.666
2007	1.962.542	240.643	5.945.842	2.117.844	10.266.871
2008	2.023.500	263.421	6.205.858	1.997.482	10.490.261
2009	1.995.080	276.526	6.420.335	2.165.029	10.856.970
2011	2.326.793	221.796	6550457	2.262.186	11.361.232
2012	2.224.048	352.353	6.718.113	2.274.540	11.569.054
2013	2.130.718	347.341	6.790.954	2.432.164	11.701.177
2014	2.118.993	337.910	6.830.595	2.577.894	11.865.392
2015	1.930.827	354.739	6.973.272	2.377.114	11.635.952
Diferença entre ocupados (2001-1992)	-897.801	13.399	996.437	900.329	1.012.364
Diferença entre ocupados (2015-2001)	168.335	84.394	2.275.530	601.424	3.129.683
Diferença entre ocupados (2015-1992)	-729.466	97.793	3.271.967	1.501.753	4.142.047

Fonte: PNAD/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3ImlQYj>>.
Elaboração do autor.

TABELA A.2
Evolução da ocupação no setor público, por tipo de vínculo, na PNAD Contínua (2012-2021)

	CLT	Militares	Estatutários	Sem vínculo	Total
2012	1.422.741	256.726	7.312.710	2.128.546	11.120.723
2013	1.352.724	279.051	7.347.128	2.138.625	11.117.529
2014	1.332.386	299.221	7.525.116	2.220.775	11.377.499
2015	1.274.795	303.690	7.544.816	2.233.193	11.356.494
2016	1.142.604	322.516	7.582.145	2.112.000	11.159.265
2017	1.178.207	329.717	7.455.454	2.270.070	11.233.447
2018	1.244.895	341.310	7.511.305	2.408.267	11.505.777
2019	1.253.003	347.302	7.564.823	2.421.678	11.586.805
2020	1.199.284	320.142	8.134.186	2.347.164	12.000.776
2021	1.222.281	315.357	8.272.676	2.005.781	11.816.095
Diferença entre ocupados (2021-2012)	-200.460	58.631	959.967	-122.766	695.372

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>.
Elaboração do autor.

TABELA A.3
Evolução da proporção de servidores temporários no emprego público, por ocupação (2012-2021)
(Em %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Forças Armadas, bombeiros e polícias militares	29,3	27,4	21,7	10,8	8,9	9,5	9,7	9,2	9,9	10,5
Dirigentes e gerentes	6,7	6,2	6,3	6,0	6,0	6,8	6,7	6,1	6,3	7,9
Ciências e engenharia	4,5	4,2	5,3	4,8	4,1	6,3	6,1	5,3	5,6	6,0
Médicos	10,0	12,4	14,5	12,3	14,1	15,9	15,3	12,3	15,1	13,5
Outros profissionais da saúde	10,2	9,3	8,6	9,6	9,1	9,6	9,5	9,4	11,6	13,2
Professores universitários	7,5	9,3	5,9	9,2	8,4	7,9	8,8	8,3	9,1	11,2
Professores de ensino médio e fundamental	16,2	15,9	16,7	16,7	16,8	17,5	17,5	16,4	15,2	12,2
Outros profissionais da educação	15,4	14,6	16,1	19,2	20,4	22,8	22,6	23,2	19,2	17,8
Administradores de empresas	4,2	3,8	3,2	3,9	4,7	4,5	3,9	3,8	4,2	5,9
Ciências sociais e tecnologia da informação e comunicação (TIC)	12,9	10,5	11,3	12,8	11,0	10,7	13,6	10,9	10,7	12,0
Profissionais do direito	4,5	4,7	5,0	5,3	5,0	7,0	6,5	5,1	7,1	7,4
Técnicos médios científicos	9,8	8,6	9,1	9,7	9,8	10,8	11,8	10,5	10,6	10,1
Técnicos médios da saúde	12,2	11,8	11,9	12,2	11,6	12,2	11,8	12,1	12,5	13,3
Técnicos médios das finanças	8,6	8,2	9,2	9,9	9,4	11,0	10,7	10,4	10,9	10,0
Técnicos médios do direito	28,3	26,4	30,6	35,1	30,9	32,7	32,8	32,8	32,5	32,4
Técnicos sociais e TIC	11,0	9,2	10,5	11,7	11,1	11,9	13,1	13,1	11,4	12,7

(Continua)

(Continuação)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Escriturários e secretariado	10,6	10,1	10,7	11,6	12,0	11,9	12,4	11,9	11,0	11,0
Atendimento direto ao público	9,1	7,9	8,4	9,1	9,0	9,9	10,8	9,2	10,0	8,5
Outros apoios administrativos	6,5	5,6	5,8	5,6	5,7	6,3	6,3	5,6	5,2	5,8
Trabalhadores de serviços e cuidados pessoais	12,4	12,4	12,2	13,0	12,6	14,8	17,0	17,8	15,9	13,7
Trabalhadores da segurança	7,9	7,4	7,2	7,3	8,4	8,7	8,0	7,8	7,1	8,7
Indústria e construção civil	8,5	7,3	6,8	7,0	7,8	8,2	8,1	7,2	7,7	8,2
Domésticos e limpeza de edifícios	11,2	9,7	9,2	9,4	9,8	10,7	11,2	9,7	10,4	11,0
Outros serviços elementares	21,4	19,1	17,8	19,7	19,8	19,7	19,3	17,6	17,2	18,9

Fonte: PNAD Continua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>. Elaboração do autor.

TABELA A.4
Evolução da proporção de servidores sem vínculo no emprego público, por setor de atividade (2012-2021)
 (Em %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Indústria da transformação	11,8	8,9	6,1	9,2	10,6	4,7	6,8	4,9	4,4	8,0
Transporte	13,9	12,9	10,9	14,0	18,7	20,4	16,2	21,2	15,2	8,2
Siup	9,6	16,6	12,9	12,0	10,1	9,9	9,3	10,8	9,9	7,7
Instituições financeiras	6,5	7,2	7,0	6,6	5,3	4,9	6,1	6,3	5,1	4,0
Serviços prestados a empresas	22,6	19,0	17,4	18,0	21,0	20,4	18,7	17,6	16,0	19,4
Saúde	16,8	17,1	17,9	18,5	19,1	18,9	20,0	20,3	21,0	18,8
Educação fundamental	20,4	20,7	23,1	23,1	22,6	23,7	24,6	24,1	20,3	13,3
Educação – ensino médio	17,3	16,3	17,4	19,1	18,0	19,9	21,2	19,5	19,4	17,5
Educação superior	23,1	23,8	22,8	21,0	16,3	19,5	20,1	18,9	13,0	10,9
Seguridade social	10,1	11,8	11,3	15,2	18,1	15,9	16,0	12,3	13,9	22,2
Executivo Federal	14,2	15,2	15,8	15,8	14,0	14,3	13,3	13,7	20,3	11,9
Executivos estaduais	17,6	17,7	17,8	17,1	16,4	18,8	19,4	20,3	18,5	17,1
Executivos municipais	27,0	27,1	27,4	27,1	26,6	28,8	30,1	30,8	29,6	26,5
Outros – federais	7,7	9,1	9,2	8,8	7,7	9,6	9,7	11,1	9,4	10,3
Outros – estaduais	9,0	8,9	8,0	8,8	8,6	10,5	10,8	10,1	8,6	8,7
Outros – municipais	7,4	4,8	5,5	8,8	7,6	8,5	6,1	6,9	6,6	6,6
Serviço social	33,2	36,4	37,1	46,3	44,7	47,0	49,5	43,7	38,2	32,6
Correios	5,5	6,4	3,8	5,5	2,5	2,9	2,9	3,9	2,4	1,9
Outros serviços	34,5	31,7	31,1	31,5	36,1	31,2	26,0	29,2	36,7	29,6

Fonte: PNAD Continua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>. Elaboração do autor.

TABELA A.5

Evolução da proporção de servidores temporários no emprego público, por setor de atividade (2012-2021)
(Em %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Indústria da transformação	6,2	5,2	5,0	5,1	5,6	5,7	5,7	4,9	5,2	5,9
Transporte	7,0	5,7	5,5	5,7	6,1	6,7	6,6	5,9	5,5	7,5
Siup	8,6	9,8	8,5	8,9	8,4	8,6	8,9	8,5	8,4	4,7
Instituições financeiras	7,2	6,3	6,6	7,3	5,6	6,2	6,5	6,5	6,1	6,1
Serviços prestados a empresas	8,1	6,9	7,0	7,0	7,3	7,7	8,1	7,3	7,0	8,3
Saúde	10,1	9,5	9,7	10,1	10,4	11,0	11,0	10,3	11,7	11,3
Educação fundamental	16,8	16,5	18,2	18,3	18,5	20,0	20,3	19,7	17,6	13,0
Educação – ensino médio	13,9	13,6	13,7	15,1	15,4	16,0	17,1	16,1	16,7	15,5
Educação superior	15,4	15,4	13,3	14,5	12,3	13,8	13,8	12,9	9,6	9,9
Seguridade social	12,9	12,7	11,6	13,9	19,7	19,4	18,3	11,8	13,8	20,4
Executivo Federal	13,2	14,8	15,6	14,6	14,1	14,4	12,7	13,2	19,1	9,7
Executivos estaduais	16,4	16,0	16,7	15,9	15,0	16,2	16,5	15,7	15,1	14,1
Executivos municipais	23,4	23,2	24,0	23,9	23,5	26,1	26,3	26,0	26,1	24,9
Outros – federais	7,1	9,4	8,6	7,5	6,2	8,7	9,8	8,9	9,5	10,5
Outros – estaduais	9,1	9,3	8,1	9,4	8,5	10,0	11,0	9,3	7,8	8,0
Outros – municipais	7,2	6,7	3,6	8,9	7,8	9,1	5,8	4,6	5,9	5,1
Serviço social	19,0	14,9	17,8	19,9	18,7	20,9	22,4	18,5	14,9	20,8
Correios	6,2	7,2	6,1	7,7	5,3	5,2	5,6	5,0	8,1	4,3
Outros serviços	14,3	9,6	10,9	9,9	11,6	10,4	11,8	9,7	9,5	10,4

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/2wDW2nG>>.
Elaboração do autor.