

Título do capítulo	CAPÍTULO 2 – EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL: BASES ATUAIS DA COESÃO FEDERATIVA E DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 AO PRESENTE
Autores(as)	Aristides Monteiro Neto Danilo Severian
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo2

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.

EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL: BASES ATUAIS DA COESÃO FEDERATIVA E DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 AO PRESENTE¹

Aristides Monteiro Neto²
Danilo Severian³

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo elaboramos e discutimos um quadro compreensivo sobre a força de trabalho formal do setor público brasileiro, com atenção particular para seus aspectos regionais. Pretende-se contribuir para a reflexão sobre a trajetória e a motivação da expansão do contingente de servidores públicos entre 1985 e 2019, que, de modo antecipado, compreendemos como parte das demandas sociopolíticas nacionais, as quais visavam atender prescrições constitucionais para a redução das disparidades sociais, pessoais e regionais.

Organizamos o texto para esclarecer aspectos considerados relevantes da demanda por força de trabalho governamental no Brasil. Na seção 2, trazemos evidências internacionais de que a parcela da força de trabalho total envolvida no setor público no Brasil tem estado permanentemente abaixo da média dos países da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) e mais próxima da observada em países de renda média da América Latina. Não há, portanto, razões suficientes para se afirmar sobre a existência de excesso de servidores públicos no país.

Em seguida, na seção 3, um panorama da trajetória do emprego público no país é apresentado, em apoio à interpretação de que essa atividade tem sido requerida e acionada pelo nosso processo histórico de modernização e desenvolvimento socioeconômico. Teria sido, assim, na etapa de intensa industrialização e

1. Os autores agradecem aos organizadores deste livro, os pesquisadores José Celso Cardoso Junior e Felix G. Lopez, pelo convite para participar deste esforço de reflexão sobre os percalços da execução de políticas públicas no Brasil. Da mesma forma, agradecem as sugestões de melhoria e os comentários críticos feitos pelos pareceristas anônimos, os quais procuramos incorporar no texto.

2. Pesquisador sênior na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea); e professor da Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento desta instituição. *E-mail*: <aristides.monteiro@ipea.gov.br>.

3. Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail*: <danilo.severian@ipea.gov.br>.

urbanização, entre 1930-1980 e, mais recentemente, a partir da vigência da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que o emprego foi expandido para dotar o federalismo brasileiro de bases para a interiorização do desenvolvimento.

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

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

2 O EMPREGO PÚBLICO EM ECONOMIAS CAPITALISTAS CONTEMPORÂNEAS: DIVERSIDADE DE SITUAÇÕES

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

Lindert (2011), em seu exaustivo trabalho de elaboração de evidências empíricas sobre o gasto público que cobriu mais de um século (1880-1995), mostrou como as “transferências sociais” (exceto gastos em educação)⁴ começam a ser realizadas em países europeus ainda no período 1880-1920, de modo a apresentar trajetória de crescimento nas décadas posteriores à Segunda Guerra e ganhar importância ainda

4. As “transferências sociais” analisadas por Lindert (2011) correspondem a gastos em: assistência básica a famílias pobres; subsídios para enfrentamento do desemprego; pensões e aposentadorias públicas; gastos de saúde; e subsídios para moradia.

mais significativa a partir da década de 1960. O estudo avaliou um grupo de 21 países da OCDE, onde tais transferências representavam, na mediana total dos países, 0,29% do produto interno bruto (PIB) conjunto, em 1880, saltando para 0,55%, em 1900, e teria atingido 1,66%, em 1930. Em 1960, contudo, um patamar elevado para padrões pretéritos e praticamente generalizado entre o grupo de países foi atingido quando tais transferências somaram 10,4% do PIB. Em 1980, essas mesmas transferências alcançaram 21,4% e, em 1995, se estabeleceram em 22,5% do PIB.

A partir das evidências obtidas, o autor observou que os gastos públicos na forma de transferências sociais aumentaram de maneira homogênea nos principais países hoje desenvolvidos sem que o crescimento econômico tenha sido impedido; mais que isso, ele afirmou que “as transferências sociais tiveram correlações positivas tanto em nível como com a taxa de crescimento do PIB por pessoa” (Lindert, 2011, p. 32, tradução nossa).

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

Na questão de interesse precípua deste capítulo, a do emprego público, qual seria o quadro recente em países desenvolvidos da OCDE e o que ele tem a dizer para a experiência regional brasileira? Em primeiro lugar, em 2008, na média geral dos países da OCDE, a proporção do emprego público/privado esteve em 15% da sua força de trabalho – inclusive desempregados (OECD, 2011). As diferenças observadas entre países para o tamanho da força de trabalho empregada por governos são muito expressivas. Naquele ano, por exemplo, Noruega e Dinamarca empregaram aproximadamente a 30% da força de trabalho no setor público; a Suécia, próximo a 26%; a Finlândia e a França, no patamar de 23%. No Reino Unido, na Bélgica e no Canadá, a proporção estava em torno de 17%. Por sua vez, Austrália, Irlanda e Estados Unidos se situam próximo à média geral. Abaixo da média – entre 10 e 15% – estão Espanha Portugal, Holanda, Áustria e Turquia.

Por comparação, conforme esta publicação, o Brasil emprega cerca de 8% da força de trabalho no setor público; no grupo de países da OCDE, acompanhando nesse patamar Suíça, Alemanha, Grécia, Chile e México. Abaixo da proporção vista para o Brasil, estão apenas Japão (7%) e Coreia do Sul, 5,7% (OECD, 2011).

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

Nesse ano de 2013, continuaram na dianteira os países nórdicos, como Noruega (33%), Dinamarca (32%) e Suécia (26%). Em posição intermediária, países como Polônia (23%), Grã-Bretanha (22%), Bélgica (19%), Canadá (18%), França, Grécia e Irlanda, com cerca de 17% cada. O patamar do Brasil (12%) nesse último ano está em linha com Turquia (13%), Nova Zelândia (13%) e México (12%). Abaixo do Brasil, se encontram Chile (11%), Japão (8%) e Coreia do Sul, 8% (OECD, 2015).

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

A situação brasileira nesse contexto internacional investigado indica, na verdade, que o país se coloca em posição condizente com seu nível de renda *per capita*, encontrando-se semelhanças com situações de países com renda similar. Contudo, o país está aquém da realidade observada no emprego público dos países desenvolvidos da OCDE. Não sendo possível inferir ou afirmar que exista no Brasil, nas últimas duas décadas, um excesso de servidores públicos relativamente ao total da força de trabalho em atividade na economia.

3 O EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL: FATOS ESTILIZADOS E EVIDÊNCIAS RECENTES

Historicamente a força de trabalho mobilizada pelo setor público no Brasil sempre foi muito pequena. É a partir da experiência de industrialização e modernização, entre as décadas de 1930 e 1980, que a necessidade de prover serviços para uma população em urbanização acelerada se tornou premente, vindo a justificar a expansão do emprego público. Segundo Mattos (2011, p. 60), o número de funcionários públicos no país, mensurado pelos censos populacionais do Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelou-se com a seguinte trajetória, em números arredondados: 200 mil, em 1920; cerca de 500 mil, em 1940; cerca de 1,1 milhão, em 1950; 1,6 milhão, em 1960; e 2,7 milhões, em 1970.

O que representou essa expansão quantitativa de servidores públicos no total do emprego formal total nacional (exceto desempregados e inativos) no período? Ainda segundo Mattos (2011), a relação emprego formal público/privado (dados dos censos) encaminhou-se do baixo patamar de 6,6%, em 1950, para 7,2%, em 1960, 9,5%, em 1970, 10,2%, em 1980, até atingir o nível de 13,2%, em 1991. De fato, foi apenas na última metade do século XX que a proporção do emprego público no total se tornou mais relevante, quando atingiu o limiar de 10%, na década de 1980.

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

3.1 A missão constitucional e federativa do emprego público no Brasil pós-1988

A década de 1980 foi muito emblemática para o país. O ciclo de crescimento econômico iniciado nos anos 1970, caracterizado por expressiva participação do setor público na formação bruta de capital, se esgotou na ocorrência da forte crise cambial de 1982 e na subsequente situação crônica de hiperinflações, acelerada deterioração do quadro fiscal dos governos e sucessivos planos de estabilização econômica com pouco êxito (Plano Cruzado I, em 1986; Plano Cruzado II, em 1987; Plano Bresser, em 1987; Plano Marcílio Pereira, feijão com arroz, em 1989). No quadro político, o país buscava a saída do regime autoritário, a instauração do processo de elaboração de uma nova constituinte e a retomada das eleições gerais nos níveis de governo federal, estadual e municipal.

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

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

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

A primeira meta preconizava reduzir as desigualdades pessoais, a pobreza e a miséria extremas: depois de décadas de elevado crescimento econômico, o país não tinha compartilhado os benefícios da riqueza, o que expunha contingentes numerosos da população à pobreza e ao desemprego (Jaccoud, 2005; Lemos, 2008; Arretche, 2015).

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

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

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

Portanto, um dos vetores de atuação governamental mais representativos do período pós-1988 é o esforço de implementação e consolidação paulatina dos sistemas universais na saúde – Sistema Único de Saúde (SUS) – e na educação – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), de 1996, e, posteriormente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais

da Educação (Fundeb), instituído em 2007. Para cumprir tais missões, entre outras que ocorriam em paralelo, a estrutura governamental federativa sofreu modificações que visavam à construção de capacidades institucionais, orçamentárias e políticas. O fortalecimento dos fundos constitucionais de participação dos estados (FPE) e municípios (FPM) se constituíram em elementos decisivos para a coesão territorial ao serem direcionados para apoiar estados e municípios com mais baixa renda *per capita*.

A realização desses três objetivos fundamentais, ao envolver a criação de sistemas de políticas públicas de cobertura nacional, passou a requerer a ampliação da força de trabalho para levar adiante sua execução. A consolidação de sistemas universais de educação e saúde e, posteriormente, o esforço na área de assistência social em modo de execução compartilhada entre entes governamentais foi, sem dúvida, a razão mais relevante para a explicação da expansão do emprego público, notadamente no nível municipal de governo.⁵

3.2 Emprego público por nível de governo

Para verificar a trajetória do emprego por entes de governo no período 1985-2019, cobrindo a fase de início de aplicação dos imperativos da CF/1988 até os anos mais recentes de crise político-institucional pós-2015, caracterizada por firmes restrições à atuação governamental, utilizamos dados da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério da Economia (Rais/ME), obtidos na base do Atlas do Estado Brasileiro, do Ipea.⁶

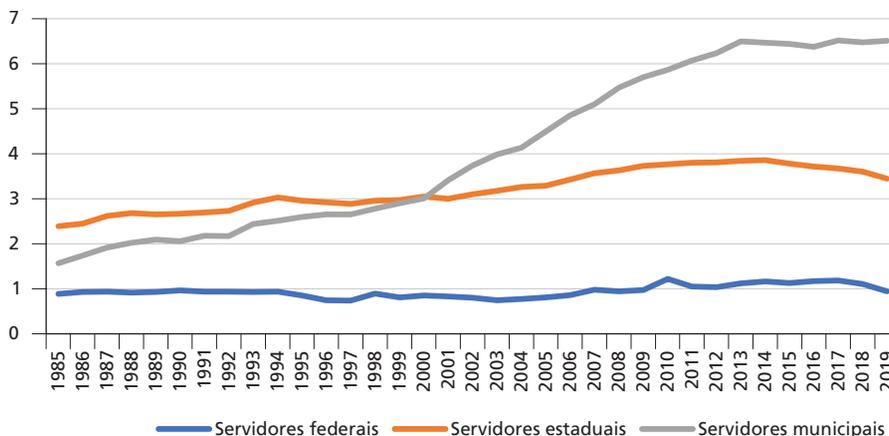
De início, verifica-se a recomposição da força de trabalho no setor público brasileiro pela duplicação de patamar entre 1985 e 2019, passando de 4,8 milhões para 10,9 milhões, com um acréscimo líquido total de 4,9 milhões de novos empregos. Observamos que distintas trajetórias se firmaram quanto à expansão do emprego público entre as esferas de governo federal, estaduais e municipais (gráfico 1). No governo federal, predominou uma tendência de estabilidade do nível de emprego público com alterações pouco pronunciadas no período.

5. Como resultado, os historicamente débeis indicadores sociais (pobreza, educação básica, saúde etc.) e econômicos (PIB, emprego formal etc.) nos estados, nos municípios e em cidades das regiões menos desenvolvidas sofreram transformações muito mais significativas e intensas que no restante do país. Conforme estudos têm apontado, tanto o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) aumentou mais rapidamente nos estados e nas regiões mais débeis do país como o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) foi reduzido também mais intensamente nas mesmas regiões (Plataforma da Vulnerabilidade Social, disponível em: <<https://bit.ly/2VHeCft>>. Acesso em: mar. 2021). Adicionalmente, a interiorização do crescimento econômico tem se mostrado em estágio bastante avançado de consolidação nas últimas décadas. Macedo e Porto (2021) mostraram que as taxas de crescimento do PIB e do emprego formal foram mais intensas no período 2002-2018 nos municípios que formam a base da hierarquia urbana brasileira, resultando no aumento da participação dos chamados “centros de zona A e B e centros locais” no total do PIB nacional.

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3an4Zs1>>. Acesso em: abr. 2021.

Nos governos estaduais e municipais, no entanto, a expansão foi mais célere a partir dos anos 2000. Esta última esfera de governo se apresenta como a de maior responsabilidade para esse crescimento: de 1,9 milhão (33,4% ou pouco mais de um terço do total) em 1985, seu novo patamar atingiu a marca de 3 milhões em 2000, 5,8 milhões em 2010 e chegou a 6,5 milhões em 2019 (59,6% ou quase dois terços do total), tendo individualmente triplicado as contratações no período (tabela 1). Os governos municipais teriam sido responsáveis por 91% da variação líquida do acréscimo no emprego público total entre 1985-2019, no contexto das baixas taxas observadas em contratações, além do aumento de aposentadorias, nos governos federal e estadual pós-2014.

GRÁFICO 1
Evolução do emprego público por esfera administrativa (1985-2019)
(Em 1 milhão)



Fontes: Rais/ME; e Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<https://bit.ly/3an4ZsJ>>. Acesso em: abr. 2021.
Elaboração dos autores.

TABELA 1
Emprego público total por esfera de governo, em anos selecionados
1A – Quantidade de emprego público (1 mil)

Esfera de governo	1985	1990	2000	2010	2014	2019	Varição líquida entre 1985 e 2019
Federal	887,2	955,5	848,2	1.214,3	1.128,6	938,7	51,5
Estadual	3.064,2	2.665,6	3.046,1	3.762,8	3.780,8	3.446,1	381,9
Municipal	1.979,1	2.037,6	3.002,5	5.863,2	6.436,2	6.505,3	4.526,2
Total	5.930,5	5.658,7	6.896,8	10.840,3	11.345,6	10.890,1	4.959,6

1B – Proporção de emprego público (%)

Esfera de governo	1985	1990	2000	2010	2014	2019	Variação líquida entre 1985 e 2019
Federal	15,0	16,9	12,3	11,2	9,9	8,6	1,0
Estadual	51,7	47,1	44,2	34,7	33,3	31,6	7,7
Municipal	33,4	36,0	43,5	54,1	56,7	59,7	91,3
Total	100						

Fontes: Rais/ME; e Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<https://bit.ly/3an4ZsJ>>. Acesso em: abr. 2021. Elaboração dos autores.

TABELA 2

Taxas anuais de expansão do emprego público total por esfera de governo (Em %)

	1985/1989	1990/1999	2000/2009	2010/2019	2010/2014	2015/2019	1985/2019
Federal	0,9	-1,8	1,3	-2,5	-0,9	-3,6	0,2
Estadual	2,1	1,1	2,0	-0,9	0,5	-1,8	1,1
Municipal	6,0	3,5	6,6	1,0	2,0	0,2	4,2
Total	3,2	1,6	4,2	0,0	1,2	-0,8	2,3

Fontes: Rais/ME; e Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<https://bit.ly/3an4ZsJ>>. Acesso em: abr. 2021. Elaboração dos autores.

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

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

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

Não se percebe que a ampliação do funcionalismo público seja uma prática constante no país, sendo muito mais factível admitir que sua trajetória tem estado atrelada aos altos e baixos do ciclo econômico nacional. Houve, segundo as informações da tabela 2, apenas dois momentos em que o ritmo de expansão das contratações foi maior que a média geral do período: entre 1985-1989 e 2000-2009.

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

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

4 O EMPREGO PÚBLICO NAS REGIÕES E NOS ESTADOS: COBRINDO TERRITÓRIOS DESASSISTIDOS POR POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 Desconcentrando regionalmente a ação governamental pelo emprego público

Historicamente, a estrutura da composição regional e estadual do emprego público guardou certa proximidade com as disparidades regionais da atividade econômica, em particular da atividade industrial. Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, territórios de atenção explícita da política regional brasileira, o nível de emprego público manteve-se tradicionalmente baixo em grande parte do século XX.

Com suas economias fundadas em atividades agrícolas, ou terciárias, ou ainda em indústrias tecnologicamente defasadas e de baixa produtividade, os excedentes fiscais raramente se apresentaram em montantes suficientes para financiar a expansão da oferta de serviços públicos essenciais. Como resultado, o nível de emprego público em relação ao total de suas populações manteve-se preocupantemente baixo.

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

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

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

Na etapa recente, entre 1985 e 2019, a composição regional do emprego público continuou se modificando em ritmo mais acentuado nas regiões menos desenvolvidas. As tabelas 3 e 4 apresentam os dados de empregos públicos totais, com referência aos dados da Rais/ME. Nota-se inicialmente que as macrorregiões Sudeste e Sul do país concentravam, em 1985, 58,8% do emprego público nacional e, em 2019, devido à continuidade da desconcentração regional, esse percentual declinou para 52,4%, respondendo por pouco mais de metade deste.

Sabe-se que a CF/1988 preconizou um esforço de ampliação das políticas básicas universais de saúde, educação, bem como outras setoriais levadas a efeito por diversos e subsequentes governos, os quais tinham como um dos efeitos esperados a obtenção de maior desconcentração regional da ação governamental. Como resultado dessa orientação, têm se verificado ganhos mais expressivos de atenção e cobertura de políticas públicas essenciais para as regiões onde os *deficit* sociais sempre se fizeram mais presentes.

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

Os comportamentos observados para a expansão do emprego público são diversos e variados entre os estados da Federação. Contudo, pode-se arriscar afirmar que um certo padrão territorial ficou razoavelmente definido: reduziram a presença relativa no total nacional do emprego público aquelas Unidades da Federação (UFs) cuja presença do emprego público já era mais consolidada ora em regiões mais desenvolvidas, ora nas menos desenvolvidas: foram os casos de São Paulo e Rio de Janeiro, na região Sudeste; Rio Grande do Sul, na região Sul; e mesmo os estados do Ceará e de Pernambuco, na região Nordeste.

TABELA 3

Emprego público total (federal, estadual e municipal), em anos selecionados

Região/UF	1985	1990	2000	2010	2015	2019
Norte	253.633	348.586	477.475	1.008.753	1.116.949	1.151.557
Rondônia	43.767	56.991	76.691	126.748	131.914	127.327
Acre	21.784	32.789	37.850	62.484	68.272	60.001
Amazonas	56.480	93.437	88.830	204.045	228.766	242.928
Roraima	10.204	2.453	11.742	42.288	53.686	59.721
Pará	110.314	127.938	181.175	391.368	442.118	459.215
Amapá	11.084	22.321	21.732	54.690	53.110	67.793
Tocantins	-	12.657	59.455	127.130	139.083	134.572

(Continua)

(Continuação)

Região/UF	1985	1990	2000	2010	2015	2019
Nordeste	1.205.892	1.403.543	1.602.433	2.799.202	2.858.533	2.869.226
Maranhão	83.767	111.428	127.050	276.934	283.192	335.359
Piauí	64.834	96.752	99.635	166.908	183.216	196.584
Ceará	236.857	229.140	234.225	463.373	513.876	524.908
Rio Grande do Norte	90.147	126.176	127.864	210.103	206.091	220.972
Paraíba	123.692	157.945	161.533	267.853	277.906	255.188
Pernambuco	204.493	217.532	282.524	434.009	417.734	403.842
Alagoas	77.879	97.398	89.640	153.798	168.784	181.645
Sergipe	53.762	73.512	82.451	135.407	113.352	126.933
Bahia	270.461	293.660	397.511	690.817	694.382	623.795
Sudeste	2.089.572	2.465.322	2.976.094	4.436.352	4.436.780	4.174.833
Minas Gerais	419.187	510.535	784.939	1.179.626	1.249.602	1.222.026
Espírito Santo	89.640	104.186	126.827	240.372	251.919	228.334
Rio de Janeiro	599.571	660.525	602.864	1.075.684	914.141	841.568
São Paulo	981.174	1.190.076	1.461.464	1.940.670	2.021.118	1.882.905
Sul	747.039	840.226	999.699	1.386.103	1.538.598	1.536.751
Paraná	246.526	302.244	361.869	526.856	596.358	593.304
Santa Catarina	141.864	149.754	212.664	331.408	372.945	396.551
Rio Grande do Sul	358.649	388.228	425.166	527.839	569.295	546.896
Centro-Oeste	524.740	600.957	841.066	1.209.927	1.394.382	1.157.689
Mato Grosso do Sul	67.582	69.081	99.980	175.150	212.531	227.474
Mato Grosso	44.653	70.623	84.438	201.982	259.156	259.944
Goiás	142.694	146.471	194.953	363.267	359.170	333.505
Distrito Federal	269.811	314.782	461.695	469.528	563.525	336.766
Brasil	4.820.876	5.658.634	6.896.767	10.840.337	11.345.242	10.890.056

Fontes: Rais/ME; e Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<https://bit.ly/3an4ZsJ>>. Acesso em: abr. 2021.
Elaboração dos autores.

TABELA 4
Composição regional do emprego público total (federal, estadual e municipal), em anos selecionados (Em %)

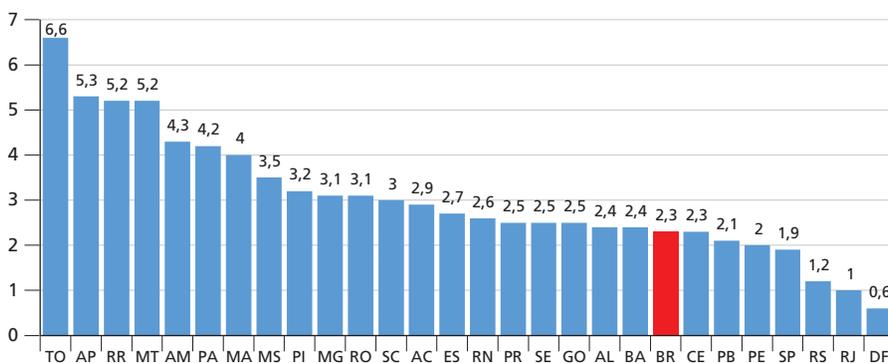
Região/UF	1985	1990	2000	2010	2015	2019
Norte	5,3	6,2	6,9	9,3	9,8	10,6
Rondônia	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2
Acre	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6
Amazonas	1,2	1,7	1,3	1,9	2,0	2,2
Roraima	0,2	0,0	0,2	0,4	0,5	0,5
Pará	2,3	2,3	2,6	3,6	3,9	4,2
Amapá	0,2	0,4	0,3	0,5	0,5	0,6
Tocantins	-	0,2	0,9	1,2	1,2	1,2
Nordeste	25,0	24,8	23,2	25,8	25,2	26,3
Maranhão	1,7	2,0	1,8	2,6	2,5	3,1
Piauí	1,3	1,7	1,4	1,5	1,6	1,8
Ceará	4,9	4,0	3,4	4,3	4,5	4,8
Rio Grande do Norte	1,9	2,2	1,9	1,9	1,8	2,0
Paraíba	2,6	2,8	2,3	2,5	2,4	2,3
Pernambuco	4,2	3,8	4,1	4,0	3,7	3,7
Alagoas	1,6	1,7	1,3	1,4	1,5	1,7
Sergipe	1,1	1,3	1,2	1,2	1,0	1,2
Bahia	5,6	5,2	5,8	6,4	6,1	5,7
Sudeste	43,3	43,6	43,2	40,9	39,1	38,3
Minas Gerais	8,7	9,0	11,4	10,9	11,0	11,2
Espírito Santo	1,9	1,8	1,8	2,2	2,2	2,1
Rio de Janeiro	12,4	11,7	8,7	9,9	8,1	7,7
São Paulo	20,4	21,0	21,2	17,9	17,8	17,3
Sul	15,5	14,8	14,5	12,8	13,6	14,1
Paraná	5,1	5,3	5,2	4,9	5,3	5,4
Santa Catarina	2,9	2,6	3,1	3,1	3,3	3,6
Rio Grande do Sul	7,4	6,9	6,2	4,9	5,0	5,0
Centro-Oeste	10,9	10,6	12,2	11,2	12,3	10,6
Mato Grosso do Sul	1,4	1,2	1,4	1,6	1,9	2,1
Mato Grosso	0,9	1,2	1,2	1,9	2,3	2,4
Goiás	3,0	2,6	2,8	3,4	3,2	3,1
Distrito Federal	5,6	5,6	6,7	4,3	5,0	3,1
Brasil	100	100	100	100	100	100

Fontes: Rais/ME; e Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<https://bit.ly/3an4ZsJ>>. Acesso em: abr. 2021.
 Elaboração dos autores.

A intensidade do crescimento foi maior justamente em estados e regiões com nível de desenvolvimento socioeconômico mais atrasado ou em regiões de fronteira em formação (gráfico 2), com o *ranking* das taxas geométricas anuais de crescimento do emprego total para o período 1985-2019 confirmando esse comportamento. Com a taxa média para o país se estabelecendo em 2,3% a.a., vinte estados estiveram acima da média de crescimento nacional e apenas sete ficaram abaixo da média. Foi justamente nos estados das regiões Norte (Tocantins, Amapá, Acre, Roraima, Amazonas, Pará e Rondônia), Centro-Oeste (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás), regiões de expansão de fronteiras de recursos naturais e de recente dinamismo econômico e demográfico, e no Nordeste (Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Alagoas e Bahia), que o emprego público se ampliou mais celeremente, indicando que o esforço de ampliação de políticas públicas para regiões pouco ou não assistidas até então foi realizado.

GRÁFICO 2

Ranking do crescimento do emprego público total, por estado (1985-2019)
(Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<https://bit.ly/3an4ZsJ>>. Acesso em: abr. 2021.

Elaboração dos autores.

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

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

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

Reunimos dados para as cinco grandes regiões em anos escolhidos entre 1985 e 2019 para as participações percentuais de cada esfera de governo do total do emprego regional (tabela 5). Se, até fins dos anos 1980, o emprego público da

esfera estadual de governo era, nas regiões, aquele mais representativo, as forças descentralizantes do federalismo brasileiro mudaram esse quadro ao darem maior relevância para o emprego municipal. Em 1985, a parcela do emprego público municipal variou de 15,1% (limite inferior) do total, na região Centro-Oeste, para 42,3% (limite superior) do total, na região Sul; portanto, sua presença se limitava a menos da metade do emprego total das três esferas de governo. À medida que as atribuições para execução de políticas sociais, principalmente saúde e educação, foram sendo ampliadas nos municípios, a necessidade de contratação de uma força de trabalho para tais propósitos foi se tornando imperativa. Disso resultou a ampliação, em sucessivos anos até 2019, da parcela do emprego municipal no total. O novo patamar mínimo se estabeleceu em 38,3%, no Centro-Oeste, e o máximo de 68,7%, no Nordeste.

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

TABELA 5

Proporção do emprego público em esferas de governo, por Grande Região, em anos selecionados
(Em %)

Região	1985	1990	2000	2010	2015	2019
Norte	5,3	6,2	6,9	9,3	9,8	10,6
Federal	6,5	5,5	7,6	6,5	7,2	9,2
Estadual	6,5	8,5	8,3	11,0	11,6	12,6
Municipal	2,7	3,5	5,3	8,8	9,3	9,7
Nordeste	25,0	24,8	23,2	25,8	25,2	26,3
Federal	19,0	18,0	15,7	12,6	15,0	18,0
Estadual	26,7	25,8	24,0	23,6	21,7	21,2
Municipal	25,9	26,6	24,6	30,0	29,0	30,3
Centro-Oeste	10,9	10,6	12,2	11,2	12,3	10,6
Federal	26,5	30,1	37,4	30,1	40,7	26,3
Estadual	8,9	8,3	11,2	11,3	12,7	13,6
Municipal	5,1	4,5	6,0	7,2	7,0	6,8
Norte + Nordeste + Centro-Oeste	41,2	41,6	42,4	46,3	47,3	47,6
Federal	52,0	53,6	60,6	49,2	62,8	53,6
Estadual	42,0	42,6	43,6	45,8	46,1	47,3
Municipal	33,7	34,6	35,9	46,0	45,4	46,8

(Continua)

(Continuação)

Região	1985	1990	2000	2010	2015	2019
Sudeste	43,3	43,6	43,2	40,9	39,1	38,3
Federal	39,3	38,5	31,2	43,2	28,0	35,5
Estadual	43,1	43,3	43,9	41,7	40,9	38,9
Municipal	46,0	46,3	45,7	39,9	40,0	38,4
Sul	15,5	14,8	14,5	12,8	13,6	14,1
Federal	8,7	8,0	8,1	7,6	9,1	10,9
Estadual	14,9	14,1	12,5	12,5	13,0	13,8
Municipal	20,3	19,1	18,4	14,0	14,7	14,7
Sudeste + Sul	58,8	58,4	57,6	53,7	52,7	52,4
Federal	48,0	46,4	39,4	50,8	37,2	46,4
Estadual	58,0	57,4	56,4	54,2	53,9	52,7
Municipal	66,3	65,4	64,1	54,0	54,6	53,2
Brasil	100	100	100	100	100	100

Fontes: Rais/ME; e Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<https://bit.ly/3an4ZsJ>>. Acesso em: abr. 2021. Elaboração dos autores.

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

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

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

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

Para abordar essa questão, iniciemos comparando, em vários momentos no tempo, a razão emprego público/privado observada nas regiões e nos estados do país. Registre-se a situação média dada pelo valor calculado para o país como um todo: a razão emprego público/privado manteve-se relativamente estável nesses quase 35 anos investigados; partindo de 21,8% em 1985, a referida razão diminuiu para 19,8% em 2010 e chegou em 2019 – ano de forte depressão do mercado de trabalho privado – a apenas 20% (tabela 6).

Regionalmente, duas situações são observadas. A primeira é que nas regiões Sudeste e Sul, mais desenvolvidas, industrializadas, urbanizadas e com mercados de trabalho mais maduros, a razão público/privado para o emprego tem estado abaixo do patamar médio nacional de 20% e seu coeficiente tem sido decrescente no período. Ou seja, essas regiões, e seus estados, se encontram em situação tal que, aproximadamente, para cada um emprego público existem quatro empregos no setor privado.

A segunda situação é a das regiões de menor desenvolvimento (Nordeste) e/ou de ocupação recente (Norte e Centro-Oeste), que apresentam movimentos diversos no período. Na região Nordeste, o patamar inicial do indicador era elevado (45,6%) em 1985, indicando que o setor público respondia por quase metade do emprego regional total e revelador da fraqueza das atividades produtivas privadas na região. Contudo, a trajetória observada nos anos subsequentes foi de queda na razão emprego público/privado, cujo valor nos anos de 2010, 2015 e 2019 foi de 34,5%, 30,2% e 34,5%. Ou seja, nessa região, mudanças estruturais em curso – geradoras de uma base econômica mais robusta – têm sido capazes de expandir a empregabilidade no setor privado em força tal que rebaixou a proporção do emprego público/privado para cerca de 30%, em 2015, valor que voltou a subir para 34,5%, em 2019, por efeito da recessão econômica e, conseqüentemente, do maior desemprego no setor privado.

TABELA 6
Razão emprego formal público¹ versus privado, em anos selecionados
(Em %)

Região/UF	1985	1990	2000	2010	2015	2019
Norte	38,7	42,4	49,7	42,8	40,2	48,4
Rondônia	64,2	68,8	58,1	33,5	33,4	37,0
Acre	151,5	164,8	113,5	65,0	57,7	58,1
Amazonas	27,6	34,1	37,2	33,3	34,5	44,0
Roraima	143,3	19,2	68,1	70,6	69,8	85,3
Pará	32,0	33,2	43,6	42,9	38,3	46,9
Amapá	65,7	106,8	58,1	61,7	48,7	75,5
Tocantins	-	49,8	69,1	61,5	54,0	56,2
Nordeste	45,6	42,3	40,2	34,5	30,2	34,5
Maranhão	53,2	59,1	57,5	47,9	40,9	55,4
Piauí	80,6	95,7	66,0	50,4	43,6	51,0
Ceará	61,8	47,2	34,6	33,4	30,0	35,0
Rio Grande do Norte	60,2	66,6	46,7	37,6	32,6	39,1
Paraíba	83,9	82,4	65,2	60,3	48,1	48,1
Pernambuco	31,6	25,8	33,6	26,1	21,9	25,1
Alagoas	40,6	41,8	35,0	32,7	32,8	40,3
Sergipe	45,1	47,9	47,5	39,8	28,0	36,6
Bahia	35,1	31,6	34,6	29,7	26,9	26,9
Sudeste	15,1	14,2	17,4	14,8	14,2	14,7
Minas Gerais	20,7	18,6	22,9	19,5	20,2	21,0
Espírito Santo	27,4	23,4	22,4	21,7	21,4	21,5
Rio de Janeiro	21,1	20,0	19,7	22,0	16,6	18,9
São Paulo	11,4	10,9	14,6	10,9	11,0	11,0
Sul	18,4	16,3	17,7	13,5	13,8	14,5
Paraná	19,4	18,0	18,0	13,9	14,5	15,2
Santa Catarina	16,7	13,2	15,3	11,9	11,9	12,8
Rio Grande do Sul	18,6	16,5	18,9	14,4	14,6	15,3
Centro-Oeste	53,6	45,0	42,3	28,4	27,9	24,6
Mato Grosso do Sul	36,4	27,8	29,4	24,9	25,9	29,7
Mato Grosso	28,6	31,2	21,1	22,2	23,0	23,4
Goiás	39,6	30,7	26,0	22,0	18,5	18,5
Distrito Federal	97,6	82,2	92,4	46,7	50,8	32,6
Brasil	21,8	20,2	23,2	19,8	19,0	20,0

Fontes: Rais/ME; e Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<https://bit.ly/3an4ZsJ>>. Acesso em: abr. 2021.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Emprego público total das três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

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

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

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

5 A ESCALA MUNICIPAL DO EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL: PADRÕES E CARACTERÍSTICAS PREDOMINANTES

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

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

Agruparam-se os municípios segundo o tamanho de sua população em cinco conjuntos: i) maior que 1 milhão de habitantes; ii) de 500 mil a 999,9 mil habitantes; iii) de 100 mil a 499,9 mil habitantes; iv) de 50 mil a 99,9 mil habitantes; e v) até 49,9 mil habitantes. Desse modo, pode-se aproximar a avaliação do emprego público municipal

da situação presente na hierarquia da rede urbana brasileira, permitindo, assim, rastrear se existem padrões de tamanhos de municípios com maior ou menor demanda de emprego público (ou, alternativamente, de demanda por serviços públicos em geral).

É notável o fato de que sejam os pequenos municípios brasileiros os que concentram a maior parte dos empregos da administração municipal. Em 1986, 40% das ocupações vinculadas à esfera municipal se localizavam em cidades com até 50 mil habitantes, enquanto, em 2019, essa participação se alterou, com esse grupo de municípios aumentando sua parcela no total nacional para 46% (tabela 7). Observa-se que apenas dois grupos de municípios aumentaram sua participação no emprego municipal nacional no período: o grupo de municípios na base da hierarquia anteriormente relatados e o grupo com tamanho intermediário, com população “de 100 mil a 499,9 mil”, que passou de 21,1% para 24,1% entre 1986 e 2019. Nos demais grupos, houve estabilidade (“de 500 mil a 999,9 mil” e “de 50 mil até 99,9 mil”) ou até mesmo queda na participação relativa (com mais de 1 milhão de habitantes).

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

TABELA 7
Emprego público municipal por grupo de municípios, segundo o tamanho da população, em anos escolhidos
 (Em %)

	Mais de 1 milhão/hab.	De 500 mil até 999,9 mil/hab.	De 100 mil até 499,9 mil/hab.	De 50 mil até 99,9 mil/hab.	Até 49,9 mil/hab.
1986	18,5	6,4	21,1	13,9	40,1
1990	16,9	6,2	21,0	14,0	41,8
1992	18,5	6,1	20,3	13,9	41,2
1995	15,0	5,7	21,1	14,0	44,2
1999	13,8	5,5	21,9	12,6	46,1
2000	13,4	6,3	22,0	13,0	45,3
2005	12,3	6,0	21,5	13,0	47,2
2010	11,8	6,1	22,7	12,7	46,7
2015	11,6	5,8	24,4	13,2	45,0
2019	10,5	7,1	24,1	12,5	45,8

Fontes: Rais Estabelecimentos; Estimativas Populacionais Municipais do IBGE; e Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<https://bit.ly/3an4ZsJ>>. Acesso em: abr. 2021.

Elaboração dos autores.

Obs.: Para os anos de 1986 e 1990, foram consideradas as estimativas populacionais municipais de 1992.

Em particular, nas décadas recentes, duas áreas de serviço público se notabilizaram pela contratação de servidores municipais no país: saúde e educação básica. A seguir apresentamos como se distribuiu, em grupos de municípios segundo o tamanho da população, a demanda por força de trabalho na área da saúde, a qual contou com os governos municipais como seus agentes executores decisivos.

Com base nas informações de recursos humanos disponíveis no portal do Datasus, banco de dados do Ministério da Saúde, para anos escolhidos entre 1992 e 2019, mostramos como, nessa área sensível do serviço público, a participação dos pequenos municípios na distribuição das ocupações ligadas ao Sistema Único de Saúde (SUS) administradas pela municipalidade é relevante. Em 1992, 33,7% das ocupações no SUS mantidas por essa esfera municipal de governo estavam localizadas em municípios com até 50 mil habitantes, tendo chegado a 47,2% em 1999 (tabela 8). Em 2019, essa participação relativa decresceu para 38%, embora o número absoluto de ocupações na saúde pública municipal tenha se ampliado em todas as faixas populacionais consideradas nesta seção, apresentando no agregado um crescimento de 485% em 2019 quando comparado a 1992.

TABELA 8

Participação relativa do emprego público municipal do SUS por grupo de municípios, segundo o tamanho da população, em anos escolhidos
(Em %)

	Mais de 1 milhão/hab.	De 500 mil até 999,9 mil/hab.	De 100 mil até 499,9 mil/hab.	De 50 mil até 99,9 mil/hab.	Até 49,9 mil/hab.
1992	23,5	8,4	22,8	11,6	33,7
1999	14,8	6,3	20,2	11,6	47,2
2005	17,5	6,4	20,6	12,1	43,3
2010	17,1	7,4	23,3	11,7	40,6
2015	17,6	7,7	24,3	11,7	38,7
2019	16,3	9,4	24,6	11,4	38,3

Fonte: Datasus.

Elaboração dos autores.

A evolução da cobertura de serviços públicos essenciais e universais, garantidos constitucionalmente, explica em boa medida o crescimento de pessoal vinculado às esferas do Estado, sobretudo na saúde. Em 1992, 502 municípios não contavam com nenhum agente de saúde do SUS – federal, estadual ou municipal. Esse contingente equivalia a 10% dos municípios do país naquele ano, representando uma população estimada de 3,5 milhões de brasileiros. Esse número reduziu para sete municípios, em 1999, que tinham como residentes cerca de 60 mil cidadãos. Em 2010, todos os municípios do país possuíam algum agente do SUS,

independentemente da esfera administrativa de seu vínculo. Isso denota o avanço e o acerto da política social em assegurar serviços de saúde para toda a população em todas as municipalidades do país.

Embora a distribuição municipal dos agentes de saúde seja relevante nos pequenos municípios, não são esses os que detêm maior participação relativa no total do emprego municipal no setor. São as capitais e os municípios das regiões metropolitanas que concentram a maior participação nos cuidados com a saúde, dado o poder de centralização e influência que exercem sobre a rede de cidades. Como se sabe, a *rationalidade* para a distribuição de serviços de saúde não pode ser pensada em uma relação direta entre serviços e localização municipal da demanda. Para a saúde, que exige níveis de complexidade dos serviços, a oferta é realizada em graus de complexidade segundo uma hierarquia regional/estadual de municípios, de acordo com sua importância na rede urbana correspondente. Nessa estratégia, serviços sucessivamente complexos (do maior para o menor) são oferecidos em municípios ou centros urbanos também do maior para o menor tamanho da rede urbana brasileira. No topo dos serviços de complexidade, em regra, estão as metrópoles nacionais e capitais de estado (onde se localizam os hospitais com serviços e equipamentos mais sofisticados, bem como pessoal mais bem qualificado); em seguida, as cidades de tamanho grande ou médio; e, por fim, as cidades de pequeno tamanho, onde são ofertados serviços básicos (as unidades de pronto atendimento – UPAs).

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

A distribuição do emprego público municipal entre as macrorregiões brasileiras segue um padrão convergente, embora os pequenos municípios tenham menor participação relativa no Norte e Sudeste do que nas demais regiões. A região Nordeste é a que mais concentra ocupações municipais em cidades de até 50 mil habitantes, seguida pelas regiões Centro-Oeste e Sul. Com exceção das regiões Norte e Sudeste, todas as demais grandes regiões do país apresentam a proporção superior a 50% do emprego municipal localizada nos municípios de menor tamanho de população (tabela 9).

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

Nas regiões Norte e Nordeste, mais necessitadas de reforço da política social, mas também na região Sudeste, tradicionalmente mais rica e com municípios com maior capacidade econômico-fiscal, permaneceu muito evidente a trajetória do

emprego municipal em direção a município de menor tamanho de população. Ao se somar a esse grupo de menor tamanho – o grupo subsequente (de 50 mil a 99,9 mil habitantes) –, o padrão de predominância do emprego em municípios da base da rede urbana brasileira fica explícito.

TABELA 9

**Participação relativa dos municípios, por faixa de população, no total de ocupações públicas
(Em %)**

Anos escolhidos	Mais de 1 milhão/hab.	De 500 mil até 999,9 mil/hab.	De 100 mil até 499,9 mil/hab.	De 50 mil até 99,9 mil/hab.	Até 49,9 mil/hab.
Norte					
1986	34,7	n.d.	25,1	16,2	24,0
1990	30,5	n.d.	23,2	17,4	28,9
1992	35,4	n.d.	16,4	18,2	30,1
1995	25,0	n.d.	19,7	16,8	38,5
1999	20,0	n.d.	21,1	15,4	43,5
2000	19,9	n.d.	20,5	18,2	41,4
2005	14,0	n.d.	20,1	19,7	46,1
2010	11,6	n.d.	23,3	20,8	44,3
2015	11,6	4,8	24,4	18,9	40,3
2019	12,2	4,5	25,4	16,0	41,9
Nordeste					
1986	10,7	8,4	13,8	14,8	52,2
1990	4,6	8,5	15,0	16,2	55,8
1992	9,1	8,3	12,7	15,6	54,3
1995	7,3	8,0	12,6	15,0	57,1
1999	6,9	7,5	11,8	13,6	60,3
2000	6,5	7,4	11,9	13,5	60,7
2005	5,5	6,7	12,6	13,9	61,3
2010	7,1	6,1	13,0	14,2	59,6
2015	7,6	4,2	14,3	15,0	58,9
2019	6,0	4,9	14,8	14,4	59,9
Sudeste					
1986	28,5	6,4	26,0	12,5	26,7
1990	27,8	6,7	24,5	12,4	28,7
1992	27,8	6,2	24,8	12,6	28,6
1995	22,2	6,1	26,9	13,1	31,6
1999	19,6	7,1	28,1	11,4	33,8
2000	18,5	9,0	27,5	12,0	33,1
2005	18,9	8,3	27,5	11,6	33,7
2010	17,3	8,4	30,3	10,2	33,8
2015	16,6	7,6	32,1	11,2	32,6
2019	16,1	9,5	30,6	10,4	33,4

(Continua)

(Continuação)

Anos escolhidos	Mais de 1 milhão/hab.	De 500 mil até 999,9 mil/hab.	De 100 mil até 499,9 mil/hab.	De 50 mil até 99,9 mil/hab.	Até 49,9 mil/hab.
Sul					
1986	9,5	n.d.	22,6	15,6	52,3
1990	9,8	n.d.	21,8	14,8	53,6
1992	11,0	n.d.	22,9	14,6	51,5
1995	11,2	n.d.	21,4	15,6	51,8
1999	8,8	n.d.	24,4	14,0	52,8
2000	10,6	n.d.	25,4	14,0	50,0
2005	8,4	n.d.	26,7	12,6	52,3
2010	7,9	2,7	25,7	12,4	51,3
2015	7,1	2,9	27,3	12,4	50,3
2019	6,4	4,7	26,1	13,1	49,7
Centro-Oeste					
1986	n.d.	24,6	12,3	12,1	51,0
1990	n.d.	18,3	17,2	11,0	53,5
1992	n.d.	20,3	11,4	12,2	56,1
1995	n.d.	13,9	16,8	8,4	60,9
1999	8,1	6,2	15,1	10,7	59,9
2000	8,1	5,9	17,6	10,6	57,7
2005	8,8	8,7	14,6	11,2	56,7
2010	10,7	8,9	16,4	9,3	54,7
2015	9,4	10,7	17,2	11,0	51,7
2019	5,4	11,9	21,0	9,8	51,9

Fontes: Rais Estabelecimentos; e Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <<https://bit.ly/3an4ZsJ>>. Acesso em: abr. 2021. Elaboração dos autores.
Obs.: n.d. – não disponível.

Adicionalmente, poder-se-ia inquirir em que magnitude o processo de criação de novos municípios, durante a década de 1990, teria influído na expansão geral do emprego nos municípios de menor tamanho de população. O emprego público teria sido aumentado por efeito da criação de municípios ou por consequência dos preceitos constitucionais da CF/1988?

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

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

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

6 CONCLUSÕES

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

Do outro lado, na dimensão regional do desenvolvimento brasileiro, a curva crescente de contratação de servidores públicos corresponde principalmente – embora não exclusivamente – a demandas da esfera municipal de governo. Esta última respondia por cerca de um terço do emprego público total nacional, em 1986, e passou a ser dois terços ao final, em 2019. Regiões tradicionalmente objeto de políticas sociais e regionais explícitas, como Norte e Nordeste, sob prescrição constitucional para expandir a oferta de serviços públicos essenciais, apresentaram variação na contratação de servidores públicos superior à média nacional. O esforço de ampliação de bens e serviços públicos à população, por meio da contratação de força de trabalho em cada região, ocorreu em contexto de expansão mais que proporcional do emprego no setor privado, fato que enfraquece a tese de que o setor público inibe ou até mesmo prejudica o crescimento do setor privado.

No aprofundamento da observação territorial do emprego público, desagregamos os municípios por tamanho de população. Procedimento revelador de que, em todas as grandes regiões (e mais acentuadamente no Nordeste), a expansão do emprego municipal esteve fundamentalmente associada a municípios com tamanho de população de até 50 mil habitantes, inclusive os criados durante a década de

1990. Ou seja, as razões fundamentais para que o emprego público, nas últimas três décadas e meia, apresentasse uma evolução positiva estiveram muito atreladas a objetivos políticos estratégicos definidos pela CF/1988 no sentido de promover a interiorização das oportunidades de desenvolvimento na base da estrutura territorial brasileira.

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

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

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

REFERÊNCIAS

AFFONSO, S. **O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988**: instituições, políticas e atores. São Paulo: Annablume Editora, 2017.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização**. São Paulo: FGV Editora, 2012.

_____. (Org.). **Trajatória das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. São Paulo: Unesp Editora, 2015.

BERCOVICI, G. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. Rio de Janeiro: Max Limonad Editora, 2003.

GALVÃO, A. C. Por que apoiar políticas de desenvolvimento regional? Ideias sobre alguns dos dilemas atuais do desenvolvimento. *In*: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

JACCOUD, L. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. (Org.). Brasília: Ipea, 2005.

_____. **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. (Org.). Brasília: Ipea, 2021.

LE MOS, J. de J. S. **Mapa da exclusão social no Brasil**: radiografia de um país assimetricamente pobre. Fortaleza: BNB, 2008.

LINDERT, P. **El ascenso del sector público**: el crecimiento económico y el gasto social del siglo XVIII al presente. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2011.

MACEDO, F.; PORTO, L. **Evolução regional do mercado de trabalho no Brasil (2000-2018)**: apontamentos para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2652).

MATTOS, F. A. M. **Emprego público no Brasil**: aspectos históricos, inserção no mercado de trabalho nacional e evolução recente. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1582).

_____. Trajetória do emprego público no Brasil desde o início do século XX. **Ensaio FEE**, v. 36, n. 1, 2015.

MONTEIRO NETO, A. Política de desenvolvimento regional: questão periférica no pacto federativo brasileiro. *In*: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

MONTEIRO NETO, A. *et al.* Desenvolvimento territorial no Brasil: reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento. *In*: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO C. N. de; BRANDÃO, C. A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Brasília: Ipea, 2017.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Government at a Glance 2011**. Paris: OECD Publishing, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3aocXSm>>.

_____. **Government at a Glance 2015**. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3yptw8O>>.

PALOTTI, P.; FREIRE, A. Perfil, composição e remuneração dos servidores públicos federais: trajetória recente e tendências observadas. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: Consad, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3yDbmk3>>.

STEINBERGER, M. Território e federação na retomada da produção de políticas públicas espaciais pós-2003. *In*: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

MONTEIRO NETO, A. **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. (Org.). Brasília: Ipea, 2014.

