

# afipea

Sindicato Nacional dos  
Servidores do Ipea

Associação dos  
Funcionários do Ipea

A evolução dos servidores sem vínculo  
no emprego público no Brasil (1992-2021)

**NOTA TÉCNICA 21**

Por: Sandro Sacchet de Carvalho

## **A evolução dos servidores sem vínculo no emprego público no Brasil (1992-2021)**

**Sandro Sacchet de Carvalho<sup>1</sup>**

### **1 Introdução**

O emprego público no Brasil passou por profundas mudanças nos últimos trinta anos, tanto em termos das atividades realizadas quanto 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, financeiras, transporte e da comunicação para o provimento principalmente de saúde e educação.

Com esse processo, e no esteio da Constituição Federal de 1988 (CF-88), observou-se a redução de servidores contratados pela CLT e um aumento de servidores estatutários regidos pelo Regime Jurídico Único. 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 vínculo permanentes com a administração pública.

Essa nota, procura sintetizar e analisar as principais tendências sobre os ocupados no setor público brasileiro entre 1992 e 2021, com especial atenção a evolução dos servidores em vínculo. Para tanto, utiliza as pesquisas domiciliares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (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 no contexto que o país atravessou durante esses anos e situá-lo na atual conjuntura e proposta de Reforma Administrativa.

### **2 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 com a missão de promover a reorganização administrativa, a racionalização do quadro de pessoal, a padronização e centralização dos processos de compras. Contudo, não se foi capaz de eliminar traços de clientelismo e patrimonialismo do serviço público visto que a gestão da força de trabalho pública não apresentava rigor sendo feita por nomeações e sem concurso. Ou seja, no Estado Novo ainda se mantinha a atitude tradicional de considerar o emprego público uma

---

<sup>1</sup> Este trabalho contou com a valiosa assistência de pesquisa de Eloá Nascimento dos Santos. E é uma versão reduzida de um texto a ser publicado em breve.

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 Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), também na administração direta e 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, criou-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, onde as contratações buscavam capacidade técnica e conhecimento especializado e dependiam de uma averiguação de aptidões e o resto do setor público<sup>2</sup>.

Duas mudanças fundamentais na gestão do emprego público foram introduzidas pela Constituição de 1998: 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-88 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 os responsáveis pela execução de políticas públicas voltadas para a população, geridos de forma patrimonialista.

Contudo, logo na virada dos anos 90 inicia-se tentativas de reformas do Estado que impedem a plena realização dos objetivos da CF-88. É a evolução do emprego público após esse período, com especial atenção aos ocupados sem vínculo, que se analisa a seguir.

## 2.1 O aumento dos estatutários e dos sem vínculos após a Constituição de 88

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

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. A tabela A.1 mostra claramente o aumento do número de servidores estatutários que, de acordo como 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

---

<sup>2</sup> Para a discussão do emprego no setor público antes da Constituição de 1988, ver também Souza (2009) e Mattos (2011).

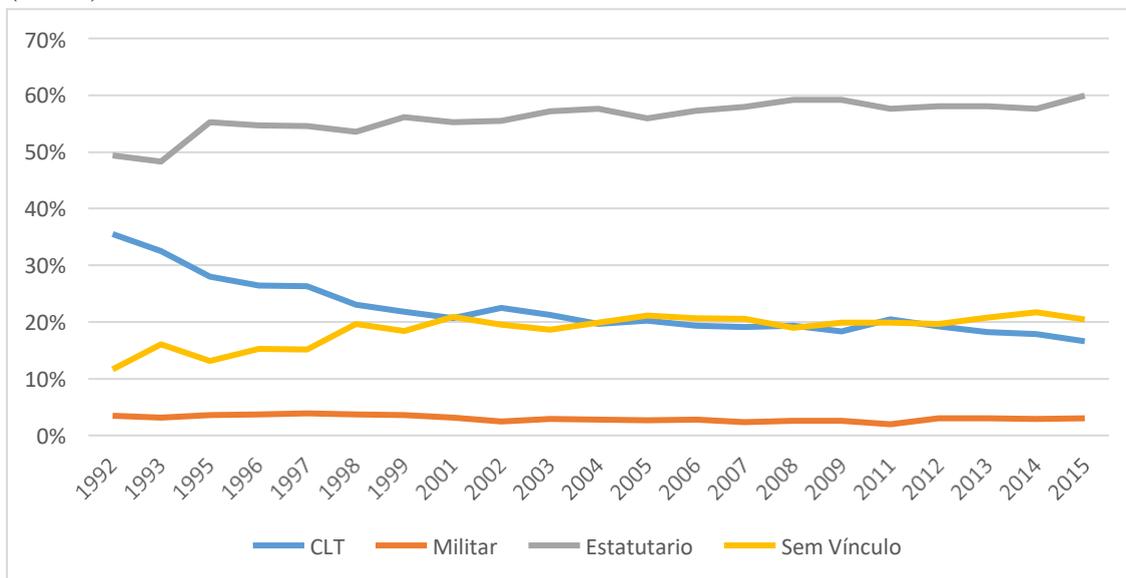
vínculo que saltaram de 875 mil para 2,38 milhões entre 1992 e 2015. Enquanto que o crescimento dos estatutários foi de 88%, o crescimento dos sem vínculo foi quase duas vezes maior, atingindo 172%. Por sua vez, os servidores contratados pela CLT caíram de 2,66 milhões para 1,93 milhões durante esse período (queda de 27,5%).

Na tabela A.2, com dados da PNADC, mostra uma evolução das ocupações no setor público mais estável. O total de ocupados passou de 11,12 milhões em 2012 para 11,81 milhões em 2021, um crescimento de 6,25%. Com isso, apesar da grande queda 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.

No gráfico 1, 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 dos servidores sem vínculo que saltaram de 11,7% para 20,9% e a forte queda dos servidores contratados pela CLT que caíram 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 cai de 20,5% para alcançar 16,6% em 2015. No segundo período, o aumento da proporção dos estatutários se concentrou entre 2005 e 2008, quando a proporção subiu de 55,9% para 59,2%.

Gráfico 1 - Evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo na PNAD, 1992-2015

(em %)



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração do autor

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 que o saldo de estatutários foi de pouco

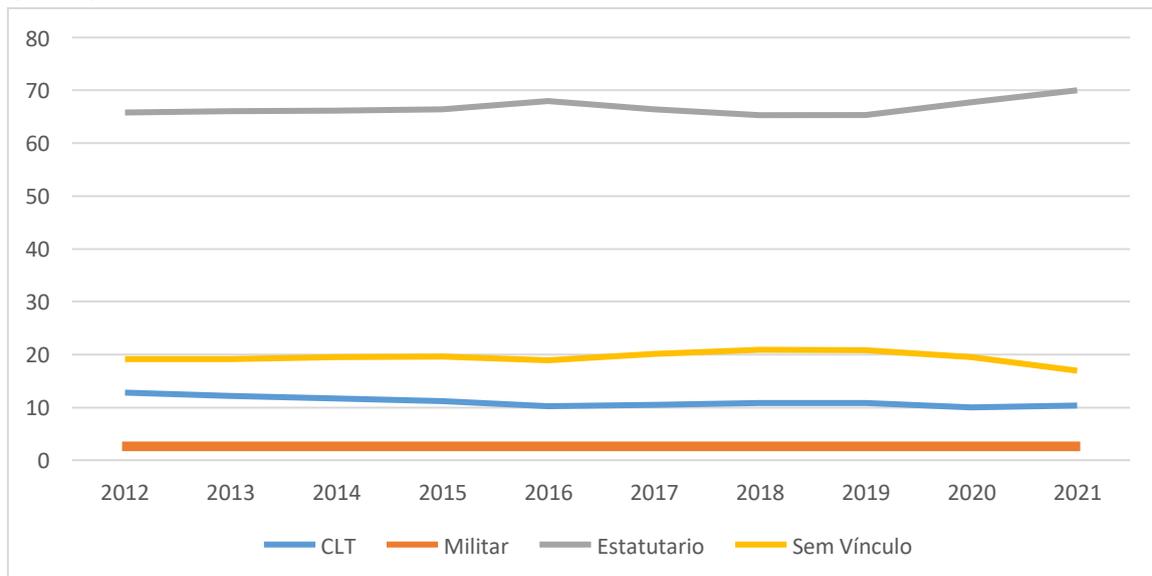
menos de 1 milhão (ver tabela A.1 no anexo). Por outro lado, houve um decréscimo de 900 mil servidores contratados pela CLT.

O gráfico 2 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 que 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 (redução de 416 mil entre 2019 e 2021), tendo a proporção atingido o valor mínimo da série da PNADC 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 2 - Evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo na PNAD Contínua, 2012-2021

(em %)



Fonte: PNADC/IBGE. Elaboração do autor

A evolução relatada acima pode ser posta em um contexto mais amplo da economia brasileira. Durante os anos 80 e especialmente durante os anos 90 houve uma deterioração das condições do mercado de trabalho com forte avanço do trabalho informal com o avanço das políticas econômicas neoliberais e o baixo crescimento econômico<sup>3</sup>. Nesse cenário, caberia ao emprego público, dentro do espírito da CF-88, promover uma reestruturação do mercado de trabalho, aumentando o peso do trabalho formal. Contudo,

<sup>3</sup> Para uma análise do contexto econômico dentro da evolução do emprego público no Brasil veja Mattos (2011). Para uma evolução do emprego informal ver Carvalho (2015).

o que observamos entre 1992 e 2001 fora justamente o aumento dos trabalhadores sem vínculo dentro do setor público.

A década de 90 foi marcada pelos processos de privatização, tentativas de reformas do Estado e pela disseminação da terceirização. O processo de privatização começa no início dos anos 90 com o governo Collor e se aprofunda ao longo da década, processo este claramente refletido na queda de servidores contratados pela CLT e que ficará ainda mais claro na análise por ocupações e setores adiante.

Como notam Druck et. al. (2018)<sup>4</sup>, 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 5645/1970 definiu os serviços que deveria preferencialmente serem contratados através de empresas privadas (transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza, e outras assemelhadas).

A Constituição de 1988 criava empecilhos para a disseminação da terceirização no serviço público, contudo, nos anos 90, o processo de terceirização foi reafirmado com 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 nº8666/1993 que determinou as normas gerais para a contratação de serviços pelo Estado, reafirmando a sua legalidade. Contudo, ainda segundo os autores:

“...é com a Reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso, iniciada em 1995,9 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 a licitação pública.” (Druck et.al., 2018, p. 118).

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 (OSs), 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. E também a Lei de Responsabilidade

---

<sup>4</sup> Ver também Costa e Gomes (2016).

Fiscal de 2000, que ao impor limites ao gasto com pessoal, estimula a terceirização e contratações sem vínculo, através da subcontratação de empresas e OSs, contratações temporárias e emergenciais que não são computados como gasto com pessoal.

Evidências do processo de terceirização podem ser obtidas comparando os dados da Rais com as pesquisas domiciliares do IBGE. Com a Rais, é possível identificar o vínculo do servidor como CLT, estatutário ou temporário. Entretanto, servidores terceirizados serão declarados na Rais pela empresa intermediadora de mão-de-obra ou prestadora do serviço, e, portanto, aparecerão no setor privado e não no setor público, onde, de fato, exerce sua atividade. Por outro lado, nas pesquisas do IBGE são classificados no setor público e privado de acordo com sua atividade e local de trabalho, assim, trabalhadores terceirizados no setor público, tenham eles a carteira assinada ou não, serão considerados ocupados no setor público. Na tabela 1 mostra-se a evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo na Rais e a evolução dos servidores contratados pela CLT e estatutários na PNAD e PNADC para comparação. E no gráfico 5 detalha-se a diferença de servidores entre a Rais e as pesquisas do IBGE.

Tabela 1 - Evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo na Rais 1994-2019

Fonte: PNAD/IBGE; PNADC/IBGE e Rais/ME. Elaboração: Atlas do Estado Brasileiro/IPEA e do autor

	CLT-Rais	Estatutários -Rais	Temporários -Rais	CLT- PNAD	Estatutários -PNAD	CLT- PNADC	Estatutários -PNADC
1994	1172849	5189160	73369	---	---	---	---
1995	1103488	5231547	55415	2196886	4334403	---	---
1996	1019916	5192012	95393	2070436	4278986	---	---
1997	972505	5203152	90770	2029579	4199961	---	---
1998	948032	5522669	158530	1829964	4258245	---	---
1999	1007806	5517309	152579	1768172	4567099	---	---
2000	938000	5805983	152784	---	---	---	---
2001	748558	6397313	84784	1762492	4697742	---	---
2002	717650	6814093	94407	1976987	4876010	---	---
2003	703327	7089970	105462	1891012	5077986	---	---
2004	670355	7356654	142055	1823139	5342713	---	---
2005	704496	7642323	245749	1901291	5260875	---	---
2006	699450	8143346	283624	1899475	5637819	---	---
2007	659935	8515230	465031	1962542	5945842	---	---
2008	710679	8918017	405484	2023500	6205858	---	---
2009	738949	9181470	477652	1995080	6420335	---	---
2010	687153	9419722	733462	2326793	6550457	---	---
2011	744949	9573187	599958	---	---	---	---
2012	738717	9711972	618908	2224048	6718113	1422741	7312710
2013	675604	10028057	744817	2130718	6790954	1352724	7347128
2014	692846	10022876	767008	2118993	6830595	1332386	7525116
2015	636084	9922836	786322	1930827	6973272	1274795	7544816
2016	602861	9882894	773838	---	---	1142604	7582145
2017	545596	9983941	842938	---	---	1178207	7455454
2018	515903	9779961	879236	---	---	1244895	7511305
2019	511057	9468455	910544	---	---	1253003	7564823

Os dados da Rais reportados nesse trabalho foram elaborados pelo Atlas do Estado Brasileiro do Ipea que realizou particular esforço em identificar corretamente os CNPJ's do setor público de forma a obter maior precisão na informação. Dessa forma, podemos notar que o número de servidores estatutários reportados na Rais é sempre superior aos estimados pela PNAD e mesmo pela PNADC. Parte dessa diferença se deve ao fato que os dados da Rais consideram os trabalhadores com mais de um vínculo, enquanto que nas pesquisas do IBGE estamos considerando apenas a ocupação principal. À guisa de ilustração, considerar a ocupação secundária na PNADC acrescentaria cerca de 400 mil novos vínculos estatutários (máximo de 430 mil em 2012 e mínimo de 365 mil em 2016), o que explicaria cerca de um quinto da diferença de vínculos estatutários na Rais e PNADC.

Porém, o mais importante a ser observado na tabela 1 é a evolução da diferença entre a quantidade de contratados pela CLT e as pesquisas do IBGE. Naturalmente, não consideramos que a diferença entre as fontes de dados seja uma estimativa do número de terceirizados no setor público. Primeiro porque os dados do Atlas do Estado Brasileiro não consideram empresas públicas enquanto que os da PNAD e PNADC consideram, em que pese o fato de o total de ocupados em empresas públicas ser certamente declinante ao longo desses anos. Segundo a comparação de pesquisas amostrais e registros administrativos para esse tipo de finalidade exigiria uma averiguação mais aprofundada e cautelosa. Contudo, a trajetória dessa diferença é, sem dúvida, informativa sobre o processo de terceirização, como fica mais fácil de visualizar no gráfico 3<sup>5</sup>.

Primeiro ponto a ser notado é a expressiva queda da diferença entre 1997 e 1999. Como notam Costa e Gomes (2016), em decorrência de seguidos desrespeitos aos preceitos legais, foi editado o Decreto-lei 2.271/97, que buscou frear às ilegalidades praticadas na terceirização, expressando explicitamente como objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares. E foram realizados uma série de acordos entre os órgãos da Administração Pública, no nível federal e estadual, com o Ministério Público e Tribunais de Contas, em que aqueles se comprometeram a substituir os trabalhadores terceirizados por servidores públicos efetivos. Correspondentemente, o gráfico 1 mostra o aumento dos servidores estatutários nesse período, especialmente entre 1998 e 1999.

Em seguida, a partir do ano 2000, ano de publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, observa-se um contínuo aumento da diferença de servidores contratados pela CLT entre a Rais e a PNAD até o fim da década, com um aumento bastante expressivo no ano de 2010. O ano de 2010 marcou o término do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal

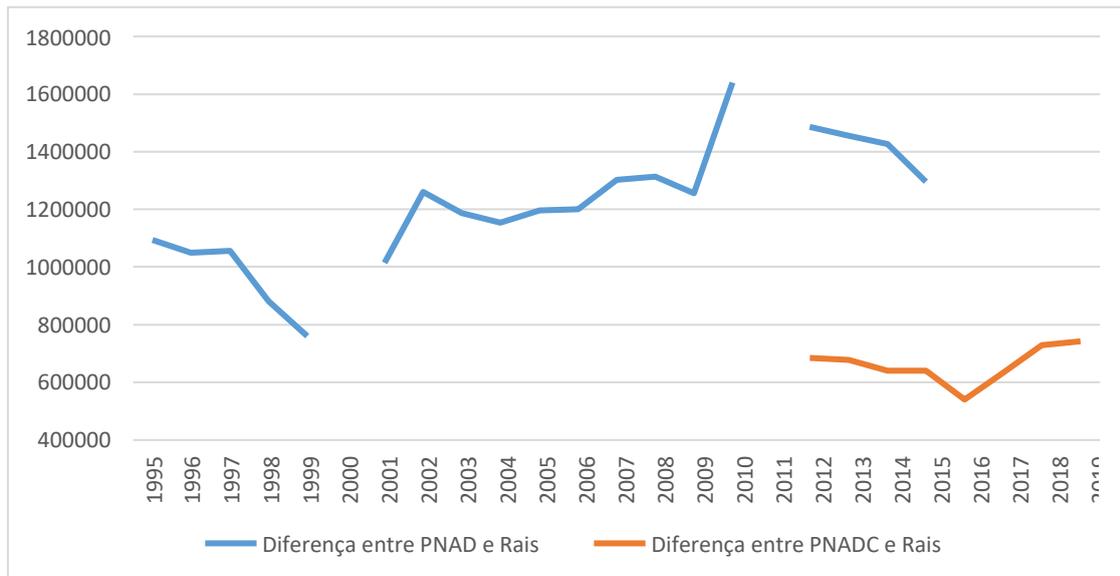
---

<sup>5</sup> Especialmente em caso de ascensão da diferença, visto que, como dito, a quantidade de ocupados em empresas públicas caiu desde os anos 90, o que deveria então reduzir as diferenças. Além disso, as empresas públicas e mistas são consideradas grandes demandantes de trabalho terceirizado. Por exemplo, Costa e Gomes (2016) relatam que o relatório de sustentabilidade da Petrobrás de 2014 indica que 78% dos ocupados na empresa são terceirizados.

(STF) da Ação Declaratória de Constitucionalidade do artigo 71 da Lei nº 8.666/1993 que terminou por retirar a responsabilidade subsidiária do Estado no caso de inadimplência das obrigações trabalhistas por parte da empresa prestadora de serviços contratada, revertendo o entendimento que era expresso pela Sumula 331/1993 do TST.

Por fim, podemos notar também o aumento diferença de servidores contratados pela CLT entre a Rais e a PNADC entre 2016 e 2019, reforçando o processo de precarização do serviço público que já observamos com os servidores sem vínculo no mesmo período.

Gráfico 3 - Diferença de servidores contratados pela CLT entre Rais, PNAD e PNADC, 1995-2019



Fonte: PNAD/IBGE; PNADC/IBGE e Rais/ME. Elaboração do autor.

Por fim, a PNADC 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 2<sup>6</sup>. A partir da tabela é possível deduzir, como esperado, que em torno de 83% do total de trabalhadores temporários no setor público são servidores em vínculo, cerca de 14% são contratados pela CLT e 3% são militares. Por outro lado, comparando com os dados na tabela A.2 no anexo, pode-se concluir que cerca de 80% dos servidores sem vínculo são temporários, enquanto que entre os contratados pela CLT, aproximadamente 20% são temporários.

<sup>6</sup> A PNAD apenas permite identificar trabalhadores temporários no setor agrícola.

Tabela 2 - Evolução de ocupados temporários no setor público na PNADC e Rais 2012-2021

	CLT	Militar	Estatutário	Sem Vínculo	Total	
					temporários PNADC	Temporários-Rais
2012	290424	62662	5122	1627182	1985390	618908
2013	262275	56145	4192	1629316	1951928	744817
2014	278234	66306	4608	1717409	2066557	767008
2015	258636	75772	6570	1766907	2107884	786322
2016	265247	69507	4263	1669280	2008298	773838
2017	242703	72144	4570	1859529	2178945	842938
2018	242774	74555	4009	1947575	2268913	879236
2019	220853	75347	1986	1920753	2218939	910544
2020	214702	76023	2632	1945429	2238786	---
2021	250022	71693	5363	1671774	1998853	---

Fonte: PNADC/IBGE e Rais/ME. Elaboração: Atlas do Estado Brasileiro/IPEA e do autor.

### 3 Evolução do emprego público por ocupações e setores de atividade

#### 3.1 Evolução entre 1992 e 2001

A análise da evolução do emprego público por ocupações e setores de atividades será dividida em três períodos devido as alterações na classificação das ocupações e setores na PNAD e PNADC. O primeiro período, entre 1992 e 2001, marca justamente o período de maior crescimento dos trabalhadores sem vínculo, crescimento que, como vimos na seção anterior, ocorreu nas três esferas de governo. Veremos agora, em quais ocupações e setores esse processo foi mais intenso.

A tabela 3 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 técnicos e científicas e na defesa nacional e segurança pública).

A tabela revela que o aumento de mais de 900 mil servidores em 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 que 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%, e a proporção de estatutários se reduzido ligeiramente. Destaca-se também o crescimento dos ocupados sem vínculo nas funções burocráticas, de escritório e secretariado. Enquanto que 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 3 - Crescimento de servidores sem vínculo e proporção dos empregados públicos por tipo de vínculo e ocupação, 1992 e 2001.

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração do autor.

	Aumento de Sem Vínculo		Aumento total de ocupados		CLT (em %)		Estatutário (em %)		Sem Vínculo (em %)	
	1992-2001	1992-2001	1992	2001	1992	2001	1992	2001	1992	2001
Ocupações mal definidas	166933	192034	41,1	23,8	36,9	40,5	22,0	35,3		
Professores Ensino fundamental e infantil	163047	242384	23,0	14,0	62,5	62,0	14,5	24,0		
Funções burocráticas, de escritório e secretariado	115630	-87577	41,7	26,6	51,0	55,8	7,3	17,6		
Porteiros, ascensoristas, vigias e serventes	94376	52501	42,7	26,3	41,4	47,2	16,0	26,5		
Diretores e chefes na administração pública	83304	195591	26,5	16,9	56,6	55,8	16,8	27,4		
Ocupações auxiliares da medicina e odontologia	71603	149441	35,4	21,3	58,4	58,1	5,9	20,4		
Alojamento e Alimentação e serv. pessoais	46449	65443	42,1	23,9	43,6	50,3	14,3	25,6		
Professores Ensino Médio	37662	96918	12,7	10,5	79,9	71,0	7,4	18,5		
Médicos, dentistas e especialistas assemelhados	27833	88777	27,9	19,2	57,8	60,0	10,2	19,4		
Ocupações Transporte	23422	-27940	57,5	36,0	37,1	47,7	5,4	15,6		
Ocupações auxiliares do ensino	21775	15074	29,8	15,3	59,0	63,6	11,2	21,0		
Analistas de sistemas, contábeis e afins	18618	15161	39,2	24,4	55,5	60,4	4,7	14,7		
Outros elementares	10492	-2213	58,4	29,4	28,7	43,6	12,9	27,0		
Ocupações Jurídicas	9944	81471	14,4	5,4	78,4	85,4	7,2	9,2		
Defesa nacional e segurança pública	8605	162940	3,9	3,2	53,5	60,4	7,3	6,9		
Profissionais científicos	6800	-19589	51,3	35,4	44,0	53,0	4,2	11,1		
Professores universitários	5710	23378	24,9	10,4	70,0	78,7	5,0	11,0		
Administradores, chefes e encarregados	624	-62894	75,1	67,5	22,6	27,0	2,3	5,5		
Outras ocupações técnicas e científicas	-775	2381	39,2	27,3	39,8	53,6	21,0	17,9		
Indústria e Construção Civil	-4362	-174059	56,6	24,9	31,3	54,8	12,1	20,4		
Correios	-7361	-6411	58,3	55,2	27,2	36,7	14,4	8,2		
<b>Total</b>	<b>900329</b>	<b>1012364</b>	<b>35,5</b>	<b>20,7</b>	<b>49,4</b>	<b>55,2</b>	<b>11,7</b>	<b>20,9</b>		

De modo geral, durante os anos 90, 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 presente 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 discutidas 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 o desenvolvimento dos servidores sem vínculo nos principais setores de atividade do setor público, conforme mostrado na tabela 4. 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 educação atingiu não somente as atividades-fim de médicos, enfermeiros e professores, como mostra a tabela 3, mas também as atividades-meio e auxiliares desses setores. Tanto que, durante a década de 90, a proporção de servidores estatutários caiu em ambos setores. A tabela também revela o deslocamento das atividades do Estado durante a década. Há o aumento das ocupações na saúde e educação, junto com a municipalização dos serviços público, 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 e indústrias de utilidade pública (SIUP), nas instituições financeiras e nos setores de transporte e comunicação.

Tabela 4 - Crescimento de servidores sem vínculo e proporção dos empregados públicos por tipo de vínculo e setor de atividade, 1992 e 2001

	Aumento de	Aumento total	CLT (em %)		Estatutário (em %)		Sem Vínculo (em %)	
	Sem Vínculo	ocupados	1992	2001	1992	2001	1992	2001
Educação	370852	556144	24,7	14,9	62,1	61,3	13,2	23,8
Executivo Municipal	214821	351393	47,6	23,9	35,3	49,1	17,1	27,0
Saúde	103440	283406	32,6	24,6	57,8	56,8	9,6	18,6
Executivo Estadual	49502	-50064	30,5	13,2	61,9	66,1	7,7	20,7
Legislativo e TCU	29370	31865	23,4	13,8	52,8	45,9	23,8	40,2
Serviços comunitários	28148	2707	26,6	29,7	61,4	48,7	12,0	21,7
Judiciário	24546	110509	14,1	7,3	76,3	77,9	9,7	14,8
Executivo Federal	22977	20922	14,5	13,9	82,0	71,3	3,6	14,8
Comércio e serviços	20401	4335	62,3	45,5	28,2	32,2	9,5	22,3
Defesa e segurança	11894	175522	4,7	3,2	55,5	61,5	7,4	7,3
Construção Civil	10507	5439	43,6	28,1	17,9	19,4	38,5	52,5
Instituições financeiras	5095	-163904	76,8	63,8	17,5	23,3	5,7	12,9
SIUP	4509	-127128	63,5	48,7	24,2	33,1	12,4	18,3
Indústria da Transformação	-2037	-45880	76,8	60,1	13,9	26,9	9,4	13,1
Transporte e comunicação	-4843	-162631	71,7	65,1	23,8	28,6	4,5	6,2

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração do autor.

### 3.2 Evolução entre 2002 e 2015

A tabela 5 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 em 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 que 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 que a proporção de servidores sem vínculo pouco aumentou, ou até se reduziu, em muitas as ocupações observadas.

Contudo, 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 foram os professores do ensino fundamental, onde a proporção de servidores sem vínculo aumentou de 13,2% para 18,8%, representando quase 215 mil servidores a mais.

Tabela 5 - Crescimento de servidores sem vínculo e proporção dos empregados públicos por tipo de vínculo e ocupação, 2002 e 2015

	Aumento de Sem Vínculo	Aumento total ocupados	CLT (em %)		Estatutário (em %)		Sem Vínculo (em %)	
	2002-2015	2002-2015	2002	2015	2002	2015	2002	2015
Professores do ensino fundamental	214434	970718	12,2	10,0	74,6	71,2	13,2	18,8
Bombeiros e policiais	101151	71070	2,1	15,6	85,3	53,0	12,5	31,4
Profissionais humanas e comunicações	86608	226120	23,3	15,7	59,2	56,6	17,6	27,7
Escriturários	70792	322316	27,7	21,2	51,6	57,8	20,7	21,0
Profissionais da saúde	54079	290448	20,7	20,2	61,7	61,9	17,1	17,9
Professores do ensino médio	50737	255648	8,3	6,6	77,8	76,4	14,0	17,1
Técnicos da saúde	40945	231012	27,0	25,2	59,4	59,4	13,5	15,3
Profissionais jurídicos	39183	116185	10,3	8,3	69,6	63,6	20,1	28,1
Outros profissionais do ensino	38196	156328	13,9	9,6	63,6	67,0	22,4	23,3
Outros elementares	35088	92746	33,0	20,2	44,3	51,8	22,7	28,0
Dirigentes de empresas e gerentes	25696	16457	34,2	29,3	54,9	50,7	10,8	20,0
Serv. Transporte e vigilância	25498	137419	24,0	13,5	60,1	70,0	15,9	16,5
Trabalhadores de atendimento ao público	18921	84213	39,0	35,8	39,4	42,4	21,7	21,8
Alojamento e alimentação	18151	58292	28,6	20,9	50,5	56,6	20,9	22,5
Profissionais das ciências	15986	64904	38,1	29,4	47,4	53,4	11,8	17,2
Dirigentes do poder público	12912	3245	14,5	12,7	48,8	45,6	36,7	41,8
Serv. elementares para empresas	392	2869	31,1	22,6	45,1	53,7	23,8	23,7
Professores do ensino superior	71	73183	8,8	7,3	72,8	82,4	18,4	10,3
Serviços de saúde	-1539	-38432	29,7	22,7	56,7	60,1	13,6	17,2
Outros técnicos	-3034	-3523	19,3	19,1	42,8	49,1	36,4	31,8
Indústria e Construção civil	-6452	-61057	35,0	21,0	46,3	60,0	18,2	19,1
Técnicos científicos	-7159	6964	37,9	29,3	45,5	61,5	16,3	9,3
Técnico Administração	-37926	248008	20,1	11,9	57,3	75,9	22,6	12,3
Professores leigos	-87988	-557210	15,8	14,5	59,1	55,1	25,1	30,4
Todas ocupações	656251	2846395	22,5	16,6	55,5	59,9	19,6	20,4

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração do autor.

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 em vínculo, mas também de contratados pela CLT, com a correspondente queda dos servidores estatutários. Pode-se notar mais adiante, na tabela 7, que esse processo foi revertido até o final da década de 2010.

Na tabela 6 mostra-se o crescimento dos servidores sem vínculo entre 2002 e 2015 por setor de atividade. Assim como no período anterior, os setores da educação, saúde e o executivo municipal foram os setores que concentram 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 em 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, onde passou de 13% para 16,6% e no serviço social, aumentando de 24,8% para 29,4%.

Tabela 6 - Crescimento de servidores sem vínculo e proporção dos empregados públicos por tipo de vínculo e setor de atividade, 2002 e 2015

	Aumento de	Aumento total	CLT (em %)		Estatutário (em %)		Sem Vínculo (em %)	
	Sem Vínculo	ocupados	2002	2015	2002	2015	2002	2015
	2002-2015	2002-2015						
Educação	280602	944856	16,1	10,4	64,1	67,4	19,8	22,2
Saúde	176553	947667	27,9	26,0	55,6	56,4	16,5	17,6
Executivo Municipal	128450	645553	25,8	14,7	45,7	59,0	28,5	26,3
Defesa e segurança pública	103563	198021	2,0	8,9	56,9	31,1	8,3	18,5
Executivo Federal	19950	61893	14,2	13,1	72,8	70,3	13,0	16,6
Serviço Social	8333	1721	35,8	24,0	39,4	46,6	24,8	29,4
Judiciário e polícia (não militar)	7265	33874	7,0	3,5	82,7	83,4	10,3	13,0
Correios	2420	-3191	70,5	53,6	26,8	40,9	2,8	5,5
Serviços Diversos	-489	1126	49,4	34,4	33,1	48,6	17,5	17,0
SIUP	-982	-12345	52,1	41,7	40,0	50,5	7,9	7,9
Seguridade Social	-4271	-21161	20,3	9,5	66,8	80,9	12,9	9,6
Indústria da Transformação	-5208	-17248	63,1	55,2	21,8	35,3	15,2	9,5
Executivo Estadual	-10725	111364	17,4	15,3	59,8	68,3	22,7	16,4
Limpeza urbana e Esgoto	-10773	-55202	41,9	41,7	38,5	38,7	19,6	19,6
Serviços prestados a empresas	-12599	-48341	41,2	69,5	38,9	18,4	19,9	12,2
Recreação, cultura e serv. pessoais	-12743	-34598	31,0	14,4	37,8	58,2	31,1	27,4
Instituições financeiras	-15579	24301	61,6	59,8	25,3	34,9	13,2	5,4
Construção Civil	-16993	-52508	37,7	---	30,0	---	32,3	---

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração do autor.

### 3.3 Evolução entre 2012 e 2021

Na tabela 7 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. E o detalhamento desse processo pelas diferentes ocupações traz resultados importantes.

A elevação da proporção de servidores sem vínculo entre 2016 e 2019 é amplamente generalizado entre as ocupações, em que pese diferentes graus de intensidade, inclusive entre profissionais do ensino. 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 público a população, especialmente aqueles oferecidos pelos municípios.

O exemplo típico desse fenômeno foram os professores do ensino médio e fundamental, onde a proporção de ocupados sem vínculo cai 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 queda 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 uma queda entre nas 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.

(Tabela 7 – Próxima página).

Tabela 7

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 PM	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
Prof. 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 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
Trab. 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 elementares	28,7	29,5	27,2	29,2	27,9	28,0	30,1	32,1	29,8	26,7
Todas ocupações	19,1	19,2	19,5	19,7	18,9	20,2	20,9	20,9	19,6	17,0

Fonte: PNADC/IBGE. Elaboração do autor.

E por fim, na tabela 8 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 sim o aumento dos servidores sem vínculo entre 2012 e 2020 se concentrou nos setores da educação e saúde. Porém, desta vez, 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 8

Crescimento 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 (em %)		Estatutário (em %)		Sem Vínculo (em %)	
	2012-2020	2012-2020	2012	2020	2012	2020	2012	2020
Educação Fundamental	168783	837854	10,5	6,0	69,1	73,7	20,4	20,3
Saúde	168230	578410	17,3	13,1	65,8	65,1	16,8	21,0
Educação Médio	43820	145689	7,4	4,5	75,3	75,8	17,3	19,4
Executivo Federal	21315	2559	10,0	6,8	75,9	70,5	14,2	20,3
Outros Estaduais	11734	177014	3,8	2,0	87,3	89,3	9,0	8,6
Outros Municipais	3705	60816	12,2	5,9	80,4	87,5	7,4	6,6
SIUP	1744	9940	32,1	43,6	58,3	46,5	9,6	9,9
Serviço Social	1703	-6924	20,9	13,4	45,9	48,4	33,2	38,2
Seguridade Social	1696	-341	9,6	12,0	80,3	74,1	10,1	13,9
Outros Federais	627	-21071	5,1	2,2	87,2	88,4	7,7	9,4
Transporte	-2603	-24682	31,2	34,6	55,0	50,2	13,9	15,2
Outros serviços	-2629	-11304	30,9	33,4	34,6	29,8	34,5	36,7
Correios	-4267	-21900	30,1	39,9	64,4	57,7	5,5	2,4
Indústria da Transformação	-5470	-9876	56,3	66,0	31,9	26,0	11,8	8,0
Instituições financeiras	-6097	-53537	41,4	55,3	52,2	39,6	6,5	5,1
Educação Superior	-19414	93532	9,3	4,6	67,7	81,3	23,1	13,0
Serviços prestado a empresas	-21967	-67224	27,9	54,6	49,5	29,4	22,6	16,0
Executivo Estadual	-31962	-205986	10,2	7,9	72,2	73,7	17,6	18,5
Executivo Municipal	-86988	-565626	11,76	8,50	61,25	61,90	26,99	29,59

Fonte: PNADC/IBGE. Elaboração do autor.

## Considerações finais

No início deste texto, observamos que até a o estabelecimento da Constituição Federal de 1988 imperava no setor duas realidades distintas: a de alguns órgãos especializados e empresas estatais, que dispunham de maior autonomia financeira, podendo definir suas políticas com relativa independência, onde 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 o estabelecimento do Regime Jurídico Único, como principal modo de vínculo foi fundamental no desenvolvimento da profissionalização do serviço público, ao mesmo tempo em que houve um processo de expansão de serviços públicos essenciais prestados à população, especialmente por parte dos 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 aumento da qualificação do quadro de servidores<sup>7</sup>, garantindo a continuidade das políticas públicas independentemente das mudanças na gestão, especialmente nas municipalidades.

No entanto, não podemos afirmar que as duas realidades distintas citadas anteriormente tenham sido superadas plenamente. Já nos anos 90, 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. E o uso desses servidores sem vínculo é mais intenso nos municípios e ocupações elementares e no fornecimento de serviços públicos essenciais como saúde, educação e assistência social.

Entre 2002 e 2016, houve uma redução no ritmo desse processo, mas ainda com o avanço de servidores sem vínculo nas políticas sociais. Porém, entre 2016 e 2019 houve a retomada do aumento da contratação dos 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 apenas 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 permite a subcontratação pelo poder executivo de Organizações Sociais (OSs), fato amplamente disseminado no setor da saúde. Graça et.al. (2017) lembram que o STF julgou, em abril de 2015, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI no 1.923) sobre as OSs, e com a decisão, que julgou a subcontratação das OSs como constitucional, liberou definitivamente a terceirização para atividades-fim 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, como mostra a tabela 7. Como nota Druck (2016):

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

---

<sup>7</sup> A substituição de professores leigos por professores com formação superior que vimos na tabela 7 é um exemplo claro disso.

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. (Druck, 2016, p.29)

Mostrou-se também, com os dados da PNADC, 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 não existe grandes variações repentinas na demanda por esses serviços de forma que dificulte o cálculo da quantidade necessária de servidores para seu 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 artigo 37 da Constituição Federal.

Nesse estudo 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 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, 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. Ao invés de terem sido utilizados para mitigarem os efeitos decorrentes da pandemia da Covid-19, tais trabalhadores foram dispensados durante essa grave crise, reduzindo os gastos com políticas sociais. Não à toa, tramita atualmente no Senado Federal a PEC 13/2021 que procura desobrigar os municípios de cumprirem o mínimo constitucional de 25% do gasto público na educação em 2020 e 2021.

No mesmo sentido de precarizar o serviço público, podemos acrescentar também a tentativa no PLV 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 os municípios contratarem jovens de 18 a 29 anos e maiores de 50 anos, sem qualquer vínculo empregatício ou direito trabalhista, apenas recebendo uma contraprestação pecuniária que não poderia ser inferior ao salário-mínimo hora para exercer atividades de

interesse público<sup>8</sup>. Com supostamente o objetivo de auxiliar na inclusão produtiva e qualificação profissional do jovem no mercado de trabalho e reduzir a taxa de desocupação entre o público alvo do programa, poderíamos começar a observar não só o aumento do trabalho temporário nos municípios, mas a instituição do serviço voluntário, precarizando cada vez mais a prestação de serviços essenciais à população.

E nesse contexto, podemos afirmar que a proposta de reforma administrativa contida na PEC 32/2021, que no momento que se escrevem essas considerações tramita na Câmara dos Deputados, resultará, em caso de aprovação, num imenso aprofundamento do processo documentado nesse capítulo. No artigo 39-A da proposta prevê-se o estabelecimento de cinco tipos de vínculos para o regime jurídico único, a saber: contrato de experiência, vínculo por prazo determinado, cargo com vínculo por prazo indeterminado, cargo típico de Estado e cargo de liderança e assessoramento, dos quais apenas os cargos típicos de Estado manteriam estabilidade.

E, no caso dos vínculos por prazo determinado, como notam Benevides e Fischgold (2021), a proposta representa uma extensão das hipóteses de contratação temporárias 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 32/2021 permitirá a utilização de instrumentos de cooperação com a iniciativa privada para o provimento de serviços públicos, exacerbando a terceirização para vários setores e ocupações, nos moldes das que já encontramos hoje na saúde com as OSs. E ainda transforma todas as funções comissionadas e cargos comissionados em cargos de liderança e assessoramento. Se todas as funções comissionadas devem ser exercidas por servidores efetivos e, como vimos, a maioria dos cargos comissionados é de fato exercida por esses servidores, os cargos de liderança poderão ser todos preenchidos livremente por pessoas sem vínculo com a administração pública, potencialmente dificultando a continuidade de políticas públicas.

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 32/2021, a institucionalização do processo de expansão do trabalho precário no setor público que se encontra em curso desde os anos 90. É a legalização da contratação de trabalhadores temporários que hoje ocorrem amplamente ao largo da legislação vigente. A expansão da privatização e terceirização de serviços públicos essenciais prestados à população.

---

<sup>8</sup> Estariam vedadas somente, além de atividades perigosas, atividades de profissões regulamentadas ou de competência de cargos ou empregos públicos da pessoa jurídica ofertante.

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

#### 4 Referências

BENEVIDES, L. e FISCHGOLD, B. O impacto da reforma administrativa para os atuais servidores públicos. In MARQUES, R e CARDOSO JR, J. (ORGS.) **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. Decreto no 2.271, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=15E6D763B7E703DF969FDE7074577E06.proposicoesWeb1?codteor=447735&filename=LegislacaoCitada+-PRC+39/2007](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=15E6D763B7E703DF969FDE7074577E06.proposicoesWeb1?codteor=447735&filename=LegislacaoCitada+-PRC+39/2007)>. Acessado em 23/09/2021.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Federal 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. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm)>. Acessado em 23/09/2021.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei de Conversão nº17/2021. 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. Disponível em <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2054484&filename=PLV+17/2021](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2054484&filename=PLV+17/2021)>. Acessado em 23/09/2021.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda Constitucional nº13/2021. 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. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8973213&ts=1632336815513&disposition=inline>>. Acessado em 23/09/2021.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda Constitucional nº32/2021. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020). Acessado em 23/09/2021.

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

CARVALHO, E. Emprego público e ocupações no serviço público municipal nos anos 2000. In: CARDOSO JR. (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 Macrossetorial Brasileira**. Brasília: Ipea, 2015.

COSTA, A. e GOMES, A. **Terceirização no serviço público e a precarização dos direitos trabalhistas**. Revista da AGU, Brasília, v. 15, n. 04, 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.; SENA, J.; PINTO, M. e ARAÚJO, S. Terceirização do Trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate. In: **Terceirização do Trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**. Campos, A. (ORG). 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.

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

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

NOGUEIRA, M. e CARVALHO, S. **Trabalho precário e informalidade: desprecarizando suas relações conceituais e esquemas analíticos.** Rio de Janeiro, Ipea. (Texto para discussão nº , 2021)

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

Anexo

Tabela A.1

Evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo na PNAD, 1992-2015

	CLT	Militar	Estatutario	Sem Vínculo	Total
1992	2660293	256946	3701305	875361	7493905
1993	2589041	246582	3847790	1281635	7965048
1995	2196886	282570	4334403	1029053	7842912
1996	2070436	285451	4278986	1191992	7826865
1997	2029579	299232	4199961	1171400	7700172
1998	1829964	297246	4258245	1560861	7946316
1999	1768172	290468	4567099	1501325	8127064
2001	1762492	270345	4697742	1775690	8506269
2002	1976987	215697	4876010	1720863	8789557
2003	1891012	255951	5077986	1659931	8884880
2004	1823139	262800	5342713	1851676	9280328
2005	1901291	254773	5260875	1992498	9409437
2006	1899475	270267	5637819	2040105	9847666
2007	1962542	240643	5945842	2117844	10266871
2008	2023500	263421	6205858	1997482	10490261
2009	1995080	276526	6420335	2165029	10856970
2011	2326793	221796	6550457	2262186	11361232
2012	2224048	352353	6718113	2274540	11569054
2013	2130718	347341	6790954	2432164	11701177
2014	2118993	337910	6830595	2577894	11865392
2015	1930827	354739	6973272	2377114	11635952
Diferença ocupados 2001-1992	-897801	13399	996437	900329	1012364
Diferença ocupados 2015-2001	168335	84394	2275530	601424	3129683
Diferença ocupados 2015-1992	-729466	97793	3271967	1501753	4142047

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração do autor.

Tabela A.2

Evolução da ocupação no setor público por tipo de vínculo na PNADC, 2012-2021

	CLT	Militar	Estatutário	Sem Vínculo	Total
2012	1422741	256726	7312710	2128546	11120723
2013	1352724	279051	7347128	2138625	11117529
2014	1332386	299221	7525116	2220775	11377499
2015	1274795	303690	7544816	2233193	11356494
2016	1142604	322516	7582145	2112000	11159265
2017	1178207	329717	7455454	2270070	11233447
2018	1244895	341310	7511305	2408267	11505777
2019	1253003	347302	7564823	2421678	11586805
2020	1199284	320142	8134186	2347164	12000776
2021	1222281	315357	8272676	2005781	11816095
Diferença ocupados 2021-2012	-200460	58631	959967	-122766	695372

Fonte: PNADC/IBGE. Elaboração do autor.

