



**OS SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL**  
**TENDÊNCIAS DIANTE DAS RECENTES TRANSFORMAÇÕES**  
**TECNOLÓGICAS E DO RETROCESSO ESTRUTURAL DO PAÍS**  
**25-06-2025**

**Apresentação**

Estudo realizado pelo ILAESE (Instituto Latino Americano de Estudos Socioeconômicos) em parceria com a CSP-Conlutas .

Todos os dados foram retirados de fontes oficiais devidamente indicadas em cada caso.

# ÍNDICE

## Sumário

INTRODUÇÃO.....	
I – OS SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL E SUAS TENDÊNCIAS HISTÓRICAS.....	4
a. O avanço do setor privado sobre o público no Brasil.....	4
b. A remuneração dos servidores públicos e seu impacto na economia brasileira.....	7
II – O ESTADO BRASILEIRO E OS SERVIDORES PÚBLICOS.....	9
a. A carga tributaria brasileira: recursos públicos para o capital privado.....	11
b. A dívida pública: o Estado a serviço do capital financeiro.....	14
c. União: a evolução das despesas e das receitas no governo central.....	19
d. Os Estados da Federação: cada vez mais, meros intermediários financeiros da União.....	24
e. Municípios: centro dos gastos públicos e das atividades terceirizadas.....	26
III – OS SERVIDORES PÚBLICOS NAS ESFERAS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL.....	31
a. Distribuição conforme a ocupação.....	31
b. Os servidores recém-egressos no serviço público.....	33
c. A remuneração nas esferas públicas federal, estadual e municipal.....	35
d. Jornada de trabalho.....	35
IV – A REFORMA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO LULA.....	38
a. As três gerações de reformas administrativas.....	38
b. Estado e recolonização.....	40
b. O debate recente sobre a reforma do Estado.....	41
c. Governo Lula 3 e Grupo de Trabalho da Câmara dos Deputados.....	43
d. Reforma administrativa nos estados e municípios.....	47
V – IA E TELETRABALHO NO BRASIL: IMPACTOS PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS.....	49
a. A inteligência artificial no contexto da Indústria 4.0.....	49
b. Estimativas de impactos da inteligência artificial nos servidores públicos.....	53
c. O Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA).....	56
d. Notas sobre o teletrabalho no Brasil.....	61

# INTRODUÇÃO

Este estudo examina o papel, o impacto e a posição social dos servidores públicos no Brasil, analisando as transformações estruturais ocorridas nas últimas décadas e seus reflexos nas condições de trabalho e na prestação de serviços à população. O enfoque recai sobre três dimensões interligadas: as tendências históricas de longo prazo, as mudanças recentes na organização do Estado e os efeitos das novas tecnologias no serviço público.

No primeiro capítulo, investigamos o processo gradual de transferência de atividades públicas para a iniciativa privada, que se intensificou a partir dos anos 1990 através de mecanismos como terceirizações, parcerias público-privadas e privatizações. Como veremos, diversamente do discurso liberal, esta redução do setor público em benefício do privado já dura mais de três décadas, sem que desenvolvimento algum brote desse processo.

No segundo capítulo, a realidade dos servidores públicos é examinada pela ótica do Estado, em particular, a União, os 26 Estados da Federação e o distrito federal, bem como 37 municípios selecionados, incluindo a capital dos respectivos Estados. Por essa ótica, procuramos indicar as alterações na distribuição fiscal do país nas últimas décadas, que terceirizou os serviços públicos em sua grande parte para os municípios, ao mesmo tempo que centralizou a atuação da União e dos Estados a serviço de uma política monetária e da dívida pública. Servindo-nos de ampla base de dados, indicamos a deterioração dos serviços públicos em todas as esferas e a participação cada vez maior dos recursos tributários, sempre crescentes, a serviço do capital privado, sobretudo por meio do mecanismo da dívida pública.

A situação concreta dos servidores públicos é detalhada no terceiro capítulo, que analisa a evolução das carreiras, dos salários e das jornadas de trabalho nas diferentes esferas administrativas. O estudo contempla tanto os servidores de carreira quanto os recém-ingressos via concursos públicos, revelando as transformações nas condições de trabalho e nos padrões de contratação ao longo do tempo. A análise demonstra como esse movimento, frequentemente justificado por argumentos de eficiência e modernização, resultou na fragmentação das políticas públicas e na precarização das relações de trabalho, sem os prometidos ganhos de qualidade ou redução de custos.

Os dois últimos capítulos focam nas mudanças mais recentes. O quarto examina os efeitos da reforma administrativa sobre a estrutura do serviço público e as carreiras dos servidores. Já o quinto investiga os impactos do teletrabalho e da inteligência artificial na organização do trabalho e nas relações laborais no setor público, considerando tanto os potenciais benefícios quanto os riscos de precarização e intensificação do trabalho.

Boa leitura!

# I – OS SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL E SUAS TENDÊNCIAS HISTÓRICAS

Neste capítulo, realizamos um raio-X da estruturação e desenvolvimento histórico dos servidores públicos no Brasil. A análise é realizada a partir de distintas perspectivas. Na primeira delas, consideramos a correlação entre o setor privado e o setor público. Parte-se, assim, do dogma liberal de que a redução do Estado tende a elevar a eficiência, dinamizar a economia e promover desenvolvimento. Como veremos, esse processo já está em curso há décadas no país, sem que se faça notar qualquer desenvolvimento estrutural e qualitativo.

Por fim, mensuramos os impactos dessa redução do setor público do ponto de vista do PIB Brasileiro e do total de trabalhadores formais.

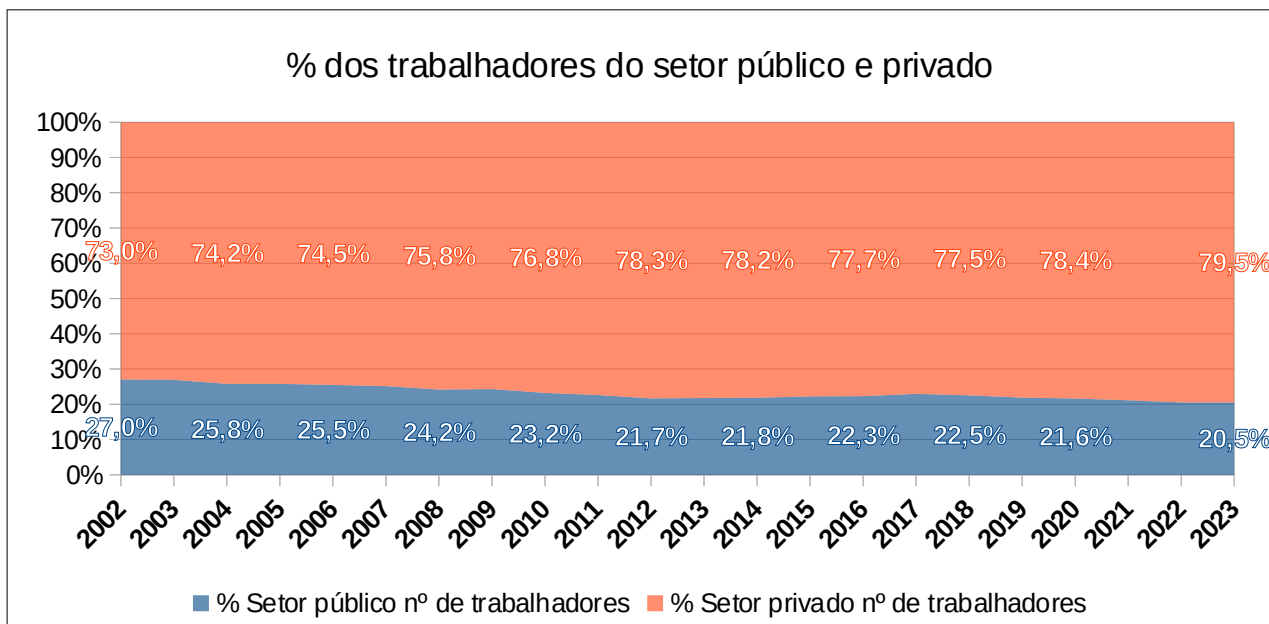
## a. O avanço do setor privado sobre o público no Brasil

A defesa liberal da redução do Estado e do funcionalismo público repousa sobre uma premissa aparentemente simples: menos intervenção estatal significaria maior eficiência econômica, com recursos alocados pelo mercado de forma mais ágil e produtiva. A concepção por trás dessa abordagem é que o mercado é a melhor forma de alocar recursos na sociedade. O mercado tem a força e o poder de colocar cada coisa em seu devido lugar na conformação mais adequada possível. Nessa visão, servidores públicos são frequentemente retratados como um peso burocrático, um custo a ser enxugado para liberar capital para o setor privado e supostamente dinamizar a economia. A eficiência, aqui, é medida quase exclusivamente por métricas de produtividade imediata e redução de gastos, como se o setor público fosse uma máquina inchada que só atrapalha o "natural" funcionamento da economia.

Essa tese, porém, raramente é submetida a um exame histórico concreto. Se a mera redução de servidores fosse suficiente para gerar ganhos de eficiência, o Brasil já deveria colher os frutos dessa lógica há décadas. Desde os anos 1990, o país segue uma trajetória de diminuição relativa e, em alguns períodos, absoluta do funcionalismo público, sem que isso tenha resultado em melhorias na economia em seu conjunto, tendo como contraparte a deterioração na qualidade dos serviços. O que explica essa contradição? Será que o problema real está no tamanho do Estado?

Antes de buscar respostas, é preciso entender a dimensão do fenômeno. Os dados mostram que, longe de ser uma proposta futura, o encolhimento do funcionalismo público já é uma realidade consolidada no Brasil. O que ainda falta é uma análise crítica sobre os efeitos reais desse processo: quem ganha e quem perde com ele, quais setores foram mais afetados e se, de fato, a economia se tornou mais eficiente ou apenas mais desassistida. É isso que será examinado a seguir.

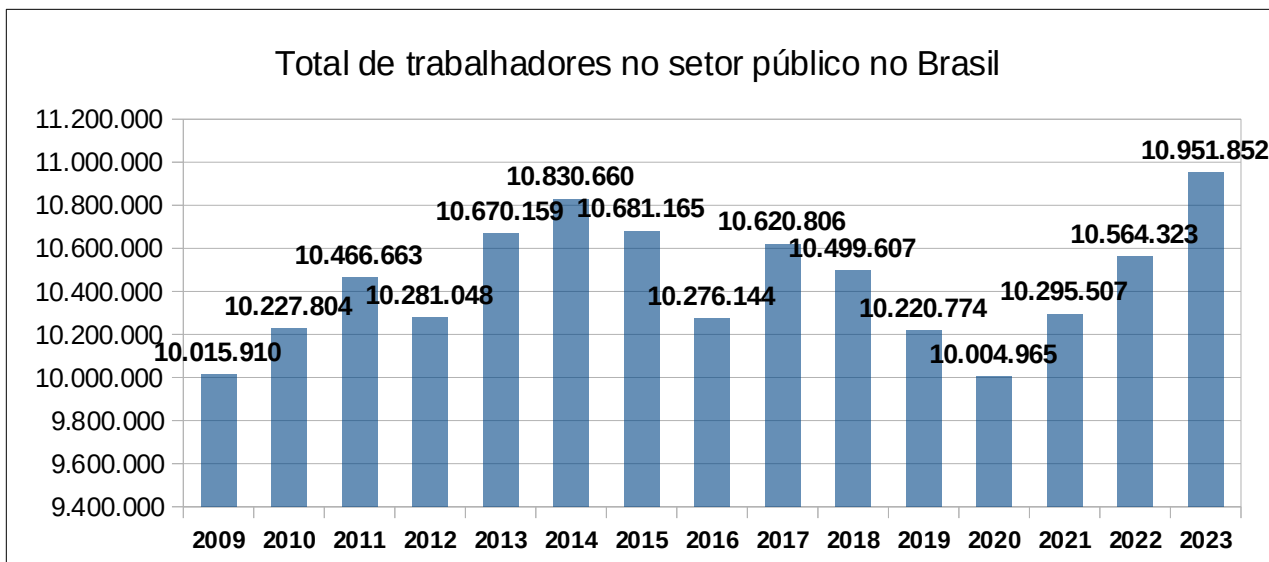
Começamos pela proporção em que o total de trabalhadores formais no Brasil se dividem no setor privado e público, com base na RAIS-MTE. Trata-se da *Relação Anual de Informações Sociais*. É um relatório de informações socioeconômicas solicitado pelo Ministério do Trabalho e Emprego às pessoas jurídicas e outros empregadores anualmente, tanto do setor público como do setor privado. Conforme essa base, a divisão proporcional entre os trabalhadores do setor público e privado é a que se segue.



Fonte: RAIS-MTE. Elaboração: ILAESE

Como se vê, em mais de 20 anos, houve uma queda contínua dos trabalhadores do setor público, os quais passaram de 27% do total de trabalhadores formais no Brasil em 2002 para 20% ao fim de 2023, enquanto os trabalhadores do setor privado cresceram de 73% para quase 80%. Não é uma queda qualquer. Em termos absolutos, os trabalhadores do setor público, efetivos ou não, passaram de 7,757 milhões em 2002 para 10,951 milhões em 2023. Enquanto isso, os do setor privado passaram de 20,926 milhões em 2002 para 42,383 milhões ao fim de 2023.

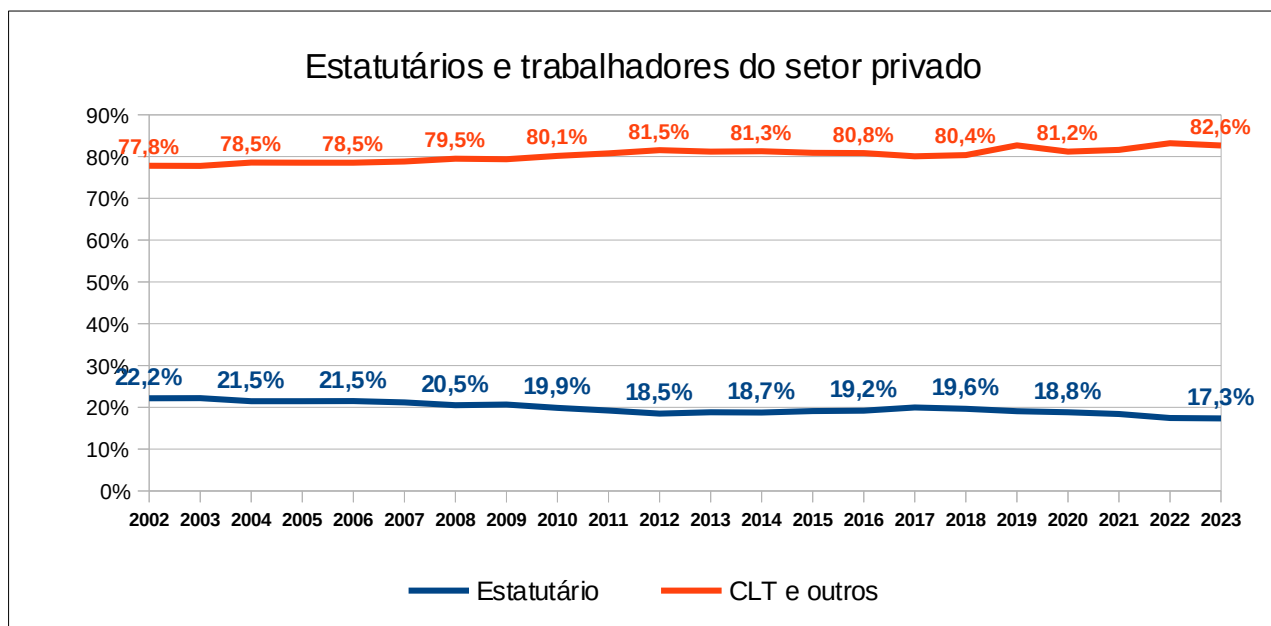
A maior queda em termos percentuais e uma estagnação em termos absolutos ocorre entre 2003 e 2012, justamente durante os dois primeiros mandatos de Lula e do PT, como indicamos a seguir.



Fonte: RAIS-MTE. Elaboração: ILAESE

É importante destacar que, nos dados acima, consideramos todos os trabalhadores empregados diretamente pelo Estado ou pelas empresas públicas. Se considerarmos apenas os

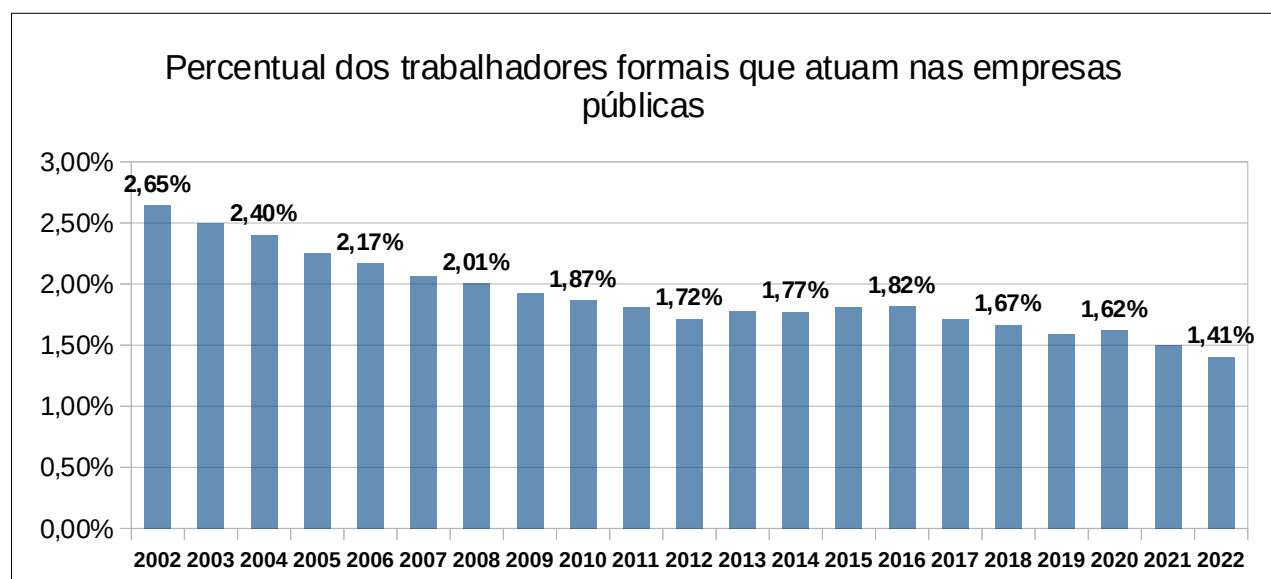
trabalhadores com vínculo empregatício estatutários, vinculados à um estatuto de trabalho federal, estadual ou municipal, o percentual é ainda inferior:



Fonte: RAIS-MTE. Elaboração: ILAESE

É possível ver que em um ritmo mais ou menos constante, o setor privado cresceu continuamente sobre o setor público, de modo que os trabalhadores efetivos que constituem a maior parte deste último representavam 22,2% da classe trabalhadora formal no Brasil em 2002 e 17,6% ao fim de 2022. Houve uma pequena oscilação para cima apenas no período entre 2015 e 2018, não porque o setor público tenha crescido, mas porque o setor privado fora fortemente atingido pela crise econômica das *commodities*. Mesmo assim, na sequência, a tendência continuou.

Um movimento ainda mais brusco se deu com as empresas públicas. Nesse caso, como indicamos abaixo, a queda do total de trabalhadores nelas empregado comparado com o total de trabalhadores formais foi de 47%



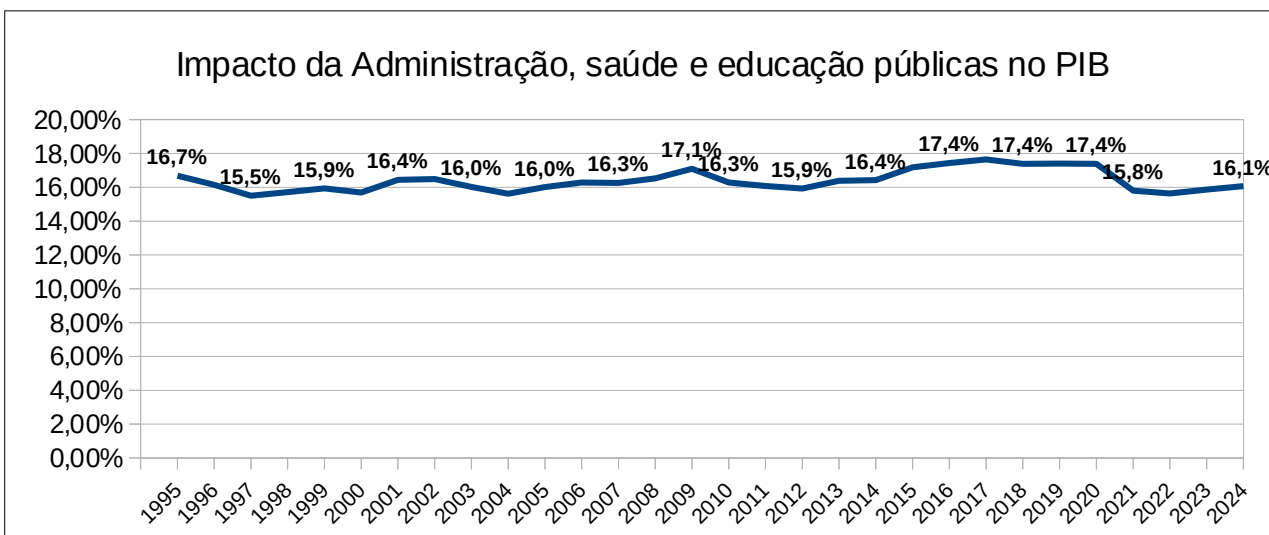
Fonte: RAIS-MTE. Elaboração: ILAESE

Nas empresas públicas, o total de trabalhadores empregados caiu tanto relativamente quanto absolutamente. Eram 878.788 trabalhadores em 2014 e, ao fim de 2023, 728.948. Esses dados, no entanto, ainda mascaram a real dimensão da entrada do capital privado no que antes era o setor público. Uma quantidade significativa de empresas permaneceu como públicas, mas seu capital foi aberto ao setor privado, tanto nacional quanto internacional. Com isso, o capital estrangeiro e nacional detém, hoje, mais de 50% das ações quando consideramos tanto as ações ordinárias (com direito a voto na assembleia de acionistas) quanto as ações preferenciais.

Evidentemente que o quadro acima descrito tem impacto na remuneração e nas condições de trabalho dos servidores públicos, que se deterioraram significativamente no período em questão. É o que examinaremos no próximo item

## **b. A remuneração dos servidores públicos e seu impacto na economia brasileira**

Um aspecto que deve ser notado é que existe uma estagnação de longa data do percentual do PIB brasileiro destinado aos serviços públicos, como administração, saúde e educação. Esse percentual, nos últimos 30 anos, sempre oscilou em torno de 15,5 e 17,5%, como indicado a seguir.

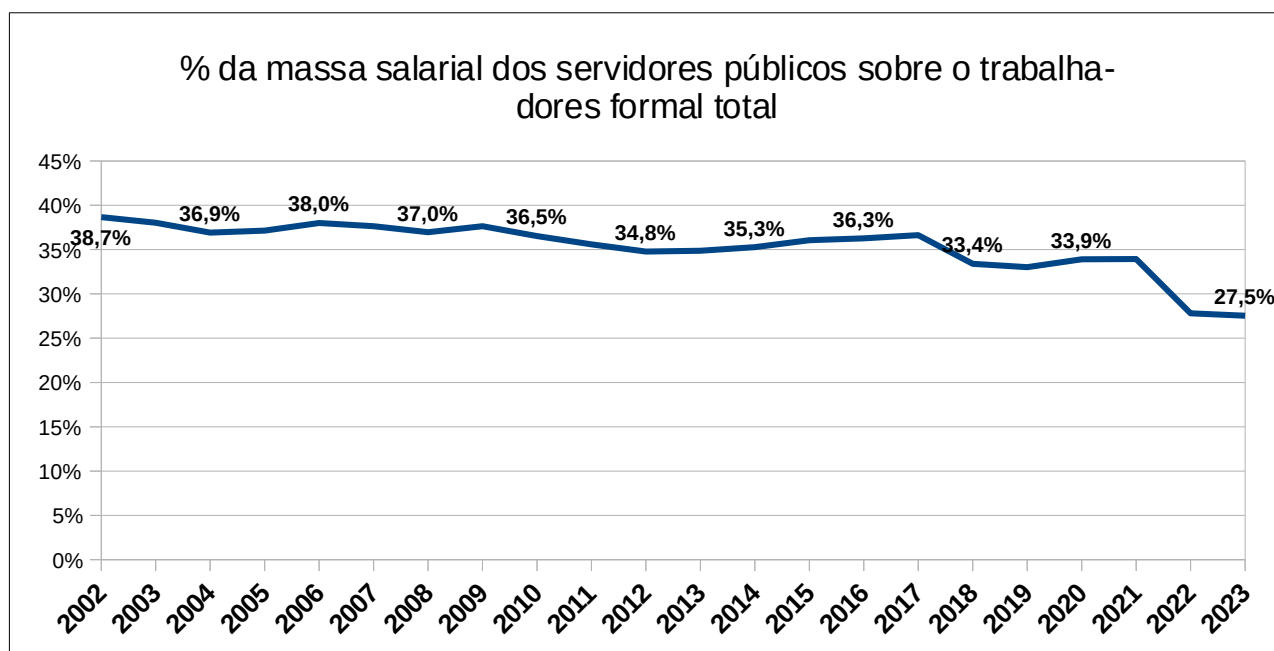


Fonte: RAIS-MTE. Elaboração: ILAESE

Se tomarmos acriticamente esses dados, a conclusão é que não há nem crescimento nem retrocesso nos serviços públicos, ao menos em termos relativos, mas estagnação. Esses dados contradizem o que apresentamos no item anterior, a respeito do quantitativo de servidores públicos.

Isso ocorre porque esse percentual do PIB não diz respeito aos recursos destinados aos servidores públicos. Na metodologia do IBGE, a categoria "Administração, saúde e educação públicas e seguridade social" do PIB refere-se aos serviços públicos em geral. Essa categoria inclui segurança pública, defesa, justiça, além de englobar despesas com previdência social, assistência social e programas de seguridade (ex.: benefícios previdenciários, assistência ao idoso, ao deficiente, etc.). Além disso, o montante destinado a essas áreas não se reduz a remuneração dos seus servidores, mas considera também, além da infraestrutura necessária, os montantes destinados ao setor privado por meio de atividades terceirizadas.

Diante disso, os avanços do setor privado sobre o público pode ser melhor capitado por meio da estatística que mensura a massa salarial dos trabalhadores do setor público em relação ao setor privado, é o que indicamos a seguir por meio dos dados da RAIS-MTE.



Fonte: RAIS-MTE. Elaboração: ILAESE

Como se vê, ainda que com algumas oscilações, o montante da massa salarial dos trabalhadores formais brasileiros no setor público em relação a massa salarial total de todos os trabalhadores formais caiu de 38,7% em 2002 para 27,5% ao fim de 2023.

Para capturarmos melhor os mecanismos por meio dos quais essas tendências são efetivadas, devemos melhor examinar a dinâmica fiscal brasileira, sua distribuição entre as três esferas do poder e os mecanismos que possibilitam a contínua transferência de recursos públicos para o setor privado. É o que faremos no próximo capítulo, por meio do exame dos dados primários da União, dos Estados e dos principais municípios.

## II – O ESTADO BRASILEIRO E OS SERVIDORES PÚBLICOS

Antes de adentrarmos na análise dos servidores públicos federais, estaduais e municipais, é importante destacar que, nas últimas décadas e particularmente nos últimos 20 anos, houve mudanças significativas na distribuição de recursos públicos entre União, Estados e Municípios. Por um lado, o movimento tende à descentralização fiscal, especialmente após a Constituição de 1988, reforçado por políticas mais recentes. Por outro lado, essa tendência não foi linear e sofreu ajustes em função de crises econômicas, reformas tributárias e pressões políticas, reforçando a capacidade de intervenção da União ou do Governo Central. Em resumo, houve uma manutenção da participação financeira da União e um crescimento dos municípios em detrimento dos Estados.

As principais mudanças na distribuição fiscal dos recursos entre os entes da federação e os motivos foram os seguintes:

### 1. Aumento da Participação dos Municípios

- ✓ A EC 29/2000 (mais regulamentada em 2012) vinculou percentuais mínimos da receita para saúde, beneficiando municípios.
- ✓ O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) cresceu com a ampliação de repasses constitucionais.
- ✓ Programas como Bolsa Família (e depois Auxílio Brasil) foram operacionalizados via municípios, aumentando sua influência. Embora o financiamento e a coordenação estratégica sejam de responsabilidade do Governo Federal, os municípios desempenham o papel fundamental de implementação local, incluindo a gestão das condicionalidades (educação e saúde) e o suporte aos beneficiários.
- ✓ Programas como o FUNDEB que fomentaram, desde 2007, a municipalização do ensino, sobretudo o ensino básico, tendem a transferir recursos dos Estados e da União para os municípios.

### 2. Estados Perderam Participação Relativa

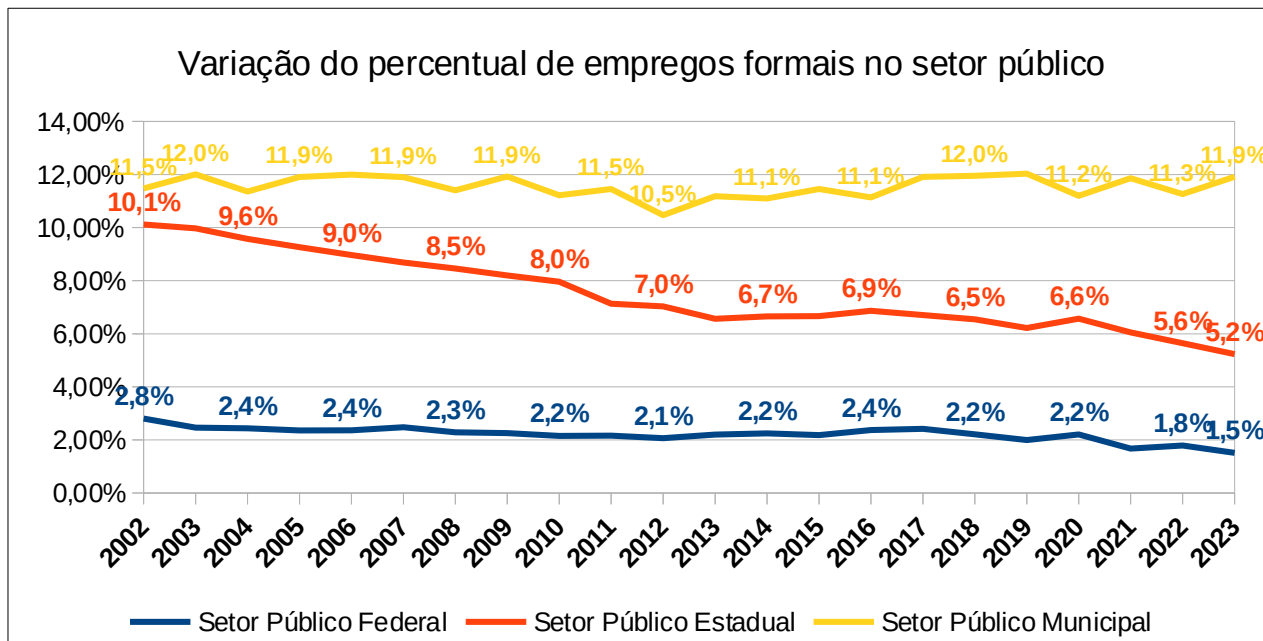
- ✓ O Plano real acabou com a autonomia monetária dos Estados, por meio dos bancos públicos. Estes passaram a depender de empréstimos federais para equilibrar suas contas.
- ✓ A crise fiscal dos estados (especialmente após 2015) levou a um aumento da dependência da União, via refinanciamento de dívidas (como o REFIS dos estados).
- ✓ A DRU (Desvinculação de Receitas da União) reduziu repasses automáticos, enquanto a Lei Kandir (isenção de ICMS para exportações) prejudicou receitas estaduais.

### 3. União Manteve o Controle sobre Tributos Estratégicos

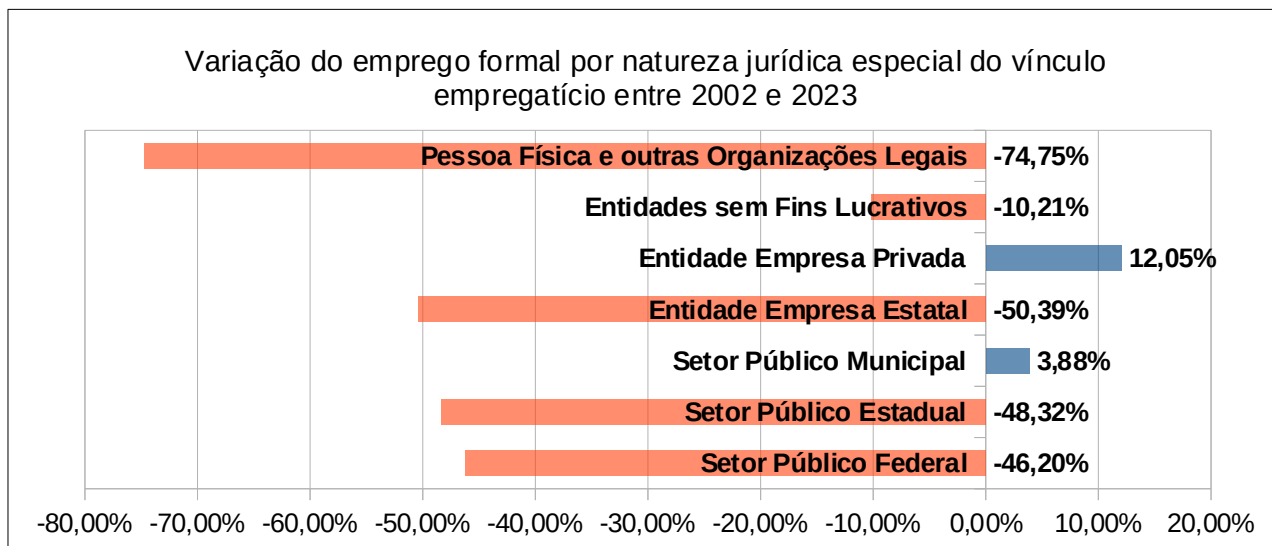
- ✓ Apesar da descentralização, a União concentra cerca de 57% da arrecadação total (IR, CSLL, PIS/Cofins, contribuições sociais).
- ✓ Em momentos de crise (como 2008 e 2015-16), a União retomou centralidade via transferências discricionárias (ex.: precatórios do FPM atrasados em 2023).

Em suma, houve uma transferência gradual de recursos para os municípios, mas a União manteve o poder fiscal decisivo. Os estados, pressionados por dívidas e crises, viram sua autonomia diminuir. Essa dinâmica reflete tanto políticas de descentralização quanto ajustes emergenciais, sem que houvesse uma reforma tributária estruturante.

O crescimento do peso dos municípios, em particular nos serviços públicos oferecidos, em relação aos estados e a União se reflete na distribuição dos trabalhadores formais do setor público. Indicamos a seguir a distribuição percentual desses trabalhadores do setor público nessas três esferas considerando o total dos trabalhadores formais brasileiros:



Com exceção do setor municipal, que apresenta relativa estabilidade, os empregos formais nos setores públicos federal e estadual diminuíram continuamente nos últimos 20 anos. A queda percentual no trabalho formal total foi de 46,20% no setor público federal e 48,32 no setor público estadual e mais de 50% nas empresas estatais.



Conforme já assinalamos, essa distribuição não é casual. Os Estados da federação e a União, em conformidade com a estrutura fiscal brasileira, são justamente os que possuem compromissos financeiros com o grande capital, por meio do mecanismo da dívida pública.

Até o Plano Real, implementado em junho de 1994, os Estados brasileiros não enfrentavam problemas significativos com seus orçamentos, pelo menos de forma direta. Cada Estado possuía

um banco público e – assim como o Banco Central hoje – podia colocar em circulação nova massa monetária emitindo títulos estaduais da dívida pública para cobrir possíveis déficits. Contudo, riqueza não surge do nada; é fruto do trabalho da classe trabalhadora. Quando essa emissão monetária não era acompanhada por produção de riquezas e geração de renda que a sustentasse, o resultado era a inflação.

O Plano Real não resolveu essa questão. Apenas contornou, em parte, o problema inflacionário ao vincular estreitamente a emissão monetária ao crédito: qualquer nova emissão de moeda transformava-se em títulos de dívida que, mais cedo ou mais tarde, precisavam ser pagos. Após o Plano Real, os Estados perderam autonomia monetária e passaram a depender de empréstimos federais para equilibrar suas contas. Para viabilizar esse modelo, os Estados transferiram suas dívidas para a União, que passou a deter o monopólio da criação de dívidas por meio do Banco Central. Em pouco tempo, todos os Estados estavam altamente endividados.

Foi nesse contexto que surgiram a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 9496/1997), a Lei Complementar 101/2000 e, para a previdência dos servidores públicos, a Lei 9.717/1998. Todas essas leis visavam garantir a chamada “responsabilidade fiscal”, vinculando mais diretamente a arrecadação dos Estados ao setor privado da economia. Em períodos de baixo crescimento econômico, a classe trabalhadora é duplamente penalizada: financia um Estado endividado enquanto enfrenta a redução de salários e empregos.

Essa estrutura contribui duplamente para que uma maior parte dos recursos públicos sejam novamente apropriados pelas empresas capitalistas e circulem como capital. O que se dá, predominantemente, de duas formas:

1. União e Estados: despesas e receitas assumem o papel prioritário de financiar o déficit públicos por meio dos títulos da dívida pública. A maior parte da circulação financeira entre os Estados e a União se dá com o capital privado com vistas a absorção e liberação de capital por meio do mecanismo da dívida pública.
2. Municípios: Os municípios, por sua vez, são a esfera em que ocorre a maior parte dos serviços e do consumo estatal. No entanto, cada vez mais, por meio de empresas e trabalhadores terceirizados. Nesse caso, o Estado atua como consumidor para e a serviço do capital.

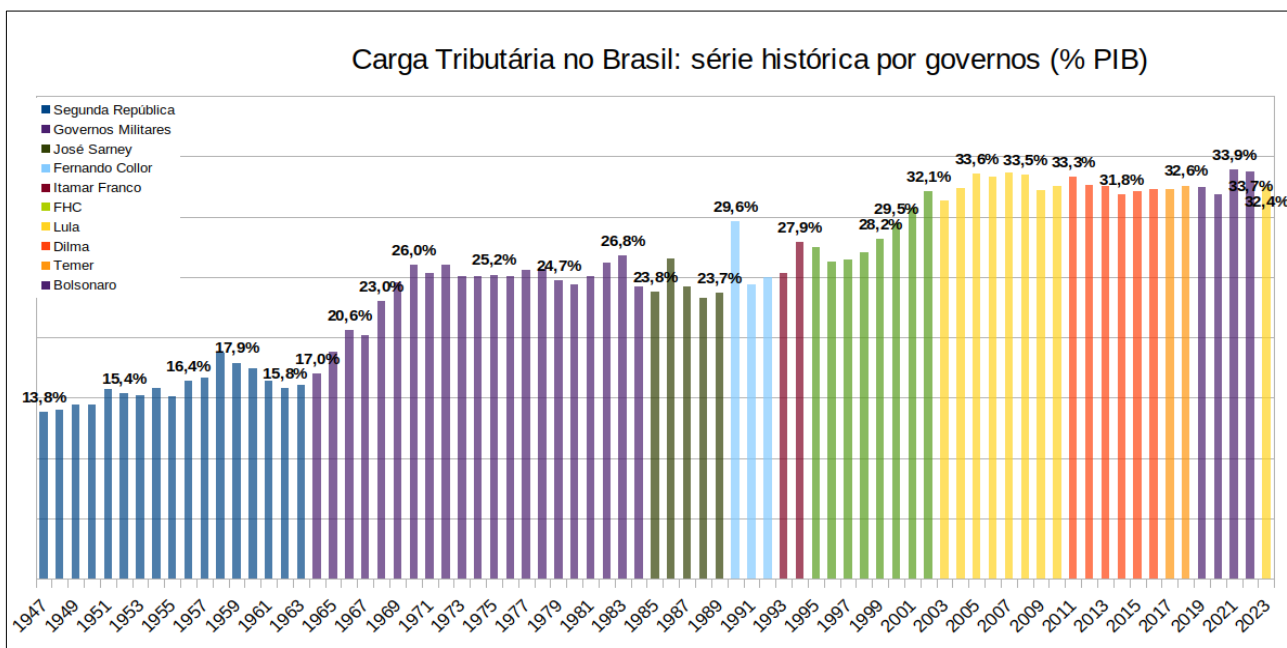
Nos itens seguintes deste capítulo, analisaremos cada uma das engrenagens desse processo e sua materialização na União, nos Estados e nos Municípios.

## **a. A carga tributária brasileira: recursos públicos para o capital privado**

No Brasil, e em todo o mundo, a carga tributária ou a fatia da riqueza direcionada ao Estado cresceu de modo continuado. Porém, como já se insinua no capítulo anterior, a elevada participação do Estado na riqueza produzida pouco ou nada tem que ver com conquistas dos trabalhadores, por exemplo, por meio da elevação dos serviços públicos.

Um indício disso é que os grandes saltos na carga tributária brasileira não se deram, fundamentalmente, em governos de colaboração de classes, menos ainda nos períodos de maiores conquistas dos trabalhadores. Ao contrário, ela cresceu nos períodos de maior ataque a classe trabalhadora: na ditadura militar e no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Vejam a evolução histórica do percentual da carga tributária no Brasil em relação ao PIB desde o final dos anos de 1940 aos dias atuais.



Fonte: Séries históricas do IPEA. Elaboração: ILAESE

Em resumo, com exceção de anos excepcionais, a carga tributária no Brasil saltou do patamar de 15-17% durante a segunda república para 25-27% na ditadura militar. Nesse período, ocorreu a chegada de empresas multinacionais, sobretudo do setor automotivo e de eletrodomésticos. Foi quando o Estado atuou criando uma indústria de base para fornecer insumos e energia a essas multinacionais. Além disso, foi desenvolvida uma nova infraestrutura, voltada não para habitação ou transportes urbanos, mas, fundamentalmente, para o transporte de mercadorias. Esse processo foi sustentado por um elevado endividamento externo e, para pagar essa dívida, a carga tributária cresceu significativamente. Nesse contexto, o aumento da carga tributária visava, em grande parte, atender às condições para que o capital estrangeiro fosse atraído para o Brasil.

O mesmo padrão se repetiu durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Contudo, não se tratava mais de fomentar e construir uma indústria de base para as multinacionais. O que ocorreu, como já indicado, foi a venda integral ou parcial dessas empresas estatais. A carga tributária, nesse caso, aumentou em função do Plano Real. Com uma estrutura produtiva em decadência, o Estado só conseguia “segurar” a inflação por meio de elevadas taxas de juros, atraindo para si os “capitais excedentes” da sociedade. Para pagar esses juros, mais uma vez, foi necessário elevar a carga tributária.

Na prática, o crescimento dos impostos nesse cenário é a contraparte dos juros exorbitantes pagos pelo Estado aos proprietários dos títulos da dívida pública ou às organizações financeiras internacionais. À medida que o capital real migra das indústrias para títulos fictícios da dívida pública, os valores reais produzidos pela classe trabalhadora também precisam migrar para o Estado, de modo a quitar esses títulos fictícios.

O fato é que, desde então, cerca de um terço do PIB do país é transferido ao Estado na forma de impostos e demais tributações. Esse quadro permaneceu inalterado durante os governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro. Aliás, em 2021, sob Bolsonaro, a carga tributária atingiu o maior percentual do PIB da história do país.

O relatório *Carga Tributária do Governo Geral – Tesouro Nacional* está disponível apenas a partir de 2010. Entretanto, ao complementarmos essas informações com os dados da série

histórica do IPEA (de 1947 até 2010), constatamos que a carga tributária alcançou 33,9% do PIB no último ano do governo Bolsonaro, o maior percentual já registrado na história do Brasil. Portanto, seu governo não atuou na redução da carga tributária, como apregoado pela ladainha liberal, mas no redirecionamento das receitas estatais para o capital.

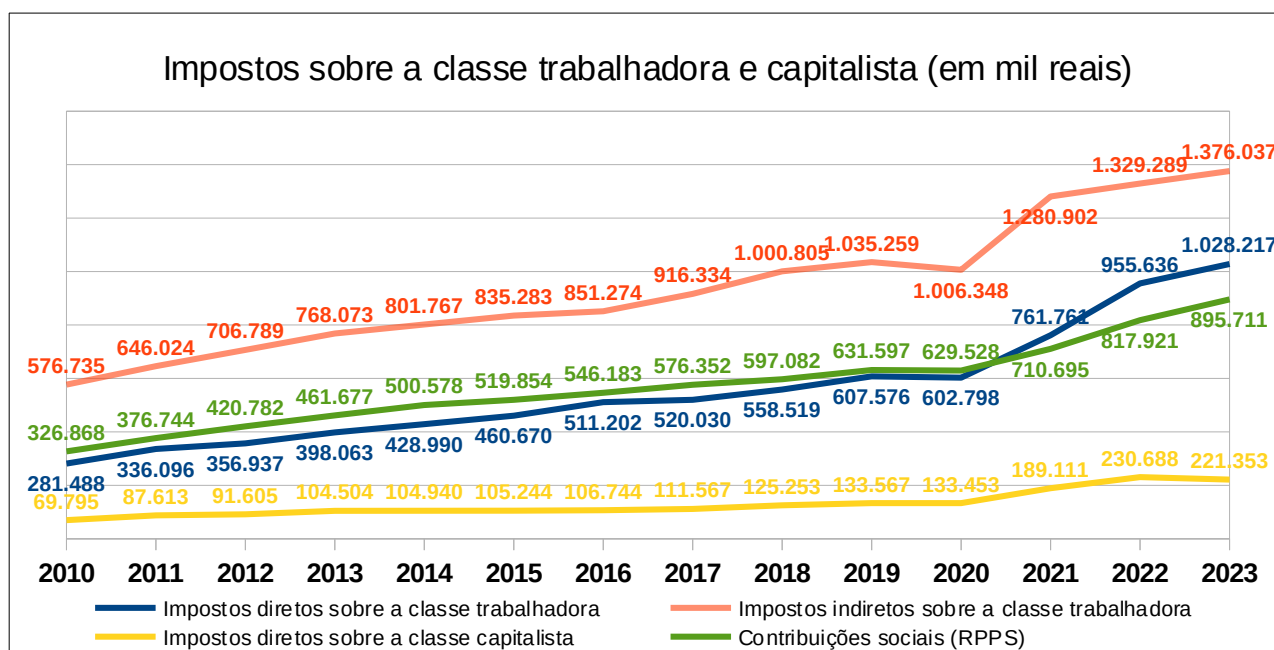
O que singulariza o Brasil, contudo, é a distribuição da carga tributária. Diferentemente da maior parte do mundo, o Brasil taxa, sobretudo, bens e serviços — produtos consumidos predominantemente pela classe trabalhadora —, enquanto figura entre os países que menos taxam renda, propriedade e lucros. Em outras palavras, quem paga a maior parte da carga tributária é, fundamentalmente, a classe trabalhadora.

Para capturarmos essa tendência, assumimos o critério de dividir os impostos conforme eles se apliquem direta ou indiretamente a classe trabalhadora ou a classe capitalista. Ressaltamos que os dados atualmente disponíveis não nos permitem discriminar a fração, por exemplo, do IPTU ou IPVA que são pagos pela classe trabalhadora e pelos empresários capitalistas. Por esse motivo, classificamos impostos como o IPTU e o IPVA como impostos sobre a classe trabalhadora, pois eles se aplicam ao conjunto da população. Seja como for, esses impostos são relativamente pequenos em relação aos impostos que incidem sobre bens e serviços.

Os impostos existentes foram divididos da seguinte forma:

- ✓ **Impostos diretos sobre a classe trabalhadora:** IR, IRPF, IPTU, IPVA, Impostos sobre a folha de pagamento e a mão de obra.
- ✓ **Impostos indiretos sobre a classe trabalhadora:** O conjunto dos impostos sobre bens e serviços.
- ✓ **Impostos diretos sobre a classe capitalista:** CSLL, Impostos de exportação, ITBI, ITR, ITCD, Outros impostos sobre renda e capital, Impostos de importação
- ✓ **Contribuições sociais:** As contribuições sociais não são, a rigor, impostos. Trata-se dos fundos previdenciários, FGTS, PASEP etc... São recursos dos trabalhadores, administrados pelo Estado. Por isso, a classificamos a parte.

Com esses critérios, os resultados são os seguintes:

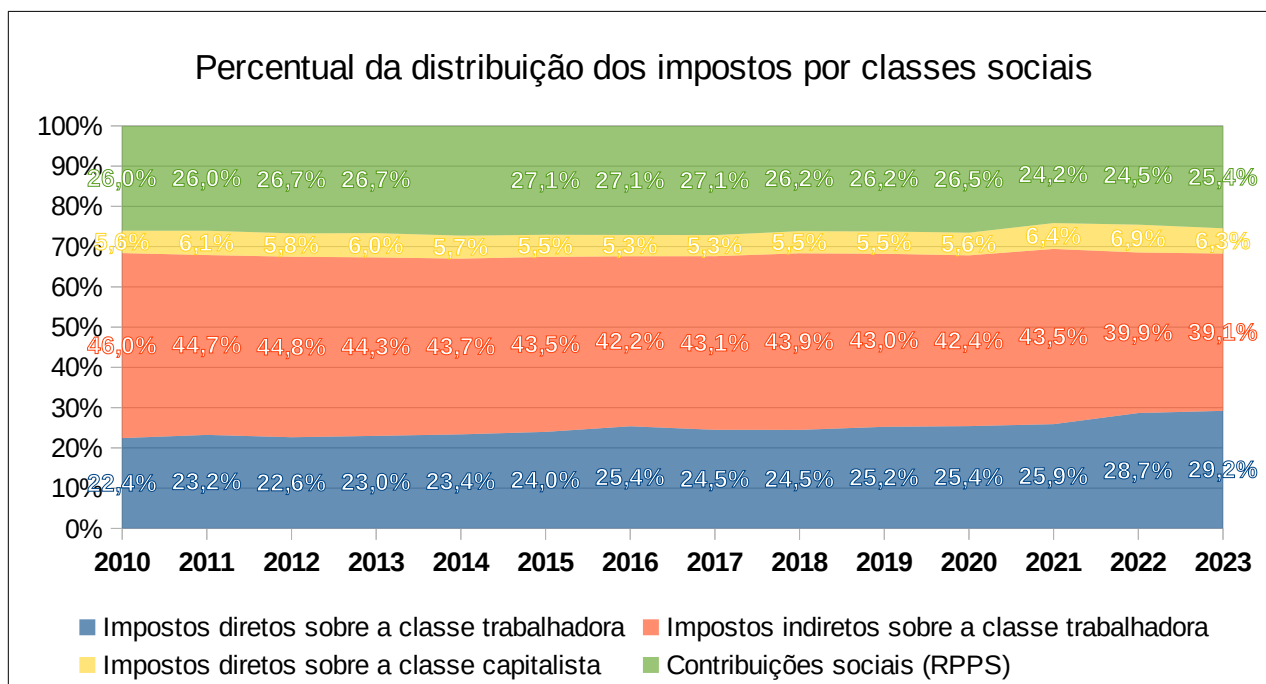


Fonte: Relatórios: Carga Tributária do Governo Geral - Tesouro Nacional. Elaboração: ILAESE.

Em resumo, a quase totalidade dos impostos recaem, direta ou indiretamente, sobre a classe trabalhadora. Mesmo os impostos ditos sobre a propriedade, estão em sua maior parte associados a propriedade de imóveis residenciais e automóveis.

A diferença é abismal. Foi arrecadado, em 2023, 1,028 trilhão de reais em impostos diretos sobre os trabalhadores e 1,376 trilhão em impostos indiretos. Enquanto isso, o conjunto das empresas privadas pagaram apenas 221,353 bilhões de reais. A classe trabalhadora paga 10,8 vezes mais impostos que a burguesia.

Para uma visão geral, apresentamos a seguir uma divisão percentual dos impostos no Brasil, conforme sejam pagos pela classe trabalhadora, diretos e indiretos, pelos empresários nacionais e internacionais. Separamos as contribuições sociais.



Fonte: Relatórios: Carga Tributária do Governo Geral - Tesouro Nacional. Elaboração: ILAESE.

Os impostos que incidem diretamente sobre a classe capitalista, como se vê, representam apenas 6,3% da carga tributária brasileira. Enquanto isso, a classe trabalhadora paga 29,2% de forma direta e 39,1% de forma indireta. Literalmente, os impostos no Brasil são pagos quase que exclusivamente pela classe trabalhadora.

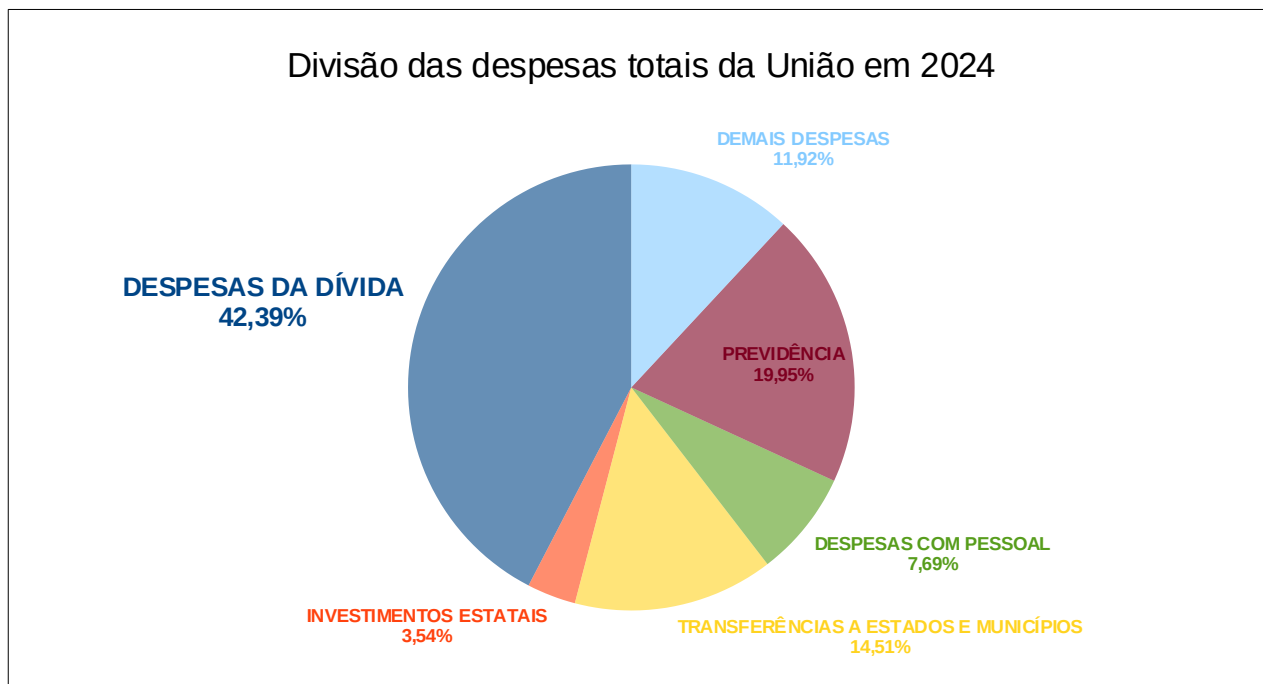
## **b. A dívida pública: o Estado a serviço do capital financeiro**

A princípio, do ponto de vista do Estado, a dívida pública interna parece ser uma espécie de **cartão de crédito do Estado**. Ele recebe empréstimos daqueles que obtêm esses títulos, pagando os juros e amortizando-os na data prevista. O mecanismo da dívida pública, em sua aparência, parece em nada se diferir dos empréstimos a que indivíduos e empresas recorrem todos os dias. Já do ponto de vista dos credores do Estado, como a dívida interna envolve uma quantia que se aproxima de todo o PIB anual do país e seus títulos podem, formalmente, ser comprados por qualquer um; a dívida pública aparece como a **poupança de toda a sociedade**.

Ambas as perspectivas estão profundamente equivocadas. Para entendermos o real papel da dívida pública, devemos considerar seu movimento em seu conjunto e seu papel na circulação capitalista. Para essa tarefa é insuficiente considerarmos apenas as despesas da União e a fatia ocupada pela dívida pública em seu interior, tal como a famosa pizza amplamente divulgada pela

*Auditoria Cidadã da Dívida*. Por essa via, revela-se, corretamente, a enorme dimensão dos recursos estatais direcionadas a movimentação da dívida pública.

Vejamos como ficou a distribuição das despesas da União em 2024.



**Fonte:** Tesouro nacional: séries históricas do tesouro transparente. **Elaboração:** ILAESE

Nota-se que, em 2023, as despesas da dívida ocuparam 42,39% de todas as despesas da União. As despesas com pessoal, que englobam os servidores de todos os setores, representaram apenas 8,22%; as transferências para os Estados e Municípios, 13,7%; a previdência, 20,41%; os investimentos estatais foram míseros 2,67%; enquanto as demais despesas corresponderam a 12,32%.

A *Auditoria Cidadã da Dívida*, corretamente, tem destacado o enorme espaço ocupado no orçamento brasileiro pela dívida pública. Por esse motivo, com base na Constituição de 1988, reivindica uma auditoria que possa expor a ilegalidade dessa dívida sob diversos aspectos. Entre os pontos mais relevantes, destacam-se:

- ✓ A dívida pública carece de transparência, com informações insuficientes sobre a origem, composição e beneficiários dos recursos.
- ✓ O Brasil, historicamente, mantém uma das taxas de juros reais mais altas do mundo, o que eleva exponencialmente o custo da dívida, sobretudo pela prática dos juros compostos (juros sobre juros), que gera um crescimento exponencial e injustificado do montante.
- ✓ A dívida possui várias modalidades de juros: pré-fixados (determinados no momento da venda do título), pós-fixados (variáveis conforme a taxa SELIC) e atrelados à inflação com um juro menor. Esses mecanismos reduzem a transparência, permitindo ganhos extras aos credores, sobretudo em caso de informações privilegiadas.
- ✓ Nos anos 1990, houve a transformação de dívidas externas em dívidas internas sob condições desfavoráveis ao país, favorecendo o sistema financeiro nacional.
- ✓ Parte da dívida foi contraída sob condições irregulares ou cláusulas abusivas, incluindo débitos relacionados à ditadura militar.

✓ A dívida alimenta uma enorme concentração bancária, já que os títulos, inicialmente, são negociados com poucos bancos com carteira comercial: Caixa, Banco do Brasil, Itaú e Bradesco.

Além disso, a *Auditoria Cidadã da Dívida* argumenta que uma parte significativa da dívida pública brasileira é ilegal, destacando que muitos dos contratos que geraram essa dívida não cumpriram requisitos legais, como a transparência, a legitimidade e a legalidade. A instituição aponta que há indícios de que o endividamento foi resultado de práticas de opacidade nas negociações, de juros abusivos e de favorecimento a credores internacionais e privados em detrimento do interesse público.

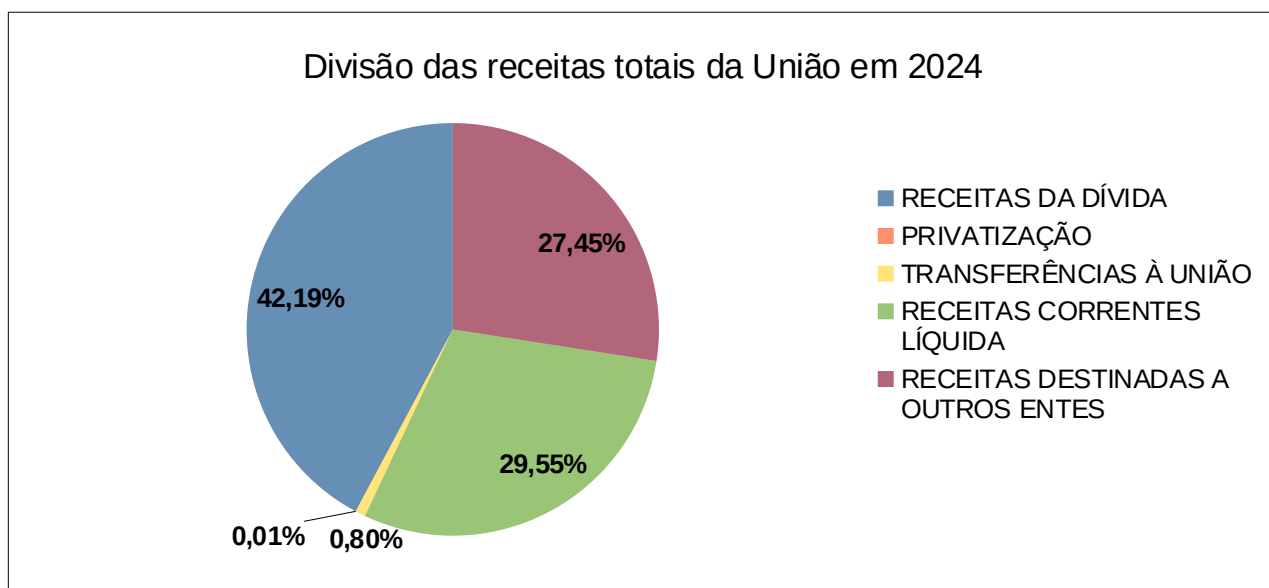
Por esses e outros motivos, o Brasil destina uma proporção significativamente maior de seu orçamento ao pagamento de juros da dívida pública em comparação com outros países.

Acompanhamos a *Auditoria Cidadã da Dívida* em todos esses aspectos e consideramos seu trabalho de grande importância no contexto brasileiro. Contudo, essa explicação ainda é insuficiente e não elimina a visão da dívida pública como um mero “cartão de crédito” do Estado, ainda que denuncie o fato de esse ser operado de modo ilegal em favor do sistema financeiro.

Sustentamos que a dívida pública interna é ainda mais grave do que aparenta e entrelaça o mercado capitalista ao Estado de maneira inseparável, como a carne aos ossos. Seu papel não muda, mesmo que operada dentro da legalidade e moralidade estabelecidas.

Os dados mencionados indicam que, em 2024, 42,39% das despesas da União foram destinadas ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública, sobretudo interna. Contudo, esses dados **não** permitem concluir que, suspendendo o pagamento da dívida, teríamos 42,39% das receitas disponíveis para outras áreas, como educação, saúde, moradia, saneamento, infraestrutura e previdência. Isso porque, embora 42,39% das despesas da União tenham sido com a dívida pública, uma fração similar da arrecadação também foi obtida por meio da emissão e rolagem desses mesmos títulos da dívida.

Por exemplo, no mesmo ano de 2024, 42,19% da arrecadação da União veio de endividamento, seja pela emissão de novos títulos, seja pela renegociação ou rolagem dos títulos existentes, seja por novos empréstimos externos.



Fonte: Tesouro nacional: séries históricas do tesouro transparente. **Elaboração:** ILAESE

Isso significa que, caso a dívida pública fosse retirada da equação, não teríamos recursos extras para o Estado, mas, sim, um déficit nas despesas públicas. Para que não restem dúvidas, apresentamos a seguir os dados com detalhes. Primeiro envolvendo apenas o endividamento público: suas **receitas com novos endividamentos** oriundas da rolagem, emissão de títulos e o uso ou juros das reservas internacionais. Na sequência, **as despesas da dívida** com rolagem<sup>1</sup>, juros e encargos, além das amortizações.

<b>DÍVIDA PÚBLICA: 1995-2004</b>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Receitas de refinanciamento (Rolagem)	86.842.944.000	108.893.530.029	131.743.622.480	277.648.640.257	349.954.602.184	341.626.473.739	238.126.267.712	240.411.929.871	390.278.162.269	378.694.468.636
Operações de crédito (venda de títulos)	20.043.922.000	24.908.480.971	94.806.127.520	9.829.565.516	86.779.892.000	23.236.804.930	55.568.226.000	45.167.906.103	80.612.370.593	59.333.835.321
Receitas do BACEN (reservas internacionais)	6.029.263.660	3.883.766.260	4.146.977.006	10.143.429.340	17.509.136.224	22.447.973.628	28.352.375.000	18.125.165.743	48.023.596.236	24.510.847.536
<b>TOTAL</b>	<b>112.916.129.660</b>	<b>137.685.777.260</b>	<b>230.698.727.005</b>	<b>297.621.635.114</b>	<b>454.443.630.408</b>	<b>387.401.252.297</b>	<b>322.046.868.712</b>	<b>363.705.000.717</b>	<b>518.914.129.099</b>	<b>462.539.151.493</b>
Despesas de refinanciamento (Rolagem)	86.842.944.000	108.893.530.029	134.572.521.245	196.037.876.661	269.242.410.956	300.961.946.737	220.045.653.847	235.831.063.145	383.093.727.548	364.418.005.950
Juros e Encargos da Dívida	16.766.164.599	19.491.998.362	21.033.226.435	30.812.498.779	45.355.563.793	38.834.849.504	52.816.427.962	55.260.683.322	65.706.834.038	74.373.387.100
Amortização da Dívida	9.029.736.210	7.891.736.807	13.266.550.989	24.410.777.406	27.180.920.637	43.899.657.850	54.635.703.961	68.961.278.952	79.550.917.741	71.602.314.395
<b>TOTAL</b>	<b>112.638.844.809</b>	<b>136.277.265.198</b>	<b>168.872.298.669</b>	<b>251.261.152.846</b>	<b>341.778.895.386</b>	<b>383.696.454.091</b>	<b>327.497.785.770</b>	<b>360.053.025.419</b>	<b>528.351.479.327</b>	<b>510.393.707.445</b>
RESULTADO DÍVIDA	-12.614.446.662	277.284.851	1.408.512.062	61.826.428.336	46.360.482.267	112.664.735.021	3.704.798.206	-5.450.917.058	3.651.975.298	-94.37.350.228
<b>DÍVIDA PÚBLICA: 2005-2014</b>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Receitas de refinanciamento (Rolagem)	507.181.857.220	399.509.067.602	378.775.864.720	243.740.352.596	357.833.075.523	371.529.955.070	472.339.492.208	376.744.177.605	418.543.079.145	555.008.029.024
Operações de crédito (venda de títulos)	80.060.678.578	142.659.174.129	156.523.726.978	165.781.174.516	139.910.798.776	130.494.045.519	94.201.984.871	174.699.178.830	90.450.885.424	272.902.694.498
Receitas do BACEN (reservas internacionais)	27.047.490.266	27.832.549.596	26.304.603.285	30.963.998.869	216.125.046.691	52.180.458.193	58.846.845.709	196.481.556.725	90.872.240.586	86.141.866.599
<b>TOTAL</b>	<b>614.290.026.064</b>	<b>570.000.791.327</b>	<b>561.544.194.984</b>	<b>440.485.525.981</b>	<b>713.868.920.990</b>	<b>554.204.458.782</b>	<b>625.388.322.788</b>	<b>747.924.913.160</b>	<b>599.866.385.155</b>	<b>914.052.590.121</b>
Despesas de refinanciamento (Rolagem)	499.855.485.524	37.683.922.975	37.478.316.281	277.760.794.612	265.642.059.399	373.347.619.888	479.367.849.200	298.989.692.010	459.032.941.630	616.818.085.590
Juros e Encargos da Dívida	89.839.644.292	151.151.879.812	140.078.869.860	110.168.275.750	124.180.424.430	122.018.856.730	131.066.556.540	134.079.856.060	141.691.425.500	170.350.506.800
Amortização da Dívida	49.251.222.886	120.929.458.123	96.877.999.891	170.982.052.320	252.088.060.270	139.911.720.500	97.628.347.270	39.952.229.730	117.705.634.110	190.752.271.760
<b>TOTAL</b>	<b>638.946.352.702</b>	<b>648.914.260.910</b>	<b>611.720.186.032</b>	<b>558.911.122.682</b>	<b>641.910.544.099</b>	<b>635.368.197.118</b>	<b>708.032.753.010</b>	<b>753.021.777.800</b>	<b>718.490.001.240</b>	<b>977.920.864.150</b>
RESULTADO DÍVIDA	-47.854.555.952	-24.656.326.638	-78.913.469.583	-50.175.991.049	-118.425.596.702	71.958.376.891	-81.163.738.337	-82.644.430.222	-5.096.864.640	-118.563.616.085
<b>DÍVIDA PÚBLICA: 2015-2024</b>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Receitas de refinanciamento (Rolagem)	775.511.499.681	752.513.399.265	506.272.950.081	534.297.709.797	374.944.543.598	507.553.514.286	1.647.492.679.205	1.479.193.629.281	1.378.040.911.143	1.377.512.355.196
Operações de crédito (venda de títulos)	252.169.728.700	295.006.082.636	442.880.840.535	396.946.560.013	598.979.259.062	1.140.841.248.930	383.780.343.962	79.614.560.725	375.919.386.781	528.272.602.349
Receitas do BACEN (reservas internacionais)	252.226.718.652	248.945.253.309	101.236.302.832	269.489.481.212	135.385.575.294	438.708.946.372	117.477.620.119	227.493.291.418	149.643.102.107	135.912.678.887
<b>TOTAL</b>	<b>1.279.907.947.033</b>	<b>1.296.464.735.210</b>	<b>1.050.390.093.447</b>	<b>1.200.733.751.022</b>	<b>1.109.309.377.954</b>	<b>2.087.103.709.589</b>	<b>2.148.750.643.286</b>	<b>1.786.301.481.424</b>	<b>1.903.603.400.031</b>	<b>2.041.697.636.433</b>
Despesas de refinanciamento (Rolagem)	571.898.174.228	653.848.055.968	462.632.657.650	450.198.329.589	476.775.244.774	723.323.376.764	1.399.617.895.332	1.425.069.591.332	1.467.362.844.762	1.273.811.552.409
Juros e Encargos da Dívida	208.362.694.170	204.891.738.043	203.109.395.198	279.373.555.249	285.094.343.406	346.683.852.485	256.214.475.491	247.308.392.006	240.662.198.170	352.023.046.080
Amortização da Dívida	181.970.549.822	271.445.857.845	320.376.374.352	336.160.953.192	275.694.121.156	311.528.041.775	304.990.687.913	207.090.250.950	178.781.446.530	370.945.041.337
<b>TOTAL</b>	<b>962.231.418.220</b>	<b>1.130.185.651.856</b>	<b>986.118.427.200</b>	<b>1.065.732.838.030</b>	<b>1.037.563.709.336</b>	<b>1.381.535.271.024</b>	<b>1.960.823.058.735</b>	<b>1.879.468.234.288</b>	<b>1.886.806.489.462</b>	<b>1.996.779.639.826</b>
RESULTADO DÍVIDA	-63.868.274.029	-317.676.528.813	-166.279.083.354	-64.271.666.247	-135.000.912.993	71.456.668.618	705.568.438.565	187.927.584.550	-93.166.752.864	-16.796.910.569

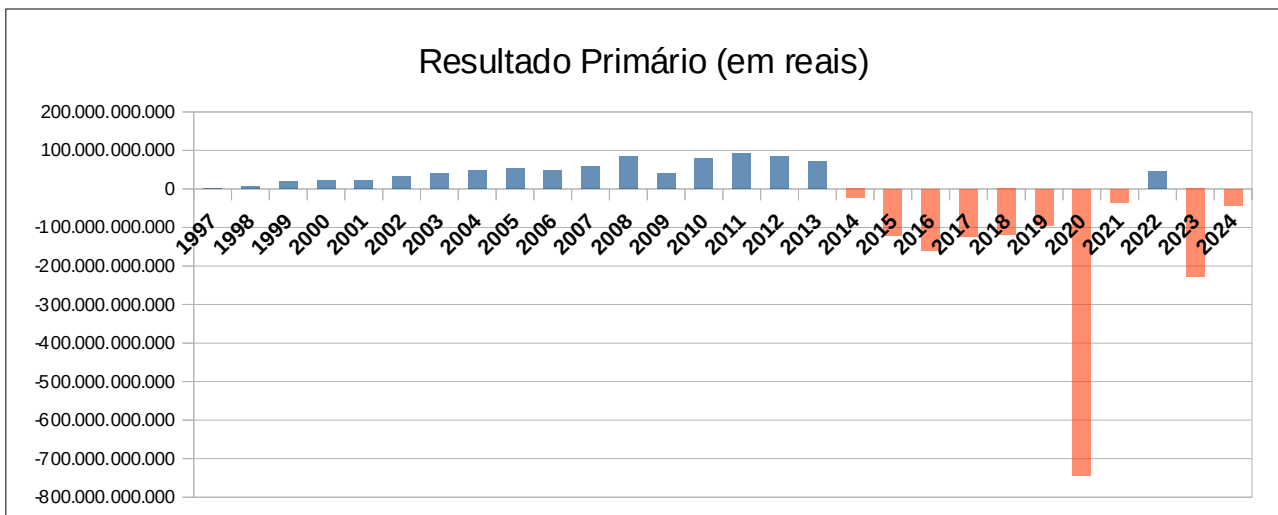
Fonte: Tesouro nacional: séries históricas do tesouro transparente. **Elaboração:** ILAESE

É possível ver, no resultado da dívida, isto é, a diferença entre as receitas com novos endividamentos e das despesas com pagamento de juros e amortizações. É possível classificar esse resultado em três períodos distintos:

- ✓ **Entre 1995 e 2000**, foi positivo: ou seja, o país, obteve mais recursos com o endividamento do que pagou, ocasionando um salto da dívida pública.
- ✓ **Entre 2001 e 2014** ocorreu o contrário. O pagamento da dívida foi superior ao que foi arrecadado com novos endividamentos. Nesse período, do ponto de vista do Estado, houve uma arrecadação maior do que os gastos e o excedente foi utilizado em juros e amortizações da dívida pública
- ✓ **Por fim, de 2015 em diante**, voltamos ao ciclo dos anos 90 quando, no geral, a dívida tapa o buraco dos gastos públicos.

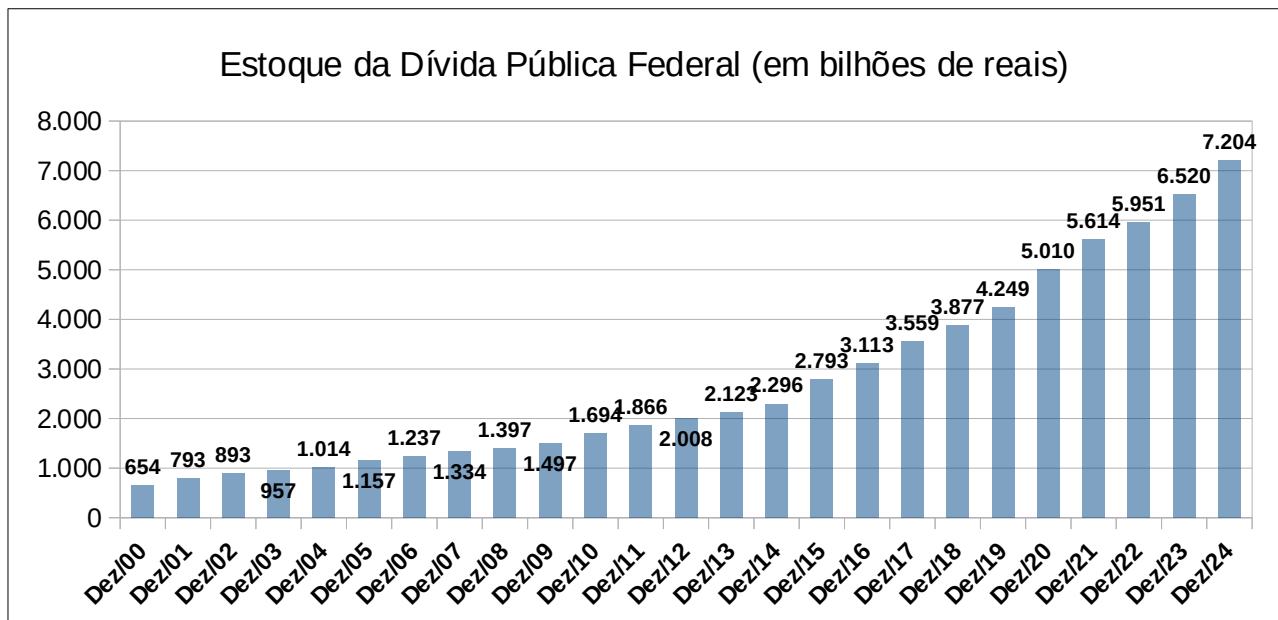
Vista do ponto de vista da arrecadação pública com impostos e dos gastos públicos não financeiros, temos o **superavit primário** quando se gasta menos do que se arrecada, utilizando o excedente para pagar a dívida e **deficit primário** na situação oposta, quando o buraco na execução orçamentária é tapado com o excedente oriundo do endividamento. Eis os dados do resultado primário da União entre 1997 e 2024.

<sup>1</sup> A **rolagem dos títulos públicos** ocorre quando o governo emite novos títulos para pagar os que estão vencendo. Isso gera **receitas** pela venda dos novos títulos e **despesas** pelo pagamento dos juros e do principal dos títulos vencidos, mantendo o estoque da dívida sem reduzi-lo.



Fonte: Tesouro nacional: séries históricas do tesouro transparente. Elaboração: ILAESE

A consequência desse processo, alimentado desde 2014, em que os gastos primários da União superam a receita primária, é a elevação do endividamento público.



Fonte: Tesouro nacional: séries históricas do tesouro transparente. Elaboração: ILAESE

A dívida pública federal saltou de 2,2 trilhões de reais em 2015 para 7,2 trilhões ao fim de 2024, enquanto no período entre 2001 e 2014 ela ficou relativamente estável (se descontarmos os efeitos inflacionários) e até caiu em relação ao PIB do país.

As conclusões derivadas dessa síntese são drásticas. Elas invertem as aparências que apresentam o endividamento público interno como um mero cartão de crédito do Estado ou uma poupança coletiva da sociedade. Conforme analisado, por meio dos títulos da dívida pública, o Estado vincula-se ativamente ao processo de circulação do capital. **Ele absorve o capital excedente da sociedade quando esse não encontra locais de investimento e os ressuscita quando a situação se inverte. Procura absorver o capital excedente nos momentos de crise e alimentar a expansão do capital nos momentos de prosperidade.**

Os títulos da dívida pública cumprem, assim, uma tripla função em benefício dos múltiplos capitais:

1. Reconvertem o dinheiro atuante como mera renda da sociedade em capital, utilizando impostos para amortizar esses títulos.
2. Transformam o capital excedente em títulos fictícios a serem usados no futuro, consumindo-o no presente via gastos públicos.
3. Nesse movimento, na medida que a cada momento títulos são emitidos e amortizados, transfere-se e aloca-se os capitais disponíveis nos setores mais rentáveis, equilibrando descompassos na circulação.

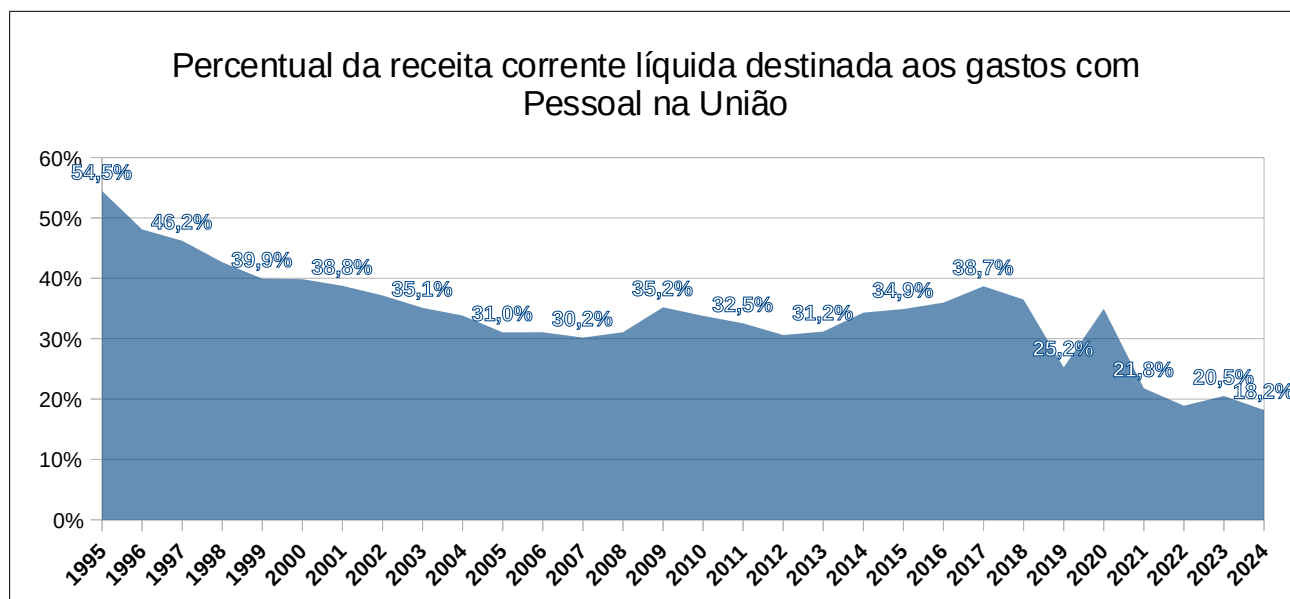
Como apontado pela Auditoria, todo capital relacionado à dívida pública deve, em última instância, ser retirado dos impostos e do orçamento público. No entanto, isso não ocorre de maneira uniforme ou contínua. Em crises, quando o capital não pode se expandir por limitações intrínsecas ao capitalismo, o Estado surge como solução temporária, projetando os problemas para o futuro por meio da dívida pública interna. Essa é a única saída para o que consideramos ser a mais fulminante das contradições do capital, ainda mais potente que a tendência de queda da taxa geral de lucro: a necessidade, para todos os capitais, de expansão infinita ou de uma reprodução em escala ampliada.

Longe de contrapor-se ao capital privado, o Estado capitalista age como sua última válvula de escape, absorvendo contradições para salvaguardá-lo. Contudo, mesmo os títulos fictícios da dívida pública não são capazes de evitar as crises. Na ausência de riqueza suficiente para saldar juros ou amortizar títulos, estes se tornam meros papéis, abrindo caminho para novas explosões econômicas., agora, de dimensão nuclear.

### c. União: a evolução das despesas e das receitas no governo central

Em nenhuma das esferas do Estado, o corte de gastos públicos se manifesta de forma tão contundente como na União. Não é para menos, absorvendo boa parte dos recursos dos Estados, endividados desde o Plano Real, a União centraliza os recursos públicos com o objetivo central de garantir o pagamento e a rolagem dos títulos públicos. Deve ainda manter reservas de dólar, oriundas do superávit comercial, com objetivo de fazer política monetária.

Não sem razão, as despesas com pessoal, na União, despencaram, como indicado:



Fonte: Tesouro nacional: séries históricas do tesouro transparente. Elaboração: ILAESE

No executivo da União, as despesas com pessoal despencaram a um patamar inaudito. No começo dos anos 90 elas foram superiores a 50% e, no último ano, caíram para 18,2%.

Esse dado nos remete a necessidade de examinarmos mais profundamente a evolução histórica das despesas da União. Começamos apresentando a evolução das despesas correntes da União entre 1994 e 2023.

As despesas da União se dividem da seguinte forma:

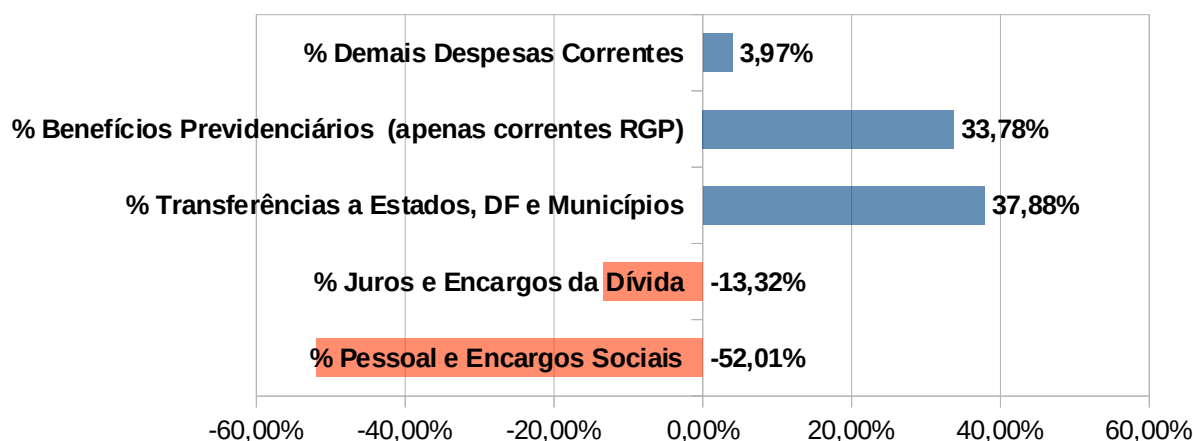
- ✓ **Pessoal e Encargos Sociais:** Recursos destinados ao pagamento de salários, aposentadorias, pensões e encargos dos servidores públicos federais.
- ✓ **Juros e Encargos da Dívida:** Pagamento dos juros e encargos financeiros incidentes sobre a dívida pública, incluindo refinanciamentos.
- ✓ **Transferências a Estados, DF e Municípios:** Recursos repassados pela União para governos estaduais, municipais e do Distrito Federal (ex.: FPM, FPE).
- ✓ **Benefícios Previdenciários (RGPS):** Pagamento de aposentadorias, pensões e outros benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo INSS.
- ✓ **Demais Despesas Correntes:** Inclui outros gastos necessários para a manutenção da máquina pública, como despesas com saúde, educação, programas sociais e custeio geral (materiais, serviços).

Vejam agora a distribuição.

<b>DESPESAS CORRENTES</b>	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Pessoal e Encargos Sociais	18.266.322.217	37.889.174.156	40.900.880.825	44.529.739.522	47.946.551.537	51.571.042.513	58.240.660.490	65.449.398.569
Juros e Encargos da Dívida	9.832.613.044	16.766.164.599	19.491.998.362	21.033.226.435	30.812.498.779	45.355.563.793	38.834.849.504	52.816.427.962
Transferências a Estados, DF e Municípios	12.001.031.789	21.639.387.837	25.684.514.161	29.935.179.331	37.509.187.013	41.919.152.924	51.575.262.347	59.841.191.810
Benefícios Previdenciários (apenas correntes RGP)	17.007.952.825	32.561.675.957	41.486.959.922	46.445.326.782	53.510.900.801	58.158.637.130	64.710.434.116	74.857.372.911
Demais Despesas Correntes	13.074.677.324	24.111.772.560	25.883.955.907	29.383.217.644	29.562.984.601	31.331.067.010	36.639.857.834	40.762.579.513
% Pessoal e Encargos Sociais	26,03%	28,49%	26,65%	25,99%	24,05%	22,59%	23,30%	22,28%
% Juros e Encargos da Dívida	14,01%	12,61%	12,70%	12,28%	15,46%	19,86%	15,53%	17,98%
% Transferências a Estados, DF e Municípios	17,10%	16,27%	16,74%	17,47%	18,82%	18,36%	20,63%	20,37%
% Benefícios Previdenciários (apenas correntes RGP)	24,23%	24,49%	27,04%	27,11%	26,84%	25,47%	25,88%	25,49%
% Demais Despesas Correntes	18,63%	18,13%	16,87%	17,15%	14,83%	13,72%	14,66%	13,88%
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pessoal e Encargos Sociais	75.029.037.158	78.974.749.646	89.431.566.170	94.068.460.585	107.053.271.517	116.668.821.896	133.133.230.320	153.808.481.880
Juros e Encargos da Dívida	55.260.683.322	65.706.834.038	74.373.387.100	89.839.644.292	151.151.879.812	140.078.869.860	110.168.275.750	124.180.424.430
Transferências a Estados, DF e Municípios	73.565.222.103	80.194.756.684	92.335.629.637	117.708.046.308	126.856.412.779	136.429.676.684	168.178.180.980	166.914.233.780
Benefícios Previdenciários (apenas correntes RGP)	87.588.385.029	108.477.511.642	122.976.197.420	142.485.443.772	161.746.633.685	177.712.767.723	195.340.668.140	218.660.321.860
Demais Despesas Correntes	47.629.401.397	50.565.337.033	60.594.016.305	74.430.733.077	83.837.104.275	86.377.103.197	92.891.923.510	112.597.190.840
% Pessoal e Encargos Sociais	22,13%	20,57%	20,34%	18,14%	16,98%	17,75%	19,03%	19,82%
% Juros e Encargos da Dívida	16,30%	17,11%	16,91%	17,33%	23,97%	21,31%	15,74%	16,00%
% Transferências a Estados, DF e Municípios	21,70%	20,89%	21,00%	22,70%	20,12%	20,76%	24,04%	21,51%
% Benefícios Previdenciários (apenas correntes RGP)	25,83%	28,26%	27,97%	27,48%	25,65%	27,04%	27,92%	28,17%
% Demais Despesas Correntes	14,05%	13,17%	13,78%	14,35%	13,29%	13,14%	13,28%	14,51%
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pessoal e Encargos Sociais	168.861.606.960	181.833.613.340	188.771.336.200	204.499.620.770	220.201.006.010	235.825.486.721	255.668.106.747	281.304.357.337
Juros e Encargos da Dívida	122.018.856.730	131.036.556.540	134.079.856.060	141.691.425.500	170.350.506.800	208.362.694.170	204.891.738.043	203.103.395.198
Transferências a Estados, DF e Municípios	187.100.367.370	218.570.210.770	234.665.690.870	246.064.525.050	263.231.297.190	276.603.298.046	304.727.675.264	306.248.756.942
Benefícios Previdenciários (apenas correntes RGP)	245.983.904.150	273.616.256.420	310.006.424.040	347.683.075.340	390.011.460.160	428.530.621.020	495.731.547.409	545.691.007.405
Demais Despesas Correntes	127.432.485.660	143.679.632.840	164.550.731.550	193.243.443.290	228.070.918.620	282.554.578.182	278.072.808.808	266.981.319.796
% Pessoal e Encargos Sociais	19,83%	19,17%	18,29%	18,05%	17,31%	16,47%	16,61%	17,54%
% Juros e Encargos da Dívida	14,33%	13,81%	12,99%	12,50%	13,39%	14,55%	13,31%	12,67%
% Transferências a Estados, DF e Municípios	21,98%	23,04%	22,74%	21,71%	20,70%	19,32%	19,80%	19,10%
% Benefícios Previdenciários (apenas correntes RGP)	28,89%	28,84%	30,04%	30,68%	30,66%	29,93%	32,21%	34,03%
% Demais Despesas Correntes	14,97%	15,14%	15,94%	17,05%	17,93%	19,73%	18,07%	16,65%
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2024/1994
Pessoal e Encargos Sociais	293.817.548.978	292.777.140.060	299.972.501.188	307.409.208.417	333.023.459.389	363.182.571.500	362.104.004.390	
Juros e Encargos da Dívida	279.373.555.249	285.094.343.406	346.683.852.485	256.214.475.491	247.308.392.006	240.662.198.170	352.023.046.080	
Transferências a Estados, DF e Municípios	340.384.625.505	375.778.451.878	460.578.464.482	460.673.967.873	567.528.027.122	605.351.540.960	683.463.178.849	
Benefícios Previdenciários (apenas correntes RGP)	587.713.565.200	628.240.616.333	666.977.055.494	710.341.510.000	801.511.438.951	901.799.397.270	939.789.078.014	
Demais Despesas Correntes	268.429.989.213	259.473.723.609	549.601.494.536	303.000.962.189	433.936.663.180	544.534.603.354	561.516.959.805	
% Pessoal e Encargos Sociais	16,60%	15,90%	12,91%	15,09%	13,97%	13,68%	12,49%	-52,01%
% Juros e Encargos da Dívida	15,79%	15,48%	14,92%	12,57%	10,38%	9,06%	12,14%	-13,32%
% Transferências a Estados, DF e Municípios	19,23%	20,41%	19,82%	22,61%	23,81%	22,80%	23,58%	37,88%
% Benefícios Previdenciários (apenas correntes RGP)	33,21%	34,12%	28,70%	34,86%	33,63%	33,96%	32,42%	33,78%
% Demais Despesas Correntes	15,17%	14,09%	23,65%	14,87%	18,21%	20,51%	19,37%	3,97%

Fonte: Tesouro nacional: séries históricas do tesouro transparente. Elaboração: ILAESE

### Variação das despesas por modalidade entre 1994 e 2024



Fonte: Tesouro nacional: séries históricas do tesouro transparente. Elaboração: ILAESE

Primeiramente, é importante destacar que a queda no percentual do montante destinado a Juros e Encargos da Dívida não significa muito. Como pode ser observado na série histórica apresentada, essa variável é amplamente volátil, pois os juros e encargos podem ser pagos com a emissão de novos títulos da dívida e o aumento do endividamento. Ou seja, trata-se de uma despesa de capital, e não de uma despesa corrente.

Afora isso, dois aspectos nos chamam a atenção:

- 1) o fato de as despesas com pessoal e encargos sociais terem caído drasticamente;
- 2) o aumento significativo, em termos percentuais, das despesas com previdência. Vejamos cada um desses pontos.

A queda das despesas com pessoal e encargos sociais é resultado do desmantelamento dos serviços públicos oferecidos pelo Estado há mais de três décadas no Brasil. No entanto, esse fenômeno tem razões mais profundas do que uma simples vontade política por parte de certos agentes. Ele está profundamente enraizado na decadência estrutural do país.

A desindustrialização relativa do Brasil, a transferência dos centros produtores de mercadorias de ponta para a Ásia, a migração do capital brasileiro para indústrias de baixa intensidade tecnológica e os novos procedimentos técnicos da indústria 4.0, que simplificam o trabalho para a grande maioria dos trabalhadores, tornam os investimentos em educação, pesquisa e desenvolvimento cada vez mais dispensáveis do ponto de vista do capital no Brasil.

Para os setores capitalistas mais retrógrados, desvinculados do mercado interno ou voltados para o mercado de produtos de baixo valor agregado e consumo de massa, o SUS e a saúde pública são dispensáveis. O Brasil, tem um exército industrial de reserva que equivale a dois terços da classe trabalhadora. “Deixai morrer”, a começar pela população periférica, negra e jovem. Basta remediar a situação com repressão e “segurança” pública.

Sobre a previdência, e também a saúde pública, é preciso ir além do discurso de que não são deficitárias, pois fazem parte da seguridade social. É verdade que a seguridade social no Brasil é um sistema amplo que visa garantir direitos sociais essenciais à população, composto por três áreas principais: saúde, assistência social e previdência social. Por isso, a seguridade social é financiada por uma série de fontes, que incluem, além das contribuições dos trabalhadores e empregadores, recursos provenientes de impostos gerais, como o COFINS e a CIDE. No caso da previdência, a seguridade social foi duplamente necessária já na Constituinte de 1988, pois

viabilizou a aposentadoria de uma massa de trabalhadores que exerceram suas atividades em um Brasil onde atividades não monetarizadas eram predominantes. Diante disso, é correta a avaliação de que o sistema previdenciário não deve ser analisado apenas pelo financiamento direto, mas também no contexto mais amplo da seguridade social, que envolve a redistribuição de recursos e a proteção social da população em diversas frentes.

No entanto, essa situação tende sim a se tornar insustentável no longo prazo. E os motivos são muito mais profundos. Temos não apenas a tendência em curso de envelhecimento da população, como a redução geral dos salários e o crescimento da informalidade. A lógica é simples. De um lado, trabalhadores que ganham cada vez menos financiam grupos de trabalhadores que ganhavam salários melhores. De outro, cresce a informalidade e trabalhos “flexíveis” cuja contribuição previdenciária é irregular ou inexistente. Ao se aprofundar esses processos, não há sistema previdenciário que aguente. A questão dos recursos públicos se entrelaçam com a sociedade capitalista brasileira em seu conjunto.

Apresentando, assim, a distribuição das despesas da União por função, desconsiderando a dívida pública. Nessa perspectiva, vemos que o sistema previdenciário, sozinho, já é responsável por mais da metade do orçamento.

Função	2000	2002	2003	2005	2007	2008	2010	2012	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2023/2000	
% Legislativa	0,97%	1,03%	1,17%	1,09%	0,96%	0,92%	0,77%	0,69%	0,60%	0,62%	0,52%	0,51%	0,51%	0,37%	0,43%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	-58,49%
% Judiciária	3,56%	3,41%	3,19%	3,06%	3,12%	3,36%	3,02%	2,71%	2,53%	2,65%	2,48%	2,50%	2,51%	1,86%	2,13%	2,12%	2,01%	2,11%	2,11%	-40,91%
% Essencial à Justiça	0,37%	0,43%	0,52%	0,67%	0,70%	0,79%	0,74%	0,44%	0,46%	0,51%	0,50%	0,49%	0,50%	0,39%	0,45%	0,43%	0,43%	0,43%	0,43%	12,98%
% Administração	3,62%	3,43%	2,81%	2,60%	2,59%	2,50%	2,63%	2,20%	1,89%	1,90%	1,92%	2,10%	1,77%	1,32%	1,52%	1,44%	1,33%	1,21%	1,21%	-66,69%
% Defesa Nacional	5,85%	5,26%	4,41%	4,42%	4,13%	4,30%	4,56%	3,96%	3,71%	3,42%	5,33%	5,73%	6,05%	4,54%	5,28%	4,94%	4,43%	4,28%	4,28%	-26,87%
% Segurança Pública	1,20%	0,92%	0,92%	0,86%	0,98%	1,07%	1,20%	0,81%	0,70%	0,71%	0,68%	0,66%	0,65%	0,58%	0,65%	0,67%	0,67%	0,79%	0,79%	-34,62%
% Relações Exteriores	0,41%	0,55%	0,44%	0,44%	0,33%	0,39%	0,29%	0,28%	0,24%	0,31%	0,23%	0,24%	0,24%	0,22%	0,25%	0,23%	0,20%	0,23%	0,23%	-44,98%
% Assistência Social	2,44%	2,71%	3,21%	4,53%	5,89%	6,19%	6,39%	7,47%	7,36%	7,20%	7,10%	7,09%	7,31%	24,43%	10,87%	11,97%	14,26%	13,89%	13,89%	468,39%
% Previdência Social	51,38%	51,34%	55,45%	53,97%	55,74%	55,57%	53,60%	53,84%	53,09%	53,43%	55,25%	54,95%	55,92%	45,27%	54,28%	54,39%	52,31%	51,34%	51,34%	-0,07%
% Saúde	11,15%	10,60%	10,36%	10,45%	9,42%	9,43%	8,99%	9,50%	9,17%	9,59%	8,56%	8,69%	8,78%	8,95%	10,89%	8,28%	8,64%	9,55%	9,55%	-14,33%
% Trabalho	3,44%	3,53%	3,62%	3,64%	4,63%	4,72%	5,09%	5,58%	7,47%	6,77%	5,90%	5,71%	5,58%	4,49%	4,44%	5,61%	5,12%	5,34%	5,34%	55,50%
% Educação	5,84%	5,51%	5,42%	4,63%	4,51%	4,74%	6,31%	7,07%	7,87%	8,14%	7,48%	7,33%	6,80%	4,87%	6,08%	6,35%	6,74%	6,50%	6,50%	11,33%
% Cultura	0,13%	0,10%	0,09%	0,14%	0,10%	0,11%	0,14%	0,11%	0,09%	0,08%	0,08%	0,08%	0,06%	0,03%	0,04%	0,04%	0,12%	0,10%	0,10%	-24,49%
% Direitos da Cidadania	0,22%	0,17%	0,15%	0,24%	0,15%	0,20%	0,23%	0,07%	0,07%	0,07%	0,11%	0,07%	0,06%	0,05%	0,04%	0,04%	0,04%	0,06%	0,06%	-73,00%
% Urbanismo	0,10%	0,20%	0,13%	0,60%	0,20%	0,23%	0,30%	0,15%	0,16%	0,11%	0,15%	0,13%	0,11%	0,08%	0,08%	0,09%	0,06%	0,08%	0,08%	-21,04%
% Habitação	0,88%	0,05%	0,05%	0,16%	0,00%	0,03%	0,00%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-99,93%
% Saneamento	0,09%	0,04%	0,02%	0,03%	0,01%	0,10%	0,09%	0,10%	0,05%	0,03%	0,06%	0,05%	0,03%	0,05%	0,03%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	-86,18%
% Gestão Ambiental	0,63%	0,53%	0,36%	0,57%	0,30%	0,30%	0,32%	0,35%	0,39%	0,29%	0,25%	0,28%	0,24%	0,20%	0,20%	0,17%	0,21%	0,69%	0,69%	10,79%
% Ciência e Tecnologia	0,68%	0,63%	0,76%	0,94%	0,77%	0,85%	0,88%	0,81%	0,66%	0,60%	0,50%	0,50%	0,48%	0,36%	0,32%	0,49%	0,67%	0,72%	0,72%	5,71%
% Agricultura	2,80%	2,29%	2,48%	2,38%	1,87%	1,66%	1,46%	1,33%	1,06%	1,78%	1,22%	1,22%	1,11%	0,74%	1,08%	1,31%	1,13%	1,00%	1,00%	-64,29%
% Organização Agrária	0,60%	0,58%	0,54%	1,03%	0,83%	0,53%	0,37%	0,25%	0,27%	0,16%	0,15%	0,13%	0,10%	0,08%	0,07%	0,09%	0,13%	0,13%	0,13%	-78,69%
% Indústria	0,18%	0,17%	0,17%	0,43%	0,64%	0,45%	0,23%	0,24%	0,21%	0,19%	0,17%	0,15%	0,12%	0,09%	0,10%	0,09%	0,10%	0,09%	0,09%	-46,70%
% Comércio e Serviços	1,03%	0,76%	0,79%	0,81%	0,37%	0,29%	0,24%	0,18%	0,15%	0,11%	0,18%	0,21%	0,14%	0,41%	0,11%	0,10%	0,11%	0,15%	0,15%	-85,50%
% Comunicações	0,22%	0,24%	0,24%	0,14%	0,11%	0,08%	0,08%	0,10%	0,12%	0,11%	0,09%	0,09%	0,09%	0,09%	0,13%	0,18%	0,13%	0,11%	0,11%	-49,92%
% Energia	0,29%	3,26%	1,49%	0,13%	0,10%	0,09%	0,08%	0,08%	0,10%	0,15%	0,14%	0,14%	0,17%	0,07%	0,11%	0,08%	0,05%	0,05%	0,05%	-83,18%
% Transporte	1,81%	2,14%	1,16%	1,92%	1,36%	1,03%	1,95%	1,61%	1,50%	0,99%	0,90%	0,92%	0,66%	0,46%	0,43%	0,46%	0,68%	0,73%	0,73%	-59,61%
% Desporto e Lazer	0,10%	0,11%	0,06%	0,12%	0,18%	0,04%	0,04%	0,05%	0,09%	0,07%	0,03%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	-86,27%

Fonte: Tesouro nacional: séries históricas do tesouro transparente. Elaboração: ILAESE

Nesses dados, destacamos os seguintes aspectos:

- ✓ A previdência social é responsável por mais da metade do orçamento da União, desconsiderando a dívida pública e a transferência para Estados e Municípios.
- ✓ O orçamento destinado ao setor produtivo, ainda que na forma de subsídios ao capital privado, despenca em setores como agricultura, indústria, comércio, energia, transporte etc. Pode parecer o avanço. No entanto, tais setores ganham cada vez mais na forma de desoneração de impostos. Esses dados apontam para a inexistência de qualquer projeto nacional de desenvolvimento. Tanto que o espaço conferido ao setor de ciência e tecnologia é irrisório.
- ✓ Houve um crescimento no setor da Educação, muito a baixo do estimado no passado, no entanto a saúde caiu significativamente.

Por fim, apresentamos a distribuição das despesas e receitas da União.

DIVISÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO								
	RECEITAS DA DÍVIDA				PRIVATIZAÇÕES	TRANSFERÊNCIAS À UNIÃO	RECEITAS CORRENTES	RECEITAS CORRENTES
	Rolagem	Venda de títulos	Receitas do BACEN	TOTAL	Alienação de bens	Dívidas dos Estados etc	Utilizadas pela União	Transferidas à outros entes
1994	18,97%	5,72%	7,21%	31,90%	0,45%	8,68%	0,00%	58,97%
1995	35,50%	8,19%	2,46%	46,16%	0,27%	1,61%	28,44%	23,51%
1996	36,43%	8,33%	1,30%	46,07%	0,17%	1,29%	28,45%	24,02%
1997	31,73%	22,83%	1,00%	55,56%	1,09%	1,13%	23,20%	19,01%
1998	54,58%	1,93%	1,99%	58,51%	1,02%	1,06%	22,10%	17,31%
1999	50,93%	12,66%	2,55%	66,14%	0,31%	1,83%	18,79%	12,93%
2000	51,20%	3,50%	3,36%	58,06%	2,25%	1,85%	21,89%	15,95%
2001	37,68%	8,79%	4,49%	50,96%	0,75%	2,48%	26,73%	19,07%
2002	33,30%	6,26%	10,82%	50,38%	0,48%	1,62%	27,97%	19,55%
2003	42,49%	8,78%	5,23%	56,49%	0,23%	1,42%	24,49%	17,37%
2004	40,65%	6,37%	2,63%	49,65%	0,07%	1,91%	28,38%	19,99%
2005	43,68%	6,89%	2,33%	52,90%	0,07%	1,61%	26,10%	19,32%
2006	33,80%	12,07%	2,36%	48,23%	0,42%	1,93%	29,17%	20,25%
2007	30,45%	12,59%	2,12%	45,16%	0,11%	1,75%	31,10%	21,89%
2008	20,05%	13,64%	2,55%	36,23%	0,09%	1,60%	35,25%	26,83%
2009	23,61%	9,23%	14,26%	47,10%	0,03%	1,70%	28,85%	22,32%
2010	25,27%	8,88%	3,55%	37,70%	0,05%	1,69%	34,00%	26,55%
2011	28,02%	5,59%	3,49%	37,09%	0,11%	1,72%	33,14%	27,93%
2012	19,51%	9,05%	10,17%	38,73%	0,74%	1,79%	31,94%	26,81%
2013	22,53%	4,87%	4,89%	32,29%	0,12%	1,94%	35,31%	30,33%
2014	25,33%	12,45%	3,93%	41,71%	0,05%	1,49%	29,28%	27,46%
2015	29,61%	9,63%	9,63%	48,87%	0,06%	2,11%	25,75%	23,21%
2016	26,86%	10,53%	8,89%	46,28%	0,04%	5,11%	25,34%	23,22%
2017	19,98%	17,47%	3,99%	41,45%	0,03%	2,97%	28,70%	26,86%
2018	18,38%	13,65%	9,27%	41,30%	0,20%	5,67%	27,70%	25,12%
2019	12,66%	20,23%	4,57%	37,46%	0,13%	5,29%	30,59%	26,52%
2020	13,95%	31,36%	12,06%	57,37%	0,05%	0,97%	17,92%	23,69%
2021	38,77%	9,03%	2,76%	50,56%	0,20%	2,51%	25,00%	21,73%
2022	34,39%	1,85%	5,29%	41,53%	0,02%	3,17%	29,14%	26,13%
2022	34,39%	1,85%	5,29%	41,53%	0,02%	3,17%	29,14%	26,13%
2023	31,64%	8,63%	3,44%	43,70%	0,01%	0,83%	28,32%	27,17%
2024	28,47%	10,92%	2,81%	42,19%	0,01%	0,80%	29,55%	27,45%

DIVISÃO DAS DESPESAS									
	DESPESAS DA DÍVIDA				INVESTIMENTOS	TRANSFERÊNCIAS Estados e municípios	DESPESAS COM PESSOAL	PREVIDÊNCIA	DEMAIS DESPESAS
	Rolagem	Juros e Encargos	Amortização	TOTAL					
1994	24,51%	7,00%	18,69%	50,20%	6,80%	8,54%	13,00%	12,11%	9,34%
1995	35,99%	6,95%	3,74%	46,69%	5,07%	8,97%	15,70%	13,50%	10,07%
1996	37,78%	6,76%	2,74%	47,29%	6,18%	8,91%	14,19%	14,40%	9,04%
1997	34,45%	5,39%	3,40%	43,24%	18,25%	7,66%	11,40%	11,89%	7,56%
1998	39,25%	6,17%	4,89%	50,30%	15,94%	7,51%	9,60%	10,71%	5,93%
1999	45,84%	7,72%	4,63%	58,19%	10,86%	7,14%	8,78%	9,90%	5,33%
2000	48,83%	6,30%	7,12%	62,25%	3,49%	8,37%	9,45%	10,50%	5,94%
2001	36,47%	8,75%	9,05%	54,27%	5,80%	9,92%	10,85%	12,41%	6,76%
2002	34,94%	8,19%	10,22%	53,35%	4,60%	10,90%	11,12%	12,98%	7,06%
2003	43,71%	7,50%	9,08%	60,28%	3,41%	9,15%	9,01%	12,38%	5,77%
2004	40,13%	8,19%	7,88%	56,20%	3,57%	10,17%	9,85%	13,54%	6,67%
2005	45,16%	8,12%	4,45%	57,73%	3,54%	10,64%	8,50%	12,87%	6,72%
2006	32,08%	12,87%	10,29%	55,24%	3,94%	10,80%	9,11%	13,77%	7,14%
2007	32,16%	12,02%	8,31%	52,49%	3,14%	11,71%	10,01%	15,25%	7,41%
2008	23,24%	9,22%	14,30%	46,76%	3,93%	14,07%	11,14%	16,34%	7,77%
2009	19,90%	9,30%	18,88%	48,09%	3,07%	12,50%	11,52%	16,38%	8,43%
2010	26,34%	8,61%	9,87%	44,82%	3,73%	13,20%	11,91%	17,35%	8,99%
2011	30,45%	8,32%	6,20%	44,97%	3,09%	13,88%	11,55%	17,38%	9,13%
2012	17,46%	7,83%	18,69%	43,98%	3,58%	13,70%	11,02%	18,10%	9,61%
2013	25,77%	7,96%	6,61%	40,34%	3,99%	13,82%	11,48%	19,52%	10,85%
2014	28,56%	7,89%	8,83%	45,28%	3,72%	12,19%	10,20%	18,06%	10,56%
2015	25,36%	9,24%	8,07%	42,67%	3,07%	12,27%	10,46%	19,00%	12,53%
2016	25,68%	8,05%	10,66%	44,39%	3,22%	11,97%	10,04%	19,47%	10,92%
2017	18,79%	8,25%	13,01%	40,04%	3,10%	12,44%	11,42%	22,16%	10,84%
2018	17,06%	10,59%	12,74%	40,38%	3,14%	12,90%	11,13%	22,27%	10,17%
2019	17,82%	10,66%	10,31%	38,79%	3,04%	14,05%	10,94%	23,49%	9,70%
2020	20,67%	9,91%	8,90%	39,49%	4,00%	13,16%	8,57%	19,06%	15,71%
2021	36,58%	6,70%	7,97%	51,25%	2,18%	12,04%	8,04%	18,57%	7,92%
2022	34,75%	6,03%	5,05%	45,83%	2,08%	13,84%	8,12%	19,55%	10,58%
2022	34,75%	6,03%	5,05%	45,83%	2,08%	13,84%	8,12%	19,55%	10,58%
2023	33,20%	5,45%	4,05%	42,69%	2,67%	13,70%	8,22%	20,41%	12,32%
2024	27,04%	7,47%	7,88%	42,39%	3,54%	14,51%	7,69%	19,95%	11,92%

Fonte: Tesouro nacional: séries históricas do tesouro transparente. Elaboração: ILAESE

Destacamos os seguintes pontos nesses dados:

- ✓ A dívida pública representa cerca de metade do orçamento público. Nos últimos 10 anos, as despesas com juros, amortizações e rolagem da dívida tem um patamar de 40-50% porque o Estado tem realizado contínuos déficits primários. Seguindo os ditames desse

mecanismo, a tendência é que esse percentual se eleve para que se estanque a disparada do endividamento público, sufocando ainda mais os serviços e investimentos públicos.

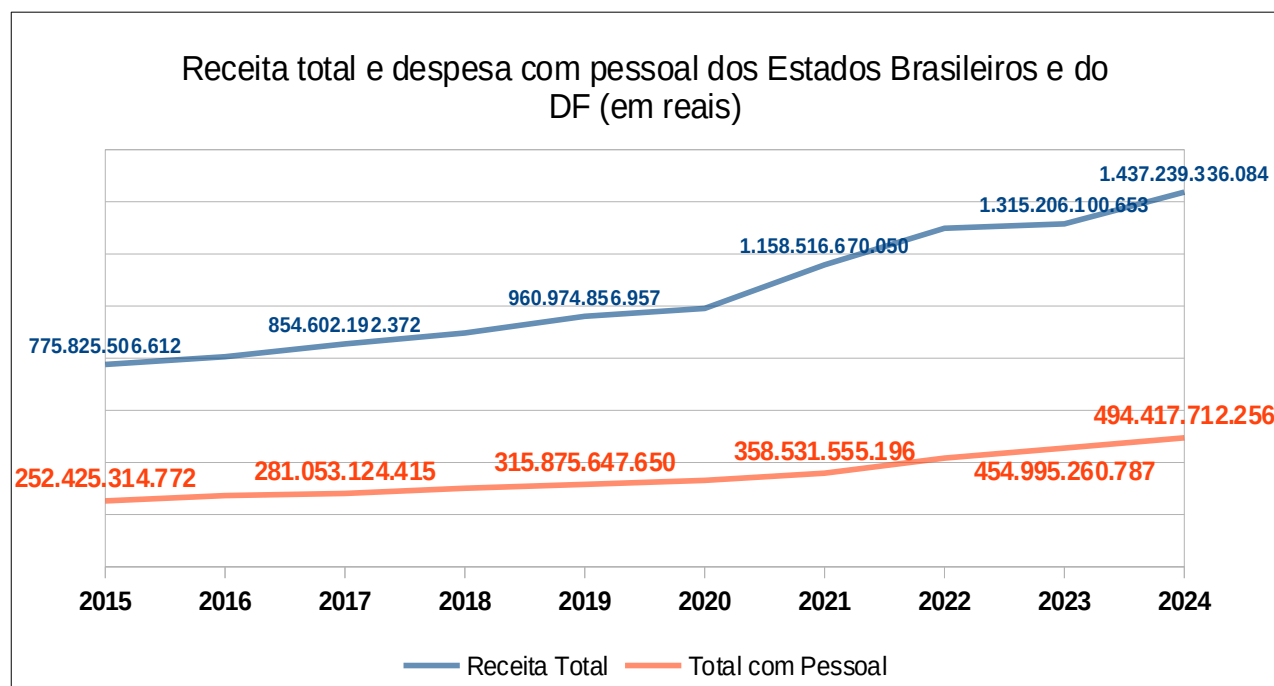
✓ Nas despesas, temos uma queda crônica dos investimentos estatais, bem como das despesas com pessoal. O Estado está se convertendo, cada vez mais, em um órgão responsável unicamente por fazer política monetária, garantido as condições mínimas de reprodução do capital privado.

✓ Destacamos, ainda, a fração irrisória das receitas com as privatizações. Isso ocorre não porque se privatiza pouco, mas porque o patrimônio público é vendido por somas irrisórias, desmontando o discurso de que as privatizações são necessárias para equilibrar o orçamento público.

✓ Cresce as transferências da União para os Estados e Municípios, em particular para os municípios, que se tornam cada vez mais o único agente responsável pelos serviços públicos de todos os tipos.

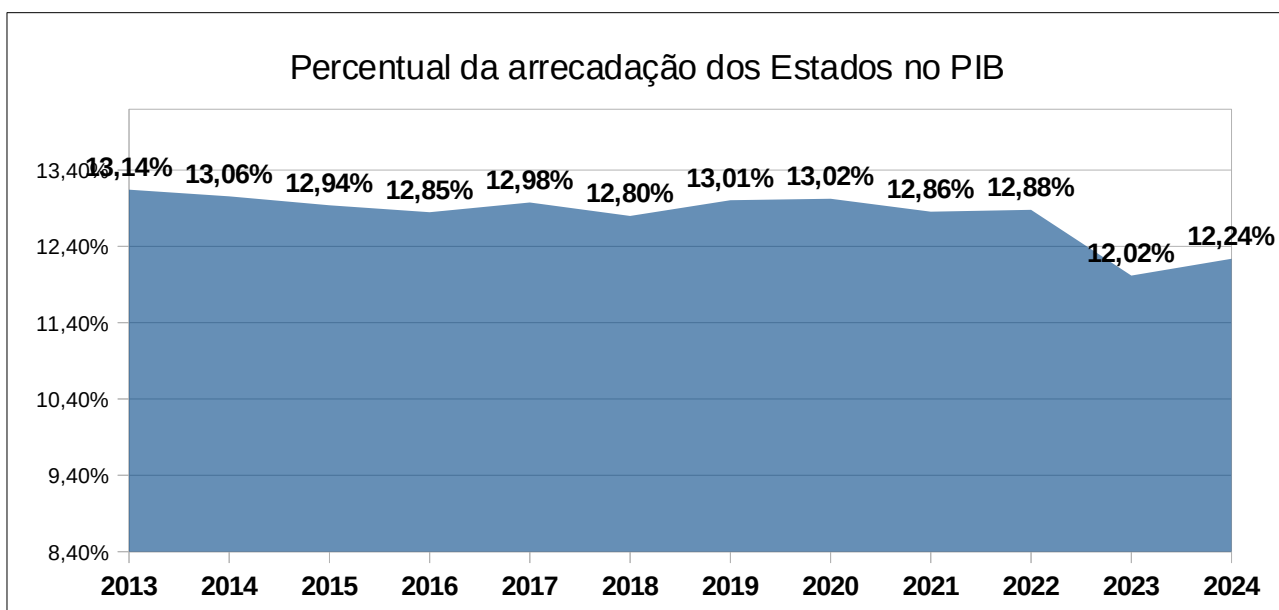
#### d. Os Estados da Federação: cada vez mais, meros intermediários financeiros da União

Dentro do que foi discutido nos primeiros itens deste capítulo, tratamos agora dos dados consolidados dos 26 Estados da federação e do distrito federal. Começamos pela arrecadação total somada das 27 entidades e, também, pelos gastos com pessoal:



Fonte: Tesouro Nacional: Siconf Elaboração: ILAESE

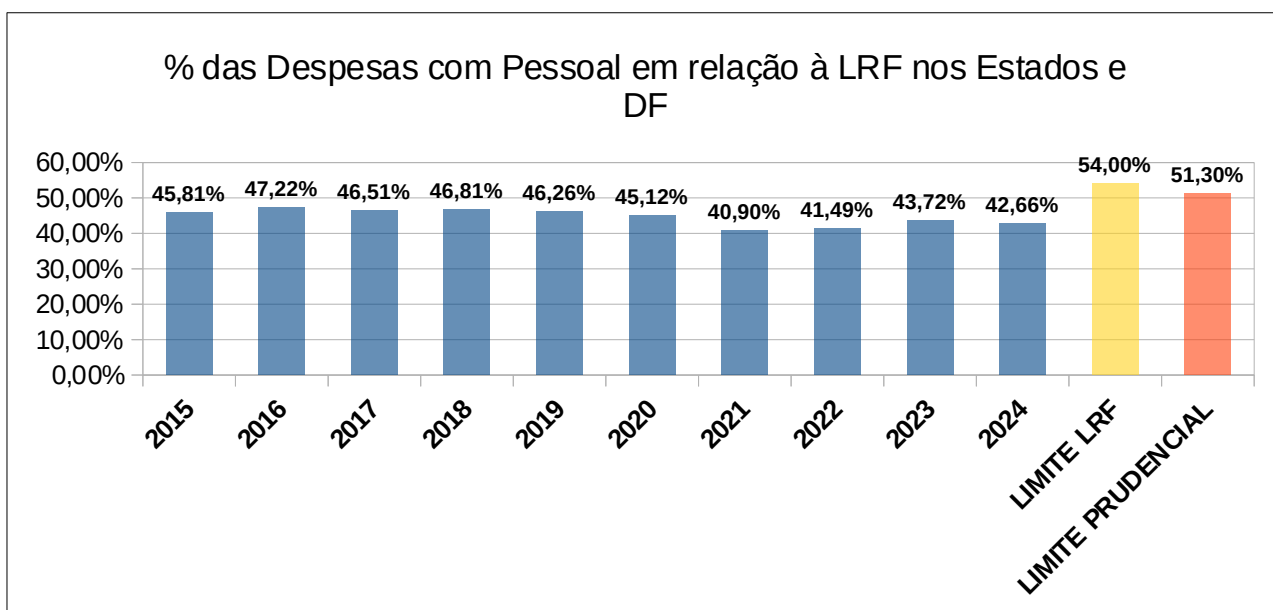
Dois aspectos podem ser notados nesses dados. O primeiro deles, é a queda, ainda que gradual, da participação dos Estados e do Distrito Federal, na economia brasileira. Ao fim de 2024, eles totalizaram uma arrecada de 1,437 trilhões de reais. Percentualmente, esse montante segue uma tendência de queda em relação ao PIB, como indicado a seguir:



Fonte: Tesouro Nacional: Siconf e IBGE. Elaboração: ILAESE

Essa queda atesta uma evolução, ainda que gradual, da distribuição fiscal brasileira, a qual tende a reservar aos municípios os gastos públicos e à União a política monetária.

Ao mesmo tempo, em todos os Estados, cai continuamente as despesas com pessoal. Nesses números, consideramos a soma total das despesas com pessoal e da Receita Corrente Líquida dos 26 Estados da federação e do Distrito Federal. Com base nessa totalização, a despesa total foi confrontada com os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o Limite absoluto e prudencial de 54 e 51,3% da Receita Corrente Líquida respectivamente.



Fonte: Tesouro Nacional: Siconf Elaboração: ILAESE

Nota-se que as despesas com pessoal passaram de um patamar de 45-47% até 2020 para 40-43% nos últimos 4 anos.

Essa tendência é confirmada quando analisamos os dados individuais dos Estados. Dos 27 entes considerados, 23 apresentaram queda no percentual da Receita Corrente Líquida destinado às despesas com pessoal. E desses 23 Estados, em 15 a queda foi superior à 10%, como indicado na tabela a seguir:

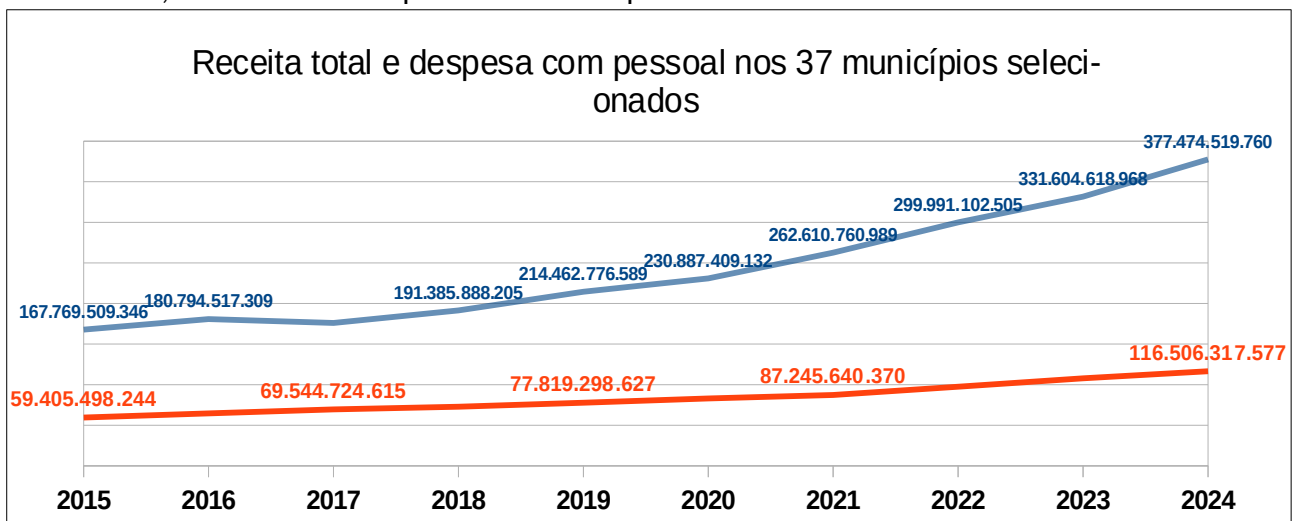
Despesa com Pessoal												
Estado	Despesa em 2024	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2024/2015
ACRE	4.678.325.451,34	48,80%	45,21%	53,86%	48,01%	53,74%	52,69%	51,44%	46,36%	48,41%	46,77%	-4,15%
ALAGOAS	6.081.912.333,96	48,35%	49,00%	48,63%	48,67%	44,71%	39,78%	35,60%	40,90%	43,01%	36,08%	-25,37%
AMAPÁ	3.853.904.262,22	43,42%	38,97%	42,11%	40,07%	43,29%	45,93%	42,32%	40,95%	41,54%	43,51%	0,22%
AMAZONAS	10.243.519.421,27	47,98%	47,21%	47,78%	48,33%	49,65%	48,35%	46,70%	41,10%	40,17%	38,77%	-19,21%
BAHIA	27.008.463.740,78	47,60%	46,32%	43,58%	46,13%	43,85%	40,95%	35,57%	36,20%	39,98%	41,65%	-12,51%
CEARÁ	15.745.937.045,72	45,93%	40,68%	42,45%	42,30%	41,64%	40,55%	39,01%	42,83%	44,73%	43,54%	-5,21%
DISTRITO FEDERAL	14.177.016.338,84	46,78%	46,82%	46,07%	43,46%	41,64%	42,05%	39,52%	44,17%	37,89%	39,57%	-15,41%
ESPÍRITO SANTO	9.445.071.057,65	43,39%	43,33%	43,30%	41,69%	38,57%	38,81%	34,81%	37,48%	38,29%	36,05%	-16,92%
GOIÁS	17.612.043.485,39	48,44%	46,74%	39,30%	44,34%	49,39%	44,91%	38,28%	40,52%	43,23%	41,70%	-13,91%
MARANHÃO	9.163.249.776,52	42,87%	38,98%	41,38%	46,83%	45,58%	37,51%	37,46%	30,98%	36,57%	31,04%	-27,60%
MATO GROSSO	12.425.266.338,18	49,00%	45,33%	47,69%	57,89%	56,56%	44,24%	37,67%	36,25%	37,50%	37,78%	-22,89%
MATO GROSSO DO SUL	9.153.718.882,94	45,83%	43,15%	48,99%	47,22%	47,08%	41,87%	40,62%	39,13%	44,64%	45,20%	-1,39%
MINAS GERAIS	50.492.145.171,78	47,91%	49,29%	50,00%	66,65%	58,42%	53,93%	48,68%	48,44%	51,37%	48,80%	1,87%
PARÁ	16.615.520.322,16	47,33%	44,62%	45,08%	47,16%	43,52%	38,69%	40,29%	38,93%	42,24%	40,55%	-14,32%
PARAÍBA	9.119.064.123,72	51,51%	48,55%	47,41%	50,61%	48,86%	51,24%	47,39%	45,33%	47,88%	48,27%	-6,29%
PARANÁ	28.222.023.933,46	46,23%	45,39%	45,13%	44,56%	45,18%	45,76%	42,19%	40,68%	43,23%	42,71%	-7,62%
PERNAMBUCO	17.749.249.738,52	46,19%	45,77%	48,97%	47,94%	46,91%	45,80%	41,04%	43,03%	44,56%	40,55%	-12,21%
PIAUI	7.124.416.506,14	42,70%	41,60%	47,74%	48,52%	48,12%	39,29%	40,28%	42,25%	40,15%	41,66%	-2,43%
RIO DE JANEIRO	43.354.236.120,93	33,48%	61,73%	57,27%	37,36%	39,31%	46,53%	40,59%	45,83%	47,47%	46,76%	39,67%
RIO GRANDE DO NORTE	9.919.747.911,85	52,53%	53,97%	41,23%	50,05%	60,56%	54,81%	54,57%	53,37%	56,94%	57,56%	9,58%
RIO GRANDE DO SUL	26.144.703.960,30	49,18%	44,10%	46,54%	46,59%	45,60%	42,49%	41,37%	47,88%	45,03%	43,72%	-11,09%
RONDÔNIA	5.308.221.759,41	44,39%	41,68%	43,32%	41,92%	39,87%	37,57%	36,77%	39,25%	38,23%	37,41%	-15,73%
RORAIMA	3.662.385.571,50	47,31%	42,68%	48,99%	44,11%	45,78%	42,35%	38,28%	44,93%	49,28%	47,27%	-0,07%
SANTA CATARINA	18.419.358.812,56	48,35%	47,42%	49,73%	48,76%	45,75%	44,92%	43,14%	41,83%	42,59%	39,66%	-17,96%
SÃO PAULO	105.811.548.439,06	46,28%	46,40%	43,43%	43,36%	44,40%	45,48%	38,69%	37,93%	42,33%	42,19%	-8,83%
SERGIPE	6.124.028.436,09	47,82%	47,21%	47,65%	47,52%	46,84%	47,38%	44,81%	44,00%	43,76%	40,37%	-15,57%
TOCANTINS	6.762.633.313,54	52,28%	48,34%	54,99%	57,89%	46,92%	45,27%	40,31%	39,35%	44,87%	46,32%	-11,41%

Fonte: Tesouro Nacional: Siconf Elaboração: ILAESE

## e. Municípios: centro dos gastos públicos e das atividades terceirizadas

No exame dos municípios, consideramos as capitais dos 26 Estados brasileiros e do Distrito federal, além de 10 grandes municípios selecionados com polos regionais em seus respectivos estados ou centros industriais. Na análise que se segue, as totalizações dizem respeito aos seguintes municípios: ARACAJU, BELÉM, BELO HORIZONTE, BETIM, BOA VISTA, CAMPINAS, CAMPO GRANDE, CONTAGEM, CUIABÁ, CURITIBA, FLORIANÓPOLIS, FORTALEZA, GOIÂNIA, ITAJAÍ, JOÃO PESSOA, MACAPÁ, MACEIÓ, MANAUS, MARINGÁ, NATAL, NOVA IGUAÇU, OSASCO, PALMAS, PORTO ALEGRE, PORTO VELHO, RECIFE, RIO BRANCO, RIO DE JANEIRO, SALVADOR, SANTOS, SÃO GONÇALO, SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, SÃO LUIZ, SÃO PAULO, TERESINA, UBERLÂNDIA, VITÓRIA.

Acreditamos ser uma amostragem significativa, capaz de indicar as tendências dominantes em curso. Com esse objetivo, apresentamos a seguir a receita total desses 37 municípios entre 2015 e 2024, bem como as despesas totais com pessoal neles realizadas.

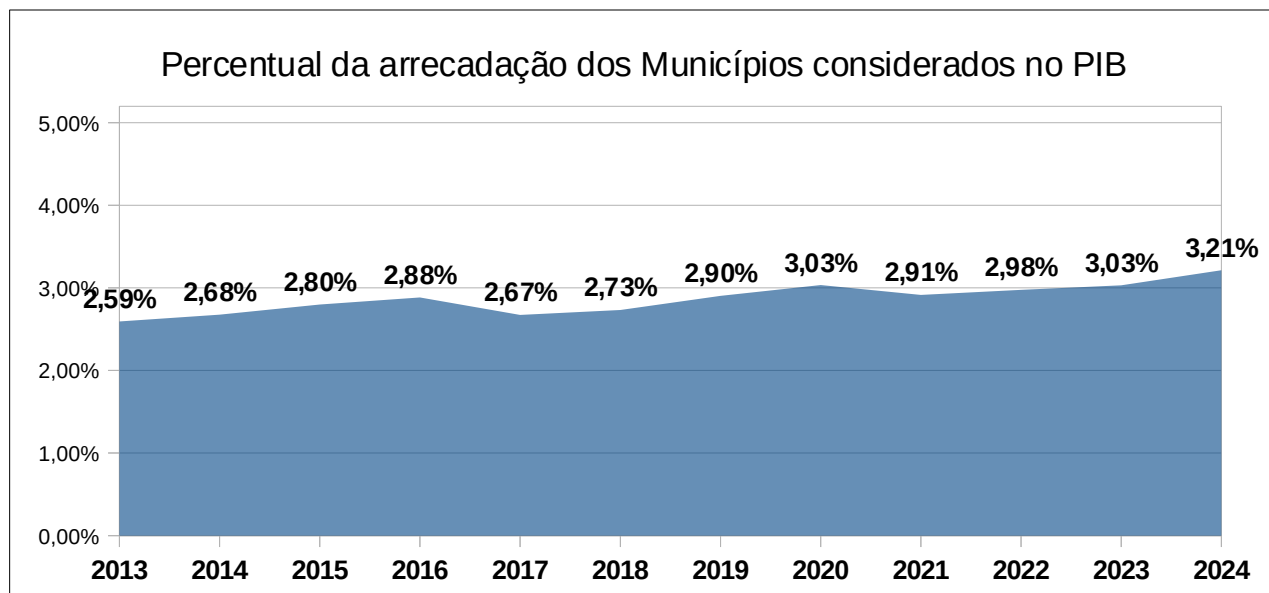


Fonte: Tesouro Nacional: Siconf Elaboração: ILAESE

De início, seguindo as tendências apresentadas no início do capítulo, já é possível notar os crescimento das receitas totais em um ritmo bem mais acelerado do que no caso dos Estados, bem como da inflação acumulada no período.

Os 37 municípios considerados realizaram uma receita de 191 bilhões de reais em 2018 e de 377 bilhões ao fim de 2024. Um crescimento acumulado de 97,23%.

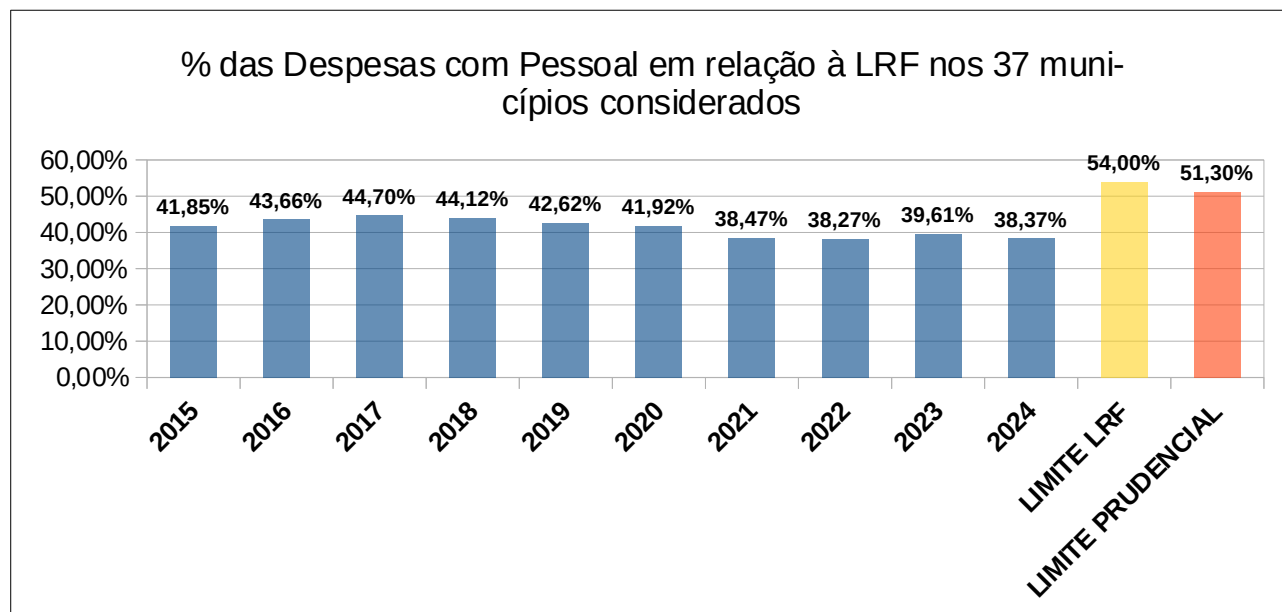
Não sem razão, a arrecadação dos municípios crescem em relação ao PIB do Brasil, como indicado a seguir:



Fonte: Tesouro Nacional: Siconf e IBGE. Elaboração: ILAESE

Apesar de algumas oscilações em 2017 e 2018, apogeu da crise econômica brasileira mais recente, os 37 municípios cujos dados foram totalizados realizaram uma receita correspondente à 2,59% do PIB em 2013 e 3,21% do PIB ao fim de 2024. É um crescimento expressivo.

No entanto, essa descentralização, como temos insistido, não se reverteu para os servidores e o serviço público a eles correlato. Notamos uma queda contínua das despesas com pessoal, as quais passaram do patamar de 44-45% em 2017-18 para o patamar de 38-39% nos últimos 4 anos.



Fonte: Tesouro Nacional: Siconf Elaboração: ILAESE

Nota-se ainda como as despesas com pessoal estão muito abaixo do teto estabelecido pelo limite prudencial da Lei de responsabilidade fiscal. Na média dos 37 municípios analisados as despesas com pessoal ficaram em 28,37% em 2024, enquanto o limite estabelecido pela LRF é de 51,3%. ). Lei esta que estabelece um teto para investimentos em pessoal, reservando, assim, uma fatia significativa do orçamento para terceirização e atividades financeiras. No caso dos municípios, sobretudo terceirização.

Também nesse caso, como indicado na tabela que se segue, houve redução das despesas com pessoal em 32 dos 37 municípios considerados, sendo que um deles, São Gonçalo no Rio de Janeiro, ainda não divulgou os dados correspondentes ao ano de 2024.

Município	Despesa em 2024	% das despesas com pessoal em í à Receita Corrente Líquida										
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2024/2015
ARACAJU	1.347.448.636,25	48,37%	50,45%	49,02%	53,54%	47,85%	46,46%	46,23%	48,12%	48,51%	42,28%	-12,58%
BELÉM	1.980.535.057,75	47,63%	51,78%	50,11%	54,00%	45,75%	45,25%	46,44%	44,07%	47,62%	41,11%	-13,69%
BELO HORIZONTE	6.968.733.231,78	42,78%	39,64%	43,80%	41,11%	42,45%	41,85%	37,94%	39,67%	39,66%	41,49%	-3,00%
BETIM	1.099.950.853,32	50,82%	47,93%	47,95%	53,43%	46,31%	37,17%	35,22%	39,25%	42,94%	42,77%	-15,84%
BOA VISTA	1.025.761.754,47	-	-	46,29%	45,43%	42,84%	43,15%	44,96%	46,92%	49,69%	44,81%	-3,19%
CAMPINAS	2.693.663.485,33	47,01%	51,23%	50,30%	54,00%	43,66%	38,62%	31,92%	34,43%	36,27%	34,95%	-25,67%
CAMPO GRANDE	2.675.659.474,31	53,19%	60,00%	50,04%	53,13%	51,17%	50,39%	59,16%	57,02%	55,20%	52,19%	-1,89%
CONTAGEM	1.401.139.007,39	48,71%	47,69%	47,49%	49,01%	43,95%	39,74%	42,69%	45,30%	49,61%	46,24%	-5,06%
CUIABÁ	1.738.528.820,93	47,32%	47,39%	53,90%	51,93%	50,10%	45,63%	42,99%	47,24%	47,74%	47,43%	0,24%
CURITIBA	4.778.474.899,16	44,41%	45,81%	46,51%	42,24%	40,86%	42,25%	40,13%	41,56%	40,99%	41,31%	-6,97%
FLORIANÓPOLIS	1.579.512.225,30	56,86%	54,00%	51,77%	51,18%	48,51%	48,68%	45,61%	44,08%	51,28%	49,16%	-13,54%
FORTALEZA	5.400.177.822,17	44,79%	46,86%	47,05%	45,30%	42,31%	46,03%	45,88%	49,45%	48,38%	47,87%	6,88%
GOIANIA	3.877.876.321,12	-	-	46,07%	43,81%	45,08%	44,12%	46,00%	43,87%	50,22%	48,56%	5,41%
ITAJÁÍ	1.127.537.117,40	44,23%	46,65%	47,34%	47,32%	45,21%	44,82%	43,57%	43,66%	44,57%	41,70%	-5,72%
JOÃO PESSOA	2.040.982.602,31	53,44%	49,34%	49,20%	49,39%	46,97%	47,58%	57,91%	56,35%	54,85%	52,69%	-1,40%
MACAPÁ	864.730.860,97	67,35%	56,83%	53,64%	49,44%	52,39%	49,25%	35,75%	43,82%	54,98%	47,53%	-29,43%
MACEIÓ	1.685.743.022,02	50,89%	49,40%	47,97%	45,29%	48,24%	44,40%	48,98%	44,17%	37,12%	34,96%	-31,30%
MANAUS	3.169.707.448,09	42,97%	59,99%	45,40%	44,12%	43,44%	40,86%	40,06%	38,38%	37,09%	34,96%	-18,63%
MARINGÁ	1.192.014.177,44	-	-	49,94%	50,07%	47,86%	46,62%	48,70%	47,36%	47,25%	46,47%	-6,95%
NATAL	1.606.498.473,29	53,50%	53,13%	51,71%	48,46%	47,16%	50,62%	48,98%	47,98%	43,63%	41,36%	-22,70%
NOVA IGUAÇU	1.016.861.607,52	-	48,98%	53,68%	50,65%	42,20%	43,70%	35,71%	41,93%	37,41%	42,57%	-13,09%
OSASCO	1.831.207.962,64	46,51%	46,74%	45,67%	42,71%	38,35%	37,43%	31,13%	33,14%	39,79%	40,12%	-13,74%
PALMAS	1.026.636.130,08	51,23%	50,98%	49,30%	47,31%	47,94%	50,74%	49,26%	49,71%	50,04%	50,72%	-1,01%
PORTO ALEGRE	3.633.734.087,63	47,76%	49,22%	50,86%	48,64%	45,35%	41,81%	40,76%	40,41%	44,48%	40,32%	-15,58%
PORTO VELHO	1.052.300.373,33	50,68%	49,14%	53,68%	49,70%	50,92%	50,79%	50,32%	48,86%	50,61%	46,89%	-7,48%
RECIFE	3.174.177.839,95	49,74%	49,98%	47,78%	46,38%	46,55%	46,99%	44,08%	42,28%	42,87%	43,40%	-12,74%
RIO BRANCO	797.115.426,85	0,00%	44,40%	44,14%	43,92%	43,56%	41,92%	40,39%	40,09%	42,50%	51,01%	14,90%
RIO DE JANEIRO	16.010.608.721,33	46,96%	49,04%	52,88%	50,14%	51,97%	56,24%	42,31%	44,96%	47,67%	46,49%	-1,01%
SALVADOR	3.318.008.507,92	43,90%	42,04%	41,19%	38,94%	37,79%	36,93%	34,68%	32,33%	34,35%	32,37%	-26,27%
SANTOS	1.767.258.404,43	47,01%	46,24%	45,94%	44,95%	43,46%	41,36%	42,62%	40,14%	41,93%	40,34%	-14,20%
SÃO GONÇALO	-	58,68%	57,30%	56,69%	50,90%	50,01%	47,97%	32,33%	36,90%	51,28%	-	-12,62%
SÃO JOSÉ DOS C.	1.039.000.243,45	44,80%	44,94%	43,49%	41,77%	38,64%	36,53%	31,76%	30,29%	28,09%	25,86%	-42,26%
SÃO LUIZ	2.134.511.270,97	55,18%	53,27%	52,12%	52,83%	49,62%	47,29%	46,76%	40,74%	41,48%	41,04%	-25,64%
SÃO PAULO	26.443.042.051,84	33,30%	37,30%	35,80%	36,92%	35,36%	33,58%	30,62%	29,00%	29,98%	28,37%	-14,82%
TERESINA	1.933.027.161,08	49,70%	48,54%	48,79%	48,96%	46,52%	47,17%	47,30%	45,92%	47,18%	45,36%	-8,73%
UBERLÂNDIA	1.811.088.723,73	55,20%	53,05%	48,04%	44,10%	39,94%	32,40%	30,89%	32,00%	31,63%	47,89%	-13,25%
VITÓRIA	1.263.063.773,19	46,67%	42,68%	45,15%	42,99%	44,79%	46,31%	43,06%	39,33%	40,00%	41,53%	-11,01%

Fonte: Tesouro Nacional: Siconf **Elaboração:** ILAESE

Como é possível que, ao mesmo tempo que se eleva a arrecadação dos municípios, reduza as despesas com pessoal destinada aos servidores que são responsáveis pela realização de todos os serviços públicos?

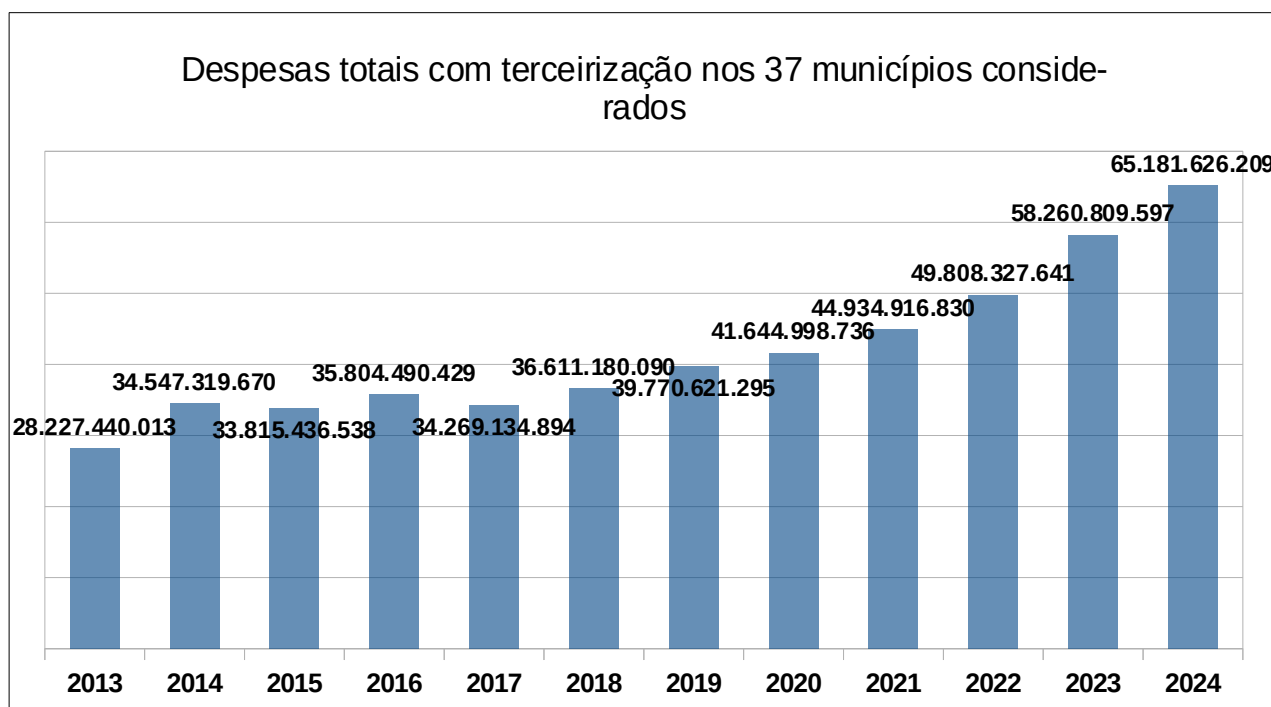
Como temos desenvolvido e convém repetir, no Brasil, de forma cada vez mais intensa nas últimas décadas, os recursos públicos não atendem, em primeiro lugar, aos trabalhadores e a população, mas ao capital e ao setor privado.

No caso da União e dos Estados da federação esse mecanismo se dá, prioritariamente, por meio da dívida pública. Os Estados destinam grande parte de sua arrecadação para o pagamento de dívidas com a União. Todo excedente e grande parte do orçamento da União, por sua vez,

alimenta grande parte do capital privado por meio dos juros e amortizações da dívida pública. No lugar de investir na produção e em serviços que atendem direta ou indiretamente as necessidades da população, todo esse recurso dito público serve para remunerar diretamente capitalistas e bilionários brasileiros que, não tendo onde investir, repousam o seu capital nos títulos públicos extraindo juros arrancados de toda a população por meio dos impostos. E agregue-se: eles não têm onde investir porque os salários e o emprego estão permanentemente em queda, impossibilitando a compra das mercadorias produzidas pelo capital sob controle desses mesmos bilionários e capitalistas.

No município, no entanto, esta dinâmica é diversa. Ela não atende o setor privado, prioritariamente, por meio do mecanismo da dívida pública. A divisão tributária e orçamentária brasileira reserva esse papel aos Estados da federação e a União. A renda dos municípios atende diretamente aos interesses do capital privado como comprador, isto é, por meio da terceirização e outros mecanismos análogos.

Nesse sentido, apresentamos o total destinado a atividades terceirizadas nos 37 municípios listados.



Fonte: Tesouro Nacional: Siconf **Elaboração:** ILAESE

Nota-se o crescimento absoluto da terceirização, notoriamente a partir de 2018, quando se alavancou a arrecadação dos municípios.

Apresentamos a seguir o percentual destinado a essas atividades terceirizadas em todos municípios examinados. Agregamos que esse percentual nem sempre cresce em termos relativos, pois as receitas municipais foram alavancadas pelo crescimento de transferências da União nos últimos anos, conforme tratamos na introdução. Apesar disso, em grande parte dos municípios mais de um quarto da arrecadação são destinados à atividades terceirizadas, contribuindo ainda mais para a deterioração das condições dos servidores públicos.

Município	Despesa em 2024	Percentual das despesas com terceirização em relação à Receita Total											
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ARACAJU	740.147.821,84	26,23%	26,83%	26,73%	21,46%	22,83%	17,15%	21,73%	20,14%	24,39%	20,61%	21,47%	17,79%
BELÉM	1.045.424.692,79	26,54%	33,70%	28,87%	24,17%	24,56%	24,80%	24,17%	20,43%	25,72%	26,79%	21,25%	18,14%
BELO HORIZONTE	5.370.736.463,22	22,06%	22,39%	22,47%	20,84%	21,43%	23,68%	26,98%	27,36%	25,90%	25,99%	27,44%	27,21%
BETIM	311.103.442,81	9,38%	11,21%	11,87%	14,04%	12,36%	13,78%	14,69%	15,74%	8,47%	8,17%	7,93%	9,67%
BOA VISTA	0,00	16,05%	17,54%	19,07%	15,58%	16,13%	18,13%	19,64%	17,75%	19,84%	22,11%	18,45%	0,00%
CAMPINAS	2.807.260.338,23	25,83%	31,52%	28,94%	36,25%	31,03%	29,80%	23,60%	26,88%	26,29%	25,72%	28,56%	28,54%
CAMPO GRANDE	1.280.434.369,44	27,40%	27,38%	26,15%	22,85%	25,05%	25,35%	23,88%	21,94%	23,47%	21,31%	22,31%	21,47%
CONTAGEM	570.445.127,76	4,57%	19,25%	19,02%	17,45%	19,13%	20,10%	15,56%	12,69%	13,13%	13,67%	14,80%	14,96%
CUIABÁ	831.746.550,99	23,38%	23,41%	22,20%	21,94%	22,74%	23,05%	20,69%	21,58%	23,16%	22,53%	26,03%	18,42%
CURITIBA	2.900.295.560,04	34,01%	31,50%	27,93%	26,34%	28,60%	29,01%	29,93%	28,92%	29,87%	19,19%	19,57%	20,67%
FLORIANÓPOLIS	409.739.250,98	16,87%	17,28%	15,60%	14,50%	0,00%	14,36%	13,41%	11,86%	13,45%	14,15%	13,31%	10,56%
FORTALEZA	2.803.067.364,90	26,92%	26,77%	26,54%	24,55%	24,34%	21,31%	22,35%	23,50%	21,96%	20,19%	18,69%	20,85%
GOIANIA	1.785.866.296,09	23,37%	22,34%	26,80%	27,19%	23,14%	23,38%	22,77%	23,01%	22,80%	19,65%	20,25%	19,53%
ITAJÁ	798.781.197,02	24,65%	24,89%	25,72%	23,61%	23,42%	21,03%	25,08%	26,46%	29,32%	27,22%	28,06%	25,74%
JOÃO PESSOA	653.243.180,20	18,43%	13,01%	13,61%	12,77%	14,39%	14,29%	13,48%	10,52%	10,21%	14,37%	13,45%	14,32%
MACAPÁ	496.299.456,99	17,06%	13,58%	16,04%	19,18%	18,29%	21,62%	17,46%	23,61%	16,64%	19,81%	20,23%	23,95%
MACEIÓ	1.235.949.672,34	31,17%	30,68%	30,68%	24,07%	29,44%	29,03%	30,04%	28,22%	26,87%	26,33%	28,05%	22,73%
MANAUS	2.002.254.985,09	14,86%	42,75%	20,09%	17,89%	21,35%	20,12%	17,54%	15,93%	15,15%	18,51%	18,56%	18,73%
MARINGÁ	605.205.753,63	21,44%	22,26%	23,43%	22,50%	24,15%	20,20%	22,03%	19,72%	20,25%	20,57%	20,87%	19,61%
NATAL	1.032.598.555,07	0,00%	0,00%	22,11%	20,89%	0,00%	0,00%	24,67%	24,57%	24,58%	24,91%	23,33%	21,96%
NOVA IGUAÇU	918.657.779,57	24,71%	25,69%	27,42%	32,03%	23,99%	24,67%	24,26%	28,85%	26,06%	30,59%	37,58%	32,56%
OSASCO	725.676.926,92	16,92%	16,94%	19,09%	18,02%	0,00%	19,68%	18,98%	18,95%	17,83%	17,18%	19,92%	13,26%
PALMAS	386.475.305,19	10,91%	15,74%	18,59%	14,16%	13,57%	12,43%	12,39%	11,42%	13,07%	14,69%	11,49%	16,69%
PORTO ALEGRE	2.299.443.475,46	24,08%	23,96%	21,33%	20,17%	18,10%	17,24%	17,30%	17,91%	13,62%	14,91%	18,17%	19,74%
PORTO VELHO	397.245.337,04	11,63%	14,10%	16,67%	17,44%	14,97%	14,56%	13,38%	11,97%	12,31%	11,50%	12,99%	13,80%
RECIFE	1.911.373.802,86	25,85%	23,78%	22,19%	21,46%	21,20%	21,64%	21,56%	20,97%	19,91%	20,60%	22,16%	20,21%
RIO BRANCO	504.049.355,24	22,08%	22,44%	22,08%	24,71%	23,08%	22,71%	19,84%	22,80%	15,60%	19,72%	23,81%	23,10%
RIO DE JANEIRO	4.874.285.205,87	3,34%	14,68%	14,27%	14,78%	13,40%	12,68%	11,31%	11,15%	9,18%	10,82%	10,44%	10,68%
SALVADOR	3.789.966.886,41	21,65%	29,55%	30,50%	33,88%	34,15%	34,93%	31,81%	31,33%	32,14%	27,13%	28,28%	31,07%
SANTOS	856.935.051,81	16,45%	15,97%	22,49%	14,71%	15,01%	15,37%	15,27%	15,53%	14,24%	17,13%	17,59%	16,44%
SÃO GONÇALO	814.922.170,43	25,64%	24,64%	0,00%	0,00%	17,19%	21,84%	18,98%	19,54%	13,33%	25,48%	37,52%	29,86%
SÃO JOSÉ DOS C.	1.061.820.248,60	29,17%	29,88%	21,47%	18,32%	19,71%	24,04%	23,38%	19,51%	19,53%	21,27%	22,93%	22,08%
SÃO LUIZ	1.444.096.887,38	20,21%	21,08%	17,62%	15,23%	17,80%	17,88%	17,86%	18,83%	17,55%	17,82%	19,02%	25,71%
SÃO PAULO	16.035.178.925,17	24,12%	24,18%	18,04%	17,82%	17,22%	15,93%	14,16%	12,78%	12,38%	11,57%	13,02%	13,70%
TERESINA	-	24,22%	24,20%	23,91%	20,39%	22,43%	22,28%	21,83%	23,36%	20,95%	20,26%	21,32%	-
UBERLÂNDIA	679.779.041,83	27,79%	7,80%	27,52%	24,68%	25,31%	22,31%	18,12%	13,06%	14,40%	13,63%	14,78%	14,85%
VITÓRIA	618.892.479,88	20,44%	23,21%	17,58%	12,86%	18,70%	20,17%	18,09%	15,85%	14,43%	15,14%	16,35%	17,78%

Fonte: Tesouro Nacional: Siconf Elaboração: ILAESE

### III – OS SERVIDORES PÚBLICOS NAS ESFERAS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL

Neste capítulo, realizamos um raio-X da estruturação e desenvolvimento histórico dos servidores públicos no Brasil. A análise é realizada a partir de distintas perspectivas: ocupação, remuneração, carga horária e o mapeamento dos trabalhadores recém-ingressos no serviço público.

Os dados que se seguem foram obtidos por meio da RAIS-MTE, e consideram todos os servidores públicos classificados na natureza jurídica especial do setor público federal, estadual e municipal.

#### a. Distribuição conforme a ocupação

Com esse critério, os trabalhadores se dividem conforme a ocupação em termos absolutos e relativos da forma que se segue:

Ocupações	2003	2006	2009	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2023/2015
Autoridades, gestores e gerentes	509.743	594.333	805.278	936.820	957.804	966.633	1.001.665	992.773	864.222	984.510	902.228	778.696	-18,70%
Pesquisadores científicos	6.539	8.667	11.319	13.960	14.261	13.920	14.194	14.986	13.982	14.285	26.195	35.568	149,41%
Engenheiros e exatas	26.528	33.065	40.025	49.724	50.363	53.279	53.065	52.976	51.676	54.780	52.400	57.280	13,73%
Profissionais da saúde	528.291	628.879	765.057	860.061	858.038	871.405	880.009	887.538	897.298	948.639	957.467	1.023.004	19,23%
Profissionais da educação	1.916.019	2.188.136	2.435.458	2.629.119	2.554.676	2.545.581	2.567.923	2.594.503	2.556.534	2.637.303	2.813.755	3.216.978	25,93%
Juristas	37.495	49.230	62.494	72.424	74.578	79.920	73.764	80.841	72.152	80.881	89.575	105.387	41,31%
Cientistas sociais	141.905	179.917	220.967	263.938	265.702	276.216	269.176	288.255	269.542	299.188	317.596	397.648	49,66%
Artistas, cultura e comunicadores	33.265	39.766	47.501	53.509	53.146	55.363	55.407	57.452	51.554	55.612	57.713	67.647	27,29%
Técnicos	352.531	426.066	480.414	458.213	448.360	434.628	470.699	443.874	432.018	382.732	418.375	407.183	-9,18%
Escriturários	1.518.225	1.681.213	1.735.878	1.666.663	1.667.625	1.555.930	1.523.779	1.509.869	1.332.831	1.471.333	1.396.281	1.486.858	-10,84%
Atendentes públicos	59.551	65.931	82.564	81.117	77.388	76.360	53.922	54.916	51.949	56.225	109.082	55.939	-27,72%
Serviços gerais	946.154	1.072.018	1.471.509	1.512.346	1.499.232	1.520.361	1.513.058	1.513.454	1.499.059	1.607.268	1.648.382	1.782.018	18,86%
Não classificados e outros	1.145.487	1.233.831	1.063.742	1.315.356	1.237.648	1.287.634	1.181.350	968.499	1.143.806	952.299	1.020.766	792.533	-35,96%
<b>Total</b>	<b>7.221.733</b>	<b>8.201.052</b>	<b>9.222.206</b>	<b>9.913.250</b>	<b>9.758.821</b>	<b>9.737.230</b>	<b>9.658.011</b>	<b>9.459.936</b>	<b>9.236.623</b>	<b>9.545.055</b>	<b>9.809.815</b>	<b>10.206.739</b>	<b>4,59%</b>

Ocupações	2003	2006	2009	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Autoridades, gestores e gerentes	7,06%	7,25%	8,73%	9,45%	9,81%	9,93%	10,37%	10,49%	9,36%	10,31%	9,20%	7,63%
Pesquisadores científicos	0,09%	0,11%	0,12%	0,14%	0,15%	0,14%	0,15%	0,16%	0,15%	0,15%	0,27%	0,35%
Engenheiros e exatas	0,37%	0,40%	0,43%	0,50%	0,52%	0,55%	0,55%	0,56%	0,56%	0,57%	0,53%	0,56%
Profissionais da saúde	7,32%	7,67%	8,30%	8,68%	8,79%	8,95%	9,11%	9,38%	9,71%	9,94%	9,76%	10,02%
Profissionais da educação	26,53%	26,68%	26,41%	26,52%	26,18%	26,14%	26,59%	27,43%	27,68%	27,63%	28,68%	31,52%
Juristas	0,52%	0,60%	0,68%	0,73%	0,76%	0,82%	0,76%	0,85%	0,78%	0,85%	0,91%	1,03%
Cientistas sociais	1,96%	2,19%	2,40%	2,66%	2,72%	2,84%	2,79%	3,05%	2,92%	3,13%	3,24%	3,90%
Artistas, cultura e comunicadores	0,46%	0,48%	0,52%	0,54%	0,54%	0,57%	0,57%	0,61%	0,56%	0,58%	0,59%	0,66%
Técnicos	4,88%	5,20%	5,21%	4,62%	4,59%	4,46%	4,87%	4,69%	4,68%	4,01%	4,26%	3,99%
Escriturários	21,02%	20,50%	18,82%	16,81%	17,09%	15,98%	15,78%	15,96%	14,43%	15,41%	14,23%	14,57%
Atendentes públicos	0,82%	0,80%	0,90%	0,82%	0,79%	0,78%	0,56%	0,56%	0,56%	0,59%	1,11%	0,55%
Serviços gerais	13,10%	13,07%	15,96%	15,26%	15,36%	15,61%	15,67%	16,00%	16,23%	16,84%	16,80%	17,46%
Não classificados e outros	15,86%	15,04%	11,53%	13,27%	12,68%	13,22%	12,23%	10,24%	12,38%	9,98%	10,41%	7,76%
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: RAIS-MTE Elaboração: ILAESE

Destacamos os seguintes aspectos nesses dados:

- ✓ Nota-se uma redução de setores significativos sujeitos aos impactos da inteligência artificial e da automação, como os técnicos e escriturários. Estes últimos representavam 21,02% do total de trabalhadores no serviço público e são apenas 14,57% ao fim de 2023.
- ✓ Trabalhadores classificados como “outros” incluem dezenas de funções que comumente não são classificadas como atividades-fim do setor público e, portanto, sujeitas a um maior grau de terceirização. Houve uma redução de cerca de um terço desse setor, que passou de 15,86% em 2003 para 7,76% ao fim de 2023.
- ✓ Ao menos por hora, os setores de saúde e educação, menos sujeitos a automação e apenas parcialmente impactados pela Inteligência Artificial, segue uma leve tendência percentual de alta. Ainda assim, agregamos que esse crescimento é enganoso, posto que tais setores crescem percentualmente porque outros sujeitos a terceirização se retraem.

- ✓ O percentual de profissionais de elevada qualificação, como pesquisadores científicos, engenheiros, juristas etc é relativamente baixo dentro do total de servidores

As ocupações se dividem na esfera federal, estadual e municipal, da forma que se segue:

## SETOR PÚBLICO FEDERAL

Ocupações	2003	2006	2009	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2023/2015
Autoridades, gestores e gerentes	35.512	42.646	56.915	59.886	61.071	42.885	51.423	99.675	50.415	56.074	59.974	95.025	<b>55,60%</b>
Pesquisadores científicos	485	885	3.915	5.739	6.123	6.020	5.769	5.758	5.398	5.144	16.071	23.936	<b>290,92%</b>
Engenheiros e exatas	7.404	12.153	15.502	21.344	21.056	22.670	22.616	20.859	21.304	21.789	17.290	19.207	<b>-8,78%</b>
Profissionais da saúde	56.563	58.234	70.386	72.118	70.666	67.489	64.577	63.821	55.669	54.597	52.532	58.230	<b>-17,60%</b>
Profissionais da educação	45.645	68.458	82.257	122.171	126.141	142.696	145.830	142.376	140.897	144.826	157.062	169.758	<b>34,58%</b>
Juristas	7.195	11.867	14.710	17.711	17.889	18.755	11.578	17.528	11.403	11.509	15.147	28.380	<b>58,64%</b>
Cientistas sociais	30.316	39.920	48.512	59.743	58.653	61.240	52.793	55.954	53.621	53.576	50.876	86.557	<b>47,57%</b>
Artistas, cultura e comunicadores	3.473	4.772	6.715	9.304	9.615	10.896	11.070	10.462	10.646	10.715	11.493	13.399	<b>39,36%</b>
Técnicos	49.893	63.649	75.224	91.248	89.073	88.344	80.690	71.949	70.255	65.507	69.555	62.004	<b>-30,39%</b>
Escriturários	181.078	225.207	220.281	235.179	236.176	233.108	223.748	233.501	197.916	196.640	172.826	191.870	<b>-18,76%</b>
Atendentes públicos	2.670	3.467	7.457	8.178	8.058	28.870	6.683	8.260	8.598	8.750	63.009	3.689	<b>-54,22%</b>
Serviços gerais	42.296	48.996	56.575	56.766	55.473	58.927	46.386	46.033	42.685	33.681	40.060	54.133	<b>-2,42%</b>
Não classificados e outros	265.017	250.986	271.873	354.926	289.431	337.159	309.816	157.191	351.271	152.913	213.102	20.246	<b>-93,00%</b>
<b>Total</b>	<b>727.547</b>	<b>831.240</b>	<b>930.322</b>	<b>1.114.313</b>	<b>1.049.425</b>	<b>1.119.059</b>	<b>1.032.979</b>	<b>933.367</b>	<b>1.020.078</b>	<b>815.721</b>	<b>938.997</b>	<b>826.434</b>	<b>-21,25%</b>

Ocupações	2003	2006	2009	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Autoridades, gestores e gerentes	4,88%	5,13%	6,12%	5,37%	5,82%	3,83%	4,98%	10,68%	4,94%	6,87%	6,39%	<b>11,50%</b>
Pesquisadores científicos	0,07%	0,11%	0,42%	0,52%	0,58%	0,54%	0,56%	0,62%	0,53%	0,63%	1,71%	<b>2,90%</b>
Engenheiros e exatas	1,02%	1,46%	1,67%	1,92%	2,01%	2,03%	2,19%	2,23%	2,09%	2,67%	1,84%	<b>2,32%</b>
Profissionais da saúde	7,77%	7,01%	7,57%	6,47%	6,73%	6,03%	6,25%	6,84%	5,46%	6,69%	5,59%	<b>7,05%</b>
Profissionais da educação	6,27%	8,24%	8,84%	10,96%	12,02%	12,75%	14,12%	15,25%	13,81%	17,75%	16,73%	<b>20,54%</b>
Juristas	0,99%	1,43%	1,58%	1,59%	1,70%	1,68%	1,12%	1,88%	1,12%	1,41%	1,61%	<b>3,43%</b>
Cientistas sociais	4,17%	4,80%	5,21%	5,36%	5,59%	5,47%	5,11%	5,99%	5,26%	6,57%	5,42%	<b>10,47%</b>
Artistas, cultura e comunicadores	0,48%	0,57%	0,72%	0,83%	0,92%	0,97%	1,07%	1,12%	1,04%	1,31%	1,22%	<b>1,62%</b>
Técnicos	6,86%	7,66%	8,09%	8,19%	8,49%	7,89%	7,81%	7,71%	6,89%	8,03%	7,41%	<b>7,50%</b>
Escriturários	24,89%	27,09%	23,68%	21,11%	22,51%	20,83%	21,66%	25,02%	19,40%	24,11%	18,41%	<b>23,22%</b>
Atendentes públicos	0,37%	0,42%	0,80%	0,73%	0,77%	2,58%	0,65%	0,88%	0,84%	1,07%	6,71%	<b>0,45%</b>
Serviços gerais	5,81%	5,89%	6,08%	5,09%	5,29%	5,27%	4,49%	4,93%	4,18%	4,13%	4,27%	<b>6,55%</b>
Não classificados e outros	36,43%	30,19%	29,22%	31,85%	27,58%	30,13%	29,99%	16,84%	34,44%	18,75%	22,69%	<b>2,45%</b>
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: RAIS-MTE Elaboração: ILAESE

## SETOR PÚBLICO ESTADUAL

Ocupações	2003	2006	2009	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2023/2015
Autoridades, gestores e gerentes	203.504	222.434	349.506	404.361	446.071	466.188	486.104	418.395	496.038	454.197	366.772	185.363	<b>-58,45%</b>
Pesquisadores científicos	5.737	7.236	6.545	7.201	7.246	6.979	7.600	7.946	7.384	7.784	9.000	9.175	<b>26,62%</b>
Engenheiros e exatas	7.076	7.203	8.377	8.716	9.330	9.706	9.066	8.824	9.242	10.403	10.265	10.265	<b>10,02%</b>
Profissionais da saúde	188.232	201.275	228.198	231.551	227.372	229.735	221.553	213.832	229.802	238.361	230.085	230.085	<b>1,19%</b>
Profissionais da educação	918.321	1.016.341	1.061.603	990.278	895.904	840.016	827.990	830.994	825.549	826.849	899.591	1.118.300	<b>24,82%</b>
Juristas	20.919	26.219	33.675	37.062	38.152	41.411	41.758	41.039	42.923	45.178	47.409	49.795	<b>30,52%</b>
Cientistas sociais	45.299	59.903	72.171	72.882	72.765	71.659	68.415	72.418	72.968	70.379	82.890	92.638	<b>27,31%</b>
Artistas, cultura e comunicadores	8.807	9.186	8.973	6.996	7.046	7.109	6.417	6.074	6.143	6.236	6.831	7.464	<b>5,93%</b>
Técnicos	188.501	223.526	246.488	199.618	195.873	185.072	233.847	224.633	217.770	166.793	202.832	187.623	<b>-4,21%</b>
Escriturários	720.678	697.273	634.674	544.962	484.213	499.354	474.735	452.153	467.591	475.838	428.012	394.959	<b>-27,96%</b>
Atendentes públicos	21.798	21.919	30.307	26.412	23.706	2.838	2.511	2.352	2.118	2.032	2.031	2.587	<b>-89,09%</b>
Serviços gerais	164.542	168.779	309.657	260.564	235.348	242.217	236.708	216.791	244.992	251.103	254.669	236.920	<b>0,67%</b>
Não classificados e outros	452.960	490.684	388.104	507.788	496.157	501.346	434.236	409.019	415.927	404.972	413.717	335.491	<b>-32,38%</b>
<b>Total</b>	<b>2.946.374</b>	<b>3.151.978</b>	<b>3.378.278</b>	<b>3.298.391</b>	<b>3.203.183</b>	<b>3.103.630</b>	<b>3.050.949</b>	<b>2.904.712</b>	<b>3.038.029</b>	<b>2.949.962</b>	<b>2.962.518</b>	<b>2.860.665</b>	<b>-10,69%</b>

Ocupações	2003	2006	2009	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Autoridades, gestores e gerentes	6,91%	7,06%	10,35%	12,26%	13,93%	15,02%	15,93%	14,40%	16,33%	15,40%	12,38%	<b>6,48%</b>
Pesquisadores científicos	0,19%	0,23%	0,19%	0,22%	0,23%	0,22%	0,25%	0,27%	0,24%	0,26%	0,30%	<b>0,32%</b>
Engenheiros e exatas	0,24%	0,23%	0,25%	0,26%	0,29%	0,31%	0,30%	0,31%	0,29%	0,31%	0,35%	<b>0,36%</b>
Profissionais da saúde	6,39%	6,39%	6,75%	7,02%	7,10%	7,40%	7,26%	7,36%	7,56%	7,77%	8,05%	<b>8,04%</b>
Profissionais da educação	31,17%	32,24%	31,42%	30,02%	27,97%	27,07%	27,14%	28,61%	27,17%	28,03%	30,37%	<b>39,09%</b>
Juristas	0,71%	0,83%	1,00%	1,12%	1,19%	1,33%	1,37%	1,41%	1,41%	1,53%	1,60%	<b>1,74%</b>
Cientistas sociais	1,54%	1,90%	2,14%	2,21%	2,27%	2,31%	2,24%	2,49%	2,40%	2,39%	2,80%	<b>3,24%</b>
Artistas, cultura e comunicadores	0,30%	0,29%	0,27%	0,21%	0,22%	0,23%	0,21%	0,21%	0,20%	0,21%	0,23%	<b>0,26%</b>
Técnicos	6,40%	7,09%	7,30%	6,05%	6,11%	5,96%	7,66%	7,73%	7,17%	5,65%	6,85%	<b>6,56%</b>
Escriturários	24,46%	22,12%	18,79%	16,52%	17,11%	16,09%	15,56%	15,57%	15,39%	16,13%	14,45%	<b>13,81%</b>
Atendentes públicos	0,74%	0,70%	0,90%	0,80%	0,74%	0,09%	0,08%	0,08%	0,07%	0,07%	0,07%	<b>0,09%</b>
Serviços gerais	5,58%	5,35%	9,17%	7,90%	7,35%	7,80%	7,76%	7,46%	8,06%	8,51%	8,60%	<b>8,28%</b>
Não classificados e outros	15,37%	15,57%	11,49%	15,40%	15,49%	16,15%	14,23%	14,08%	13,69%	13,73%	13,97%	<b>11,73%</b>
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: RAIS-MTE Elaboração: ILAESE

## SETOR PÚBLICO MUNICIPAL

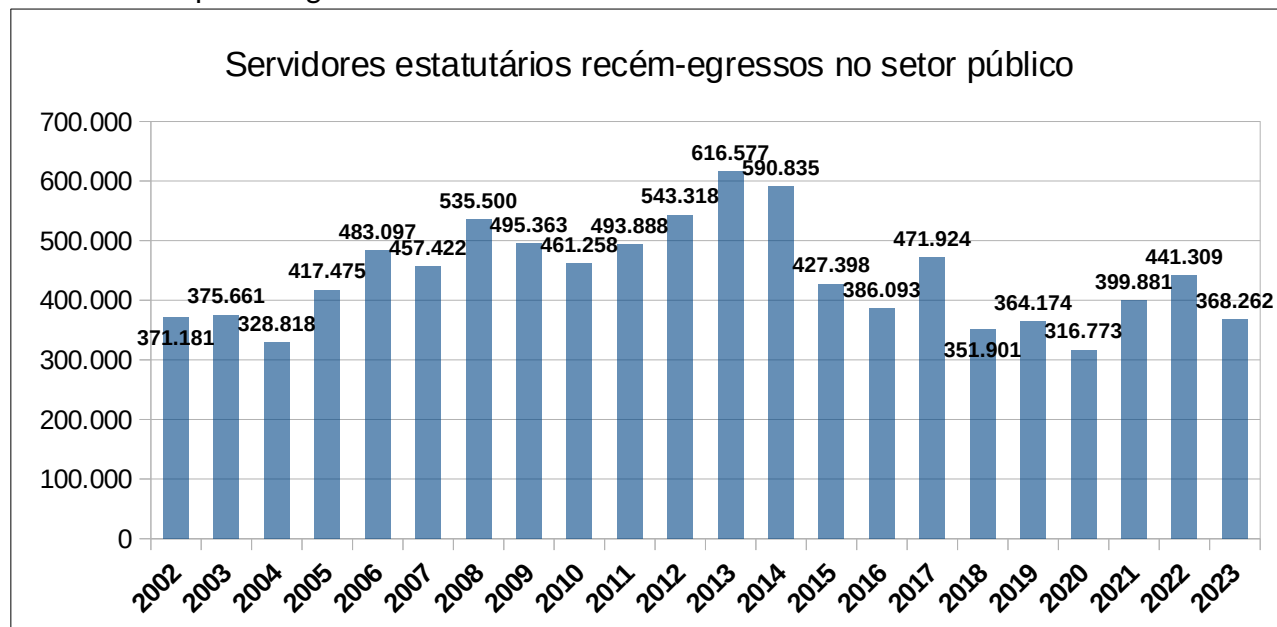
CBO 2002 Princ. Subgrupo	2003	2006	2009	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2023/2015
Autoridades, gestores e gerentes	270.727	329.253	398.857	472.573	450.662	457.560	464.138	474.703	317.769	474.239	475.482	498.308	10,57%
Pesquisadores científicos	317	546	859	1.020	892	921	825	1.282	1.200	1.357	1.124	2.457	175,45%
Engenheiros e exatas	12.048	13.709	16.146	19.664	19.977	20.903	21.374	23.051	21.548	23.749	24.707	27.808	39,20%
Profissionais da saúde	283.496	369.370	466.473	556.392	560.000	574.181	593.879	609.885	611.827	664.683	666.574	734.689	31,19%
Profissionais da educação	952.053	1.103.337	1.291.598	1.516.670	1.532.631	1.562.869	1.594.103	1.621.133	1.590.088	1.665.628	1.757.102	1.928.920	25,86%
Juristas	9.381	11.144	14.109	17.651	18.537	19.754	20.428	22.274	17.826	24.194	27.019	27.212	46,80%
Cientistas sociais	66.290	80.094	100.284	131.313	134.284	143.317	147.968	159.883	142.953	175.233	183.830	218.453	62,68%
Artistas, cultura e comunicadores	20.985	25.808	31.813	37.209	36.485	37.358	37.920	40.916	34.765	38.661	39.389	46.784	28,23%
Técnicos	114.137	138.891	158.702	167.347	163.414	161.212	156.162	147.292	143.993	150.432	145.988	157.556	-3,58%
Escriturários	616.469	758.733	880.923	886.522	883.236	823.468	825.296	824.215	667.324	798.855	795.443	900.029	1,90%
Atendentes públicos	35.083	40.545	44.800	46.527	45.624	44.652	44.728	44.304	41.233	45.443	44.042	49.663	8,85%
Serviços gerais	739.316	854.243	1.105.277	1.195.016	1.208.411	1.219.217	1.229.964	1.250.630	1.211.382	1.322.484	1.353.653	1.490.965	23,38%
Não classificados e outros	427.510	492.161	403.765	452.642	452.060	449.129	437.298	402.289	376.608	394.414	393.947	436.796	-3,38%
<b>Total</b>	<b>3.547.812</b>	<b>4.217.834</b>	<b>4.913.606</b>	<b>5.500.546</b>	<b>5.506.213</b>	<b>5.514.541</b>	<b>5.574.083</b>	<b>5.621.857</b>	<b>5.178.516</b>	<b>5.779.372</b>	<b>5.908.300</b>	<b>6.519.640</b>	<b>18,41%</b>

CBO 2002 Princ. Subgrupo	2003	2006	2009	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Autoridades, gestores e gerentes	7,63%	7,81%	8,12%	8,59%	8,18%	8,30%	8,33%	8,44%	6,14%	8,21%	8,05%	7,64%
Pesquisadores científicos	0,01%	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,04%
Engenheiros e exatas	0,34%	0,33%	0,33%	0,36%	0,36%	0,38%	0,38%	0,41%	0,42%	0,41%	0,42%	0,43%
Profissionais da saúde	7,99%	8,76%	9,49%	10,12%	10,17%	10,41%	10,65%	10,85%	11,81%	11,50%	11,28%	11,27%
Profissionais da educação	26,83%	26,16%	26,29%	27,57%	27,83%	28,34%	28,60%	28,84%	30,71%	28,82%	29,74%	29,59%
Juristas	0,26%	0,26%	0,29%	0,32%	0,34%	0,36%	0,37%	0,40%	0,34%	0,42%	0,46%	0,42%
Cientistas sociais	1,87%	1,90%	2,04%	2,39%	2,44%	2,60%	2,65%	2,84%	2,76%	3,03%	3,11%	3,35%
Artistas, cultura e comunicadores	0,59%	0,61%	0,65%	0,68%	0,66%	0,68%	0,68%	0,73%	0,67%	0,67%	0,67%	0,72%
Técnicos	3,22%	3,29%	3,23%	3,04%	2,97%	2,92%	2,80%	2,62%	2,78%	2,60%	2,47%	2,42%
Escriturários	17,38%	17,99%	17,93%	16,12%	16,04%	14,93%	14,81%	14,66%	12,89%	13,82%	13,46%	13,80%
Atendentes públicos	0,99%	0,96%	0,91%	0,85%	0,83%	0,81%	0,80%	0,79%	0,80%	0,79%	0,75%	0,76%
Serviços gerais	20,84%	20,25%	22,49%	21,73%	21,95%	22,11%	22,07%	22,25%	23,39%	22,88%	22,91%	22,87%
Não classificados e outros	12,05%	11,67%	8,22%	8,23%	8,21%	8,14%	7,85%	7,16%	7,27%	6,82%	6,67%	6,70%
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: RAIS-MTE Elaboração: ILAESE

## b. Os servidores recém-egressos no serviço público

Com objetivo de alçar os novos servidores efetivos egressos no serviço público, pesquisamos os servidores estatutários em seu primeiro ano de trabalho entre 2002 e 2023, o resultado é o que se segue:

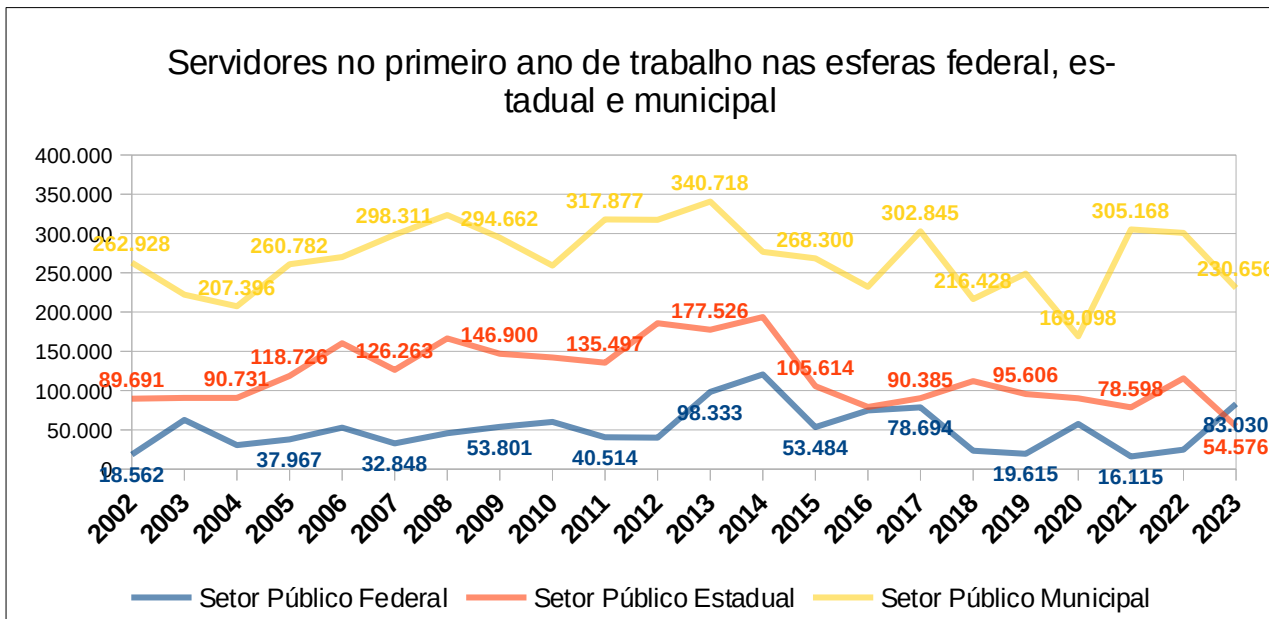


Fonte: Tesouro Nacional: Siconf Elaboração: ILAESE

Como se nota, desde 2013, há uma redução sensível do total de concursos públicos e de trabalhadores que ingressam no setor público. Em 2013 foram 616 mil novos servidores, enquanto

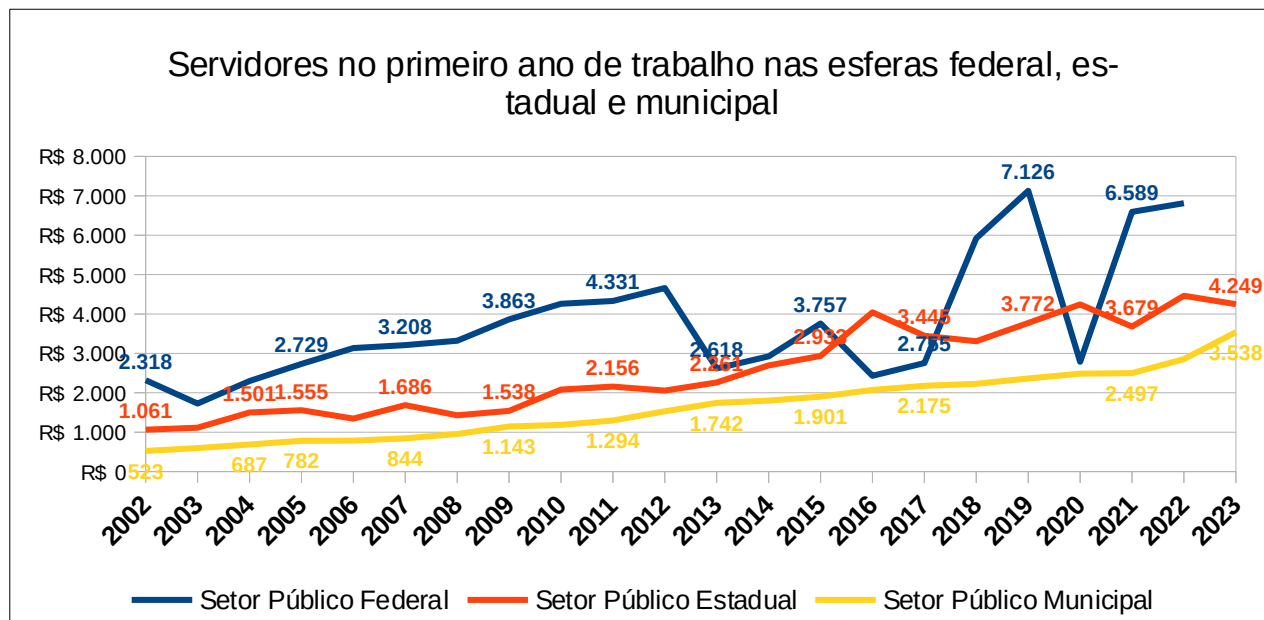
em 2023 foram 368 mil: uma queda superior a 40%. A tendência de queda nos últimos 9 anos é inquestionável.

Esses novos trabalhadores, se distribuem entre as esferas estadual, municipal e federal a forma que se segue.



Nota-se que a tendência de queda na entrada de novos trabalhadores efetivos no setor público foi contínua desde 2014 em todas as esferas, apenas com uma inflexão para cima no setor municipal em 2021 e 2022.

Por fim, apresentamos a remuneração média desses trabalhadores recém ingressos, comumente no estágio mínimo da carreira:



Fonte: RAIS-MTE Elaboração: ILAESE

A enorme variação na remuneração inicial dos servidores públicos federal, particularmente entre os anos de 2013 e 2017, ou são erros na declaração dos dados à RAIS pelo governo federal,

ou refletem as ocupações específicas dos trabalhadores que ingressaram no serviço público federal nos anos em questão.

Seja como for, esses dados dizem muito a respeito da estratégia por trás da municipalização dos serviços públicos. Via de regra, no municípios, mesmo que ocupando as mesmas funções, os servidores públicos possuem remunerações mais reduzidas e carreiras de menor impacto, quando existentes.

### c. A remuneração nas esferas públicas federal, estadual e municipal

Em termos de remuneração, indicamos a remuneração média nominal dos trabalhadores nas três esferas, divididos conforme a ocupação, seguindo os mesmos critérios do primeiro item deste capítulo.

Ocupações	2003	2006	2009	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2023/2015
Autoridades, gestores e gerentes	R\$ 1.879	R\$ 2.505	R\$ 2.927	R\$ 4.367	R\$ 4.693	R\$ 5.028	R\$ 5.375	R\$ 5.627	R\$ 6.077	R\$ 5.868	R\$ 6.568	R\$ 6.068	29,31%
Pesquisadores científicos	R\$ 3.761	R\$ 4.524	R\$ 8.079	R\$ 11.744	R\$ 12.746	R\$ 14.284	R\$ 14.640	R\$ 14.700	R\$ 14.970	R\$ 14.413	R\$ 14.833	R\$ 14.263	11,90%
Engenheiros e exatas	R\$ 3.210	R\$ 4.354	R\$ 5.921	R\$ 8.469	R\$ 8.926	R\$ 10.122	R\$ 10.404	R\$ 10.318	R\$ 10.892	R\$ 10.820	R\$ 11.206	R\$ 10.259	14,94%
Profissionais da saúde	R\$ 1.437	R\$ 1.922	R\$ 2.548	R\$ 4.129	R\$ 4.421	R\$ 4.858	R\$ 4.963	R\$ 5.095	R\$ 5.205	R\$ 5.205	R\$ 5.647	R\$ 5.229	18,28%
Profissionais da educação	R\$ 1.003	R\$ 1.330	R\$ 1.751	R\$ 3.037	R\$ 3.310	R\$ 3.891	R\$ 4.080	R\$ 4.216	R\$ 4.464	R\$ 4.644	R\$ 5.272	R\$ 4.634	39,99%
Juristas	R\$ 6.447	R\$ 8.639	R\$ 10.818	R\$ 14.737	R\$ 16.500	R\$ 17.305	R\$ 17.610	R\$ 19.378	R\$ 20.142	R\$ 18.814	R\$ 19.759	R\$ 17.607	6,71%
Cientistas sociais	R\$ 3.286	R\$ 4.498	R\$ 5.620	R\$ 7.758	R\$ 8.201	R\$ 8.977	R\$ 8.838	R\$ 8.989	R\$ 9.475	R\$ 8.822	R\$ 8.917	R\$ 8.655	5,53%
Artistas, cultura e comunicadores	R\$ 1.303	R\$ 1.632	R\$ 1.986	R\$ 3.040	R\$ 3.293	R\$ 3.625	R\$ 3.707	R\$ 3.752	R\$ 4.087	R\$ 4.009	R\$ 4.347	R\$ 4.559	38,46%
Técnicos	R\$ 1.781	R\$ 2.386	R\$ 3.165	R\$ 4.994	R\$ 5.464	R\$ 6.075	R\$ 6.129	R\$ 6.497	R\$ 6.591	R\$ 6.908	R\$ 7.247	R\$ 7.576	38,65%
Escriturários	R\$ 1.138	R\$ 1.516	R\$ 1.889	R\$ 2.974	R\$ 3.218	R\$ 3.658	R\$ 3.862	R\$ 4.107	R\$ 4.274	R\$ 4.205	R\$ 4.420	R\$ 3.697	14,88%
Atendentes públicos	R\$ 764	R\$ 1.087	R\$ 1.487	R\$ 2.651	R\$ 2.954	R\$ 1.890	R\$ 2.008	R\$ 2.085	R\$ 2.218	R\$ 2.206	R\$ 1.733	R\$ 2.548	-13,75%
Serviços gerais	R\$ 554	R\$ 792	R\$ 1.016	R\$ 1.699	R\$ 1.900	R\$ 2.162	R\$ 2.223	R\$ 2.353	R\$ 2.506	R\$ 2.464	R\$ 2.811	R\$ 2.753	44,87%
Não classificados e outros	R\$ 1.117	R\$ 1.405	R\$ 2.087	R\$ 3.240	R\$ 3.678	R\$ 4.005	R\$ 4.368	R\$ 4.466	R\$ 4.873	R\$ 4.806	R\$ 5.866	R\$ 3.605	-1,97%
<b>Total</b>	<b>R\$ 1.205</b>	<b>R\$ 1.623</b>	<b>R\$ 2.120</b>	<b>R\$ 3.407</b>	<b>R\$ 3.731</b>	<b>R\$ 4.182</b>	<b>R\$ 4.377</b>	<b>R\$ 4.574</b>	<b>R\$ 4.798</b>	<b>R\$ 4.781</b>	<b>R\$ 5.302</b>	<b>R\$ 4.719</b>	<b>26,51%</b>

Fonte: RAIS-MTE Elaboração: ILAESE

Enquanto a inflação acumulada entre 2015 e 2023, segundo o INPC, foi de 50,02%, nenhuma das variações nominais nas remunerações das diversas ocupações chegou sequer próximo a ela. Na média, nesse período, os salários variaram 26,51%, quase a metade da inflação registrada.

### d. Jornada de trabalho

Com o intuito de analisarmos a jornada de trabalho dos servidores públicos, também recorremos a base de dados da RAIS. Nesse caso, as jornadas passíveis de serem pesquisas em função dos parâmetros fornecidos pela base são os seguintes:

**Até 12 horas:** casos excepcionais

**16 a 20 horas:** casos excepcionais, normalmente contratos.

**21 a 30 horas:** predominantemente 30 horas de jornada

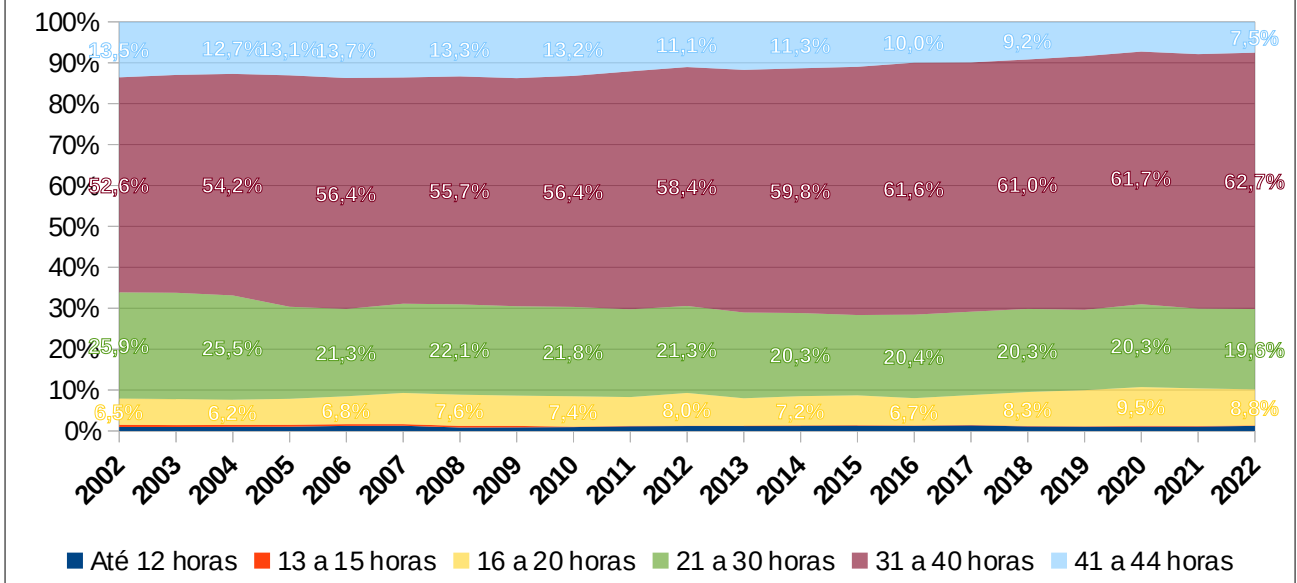
**31 a 40 horas:** predominantemente 40 horas de jornada: 5x2

**41 a 44 horas:** predominantemente 44 horas: 6x1

Com esses critérios, apresentamos a seguir a variação da jornada de trabalho dos servidores públicos entre 2002 e 2022. Nesse caso não utilizamos os dados de 2023, pois eles são claramente inconsistentes. Infelizmente, em particular no setor público, a qualidade dos dados da RAIS vem se deteriorando bastante nos últimos anos. No entanto, é o que dispomos.

De início, os dados dizem respeito aos servidores públicos da esfera federal, estadual e municipal. Na sequência eles serão apresentados de forma desagregada.

### Jornada de trabalho dos trabalhadores do setor público

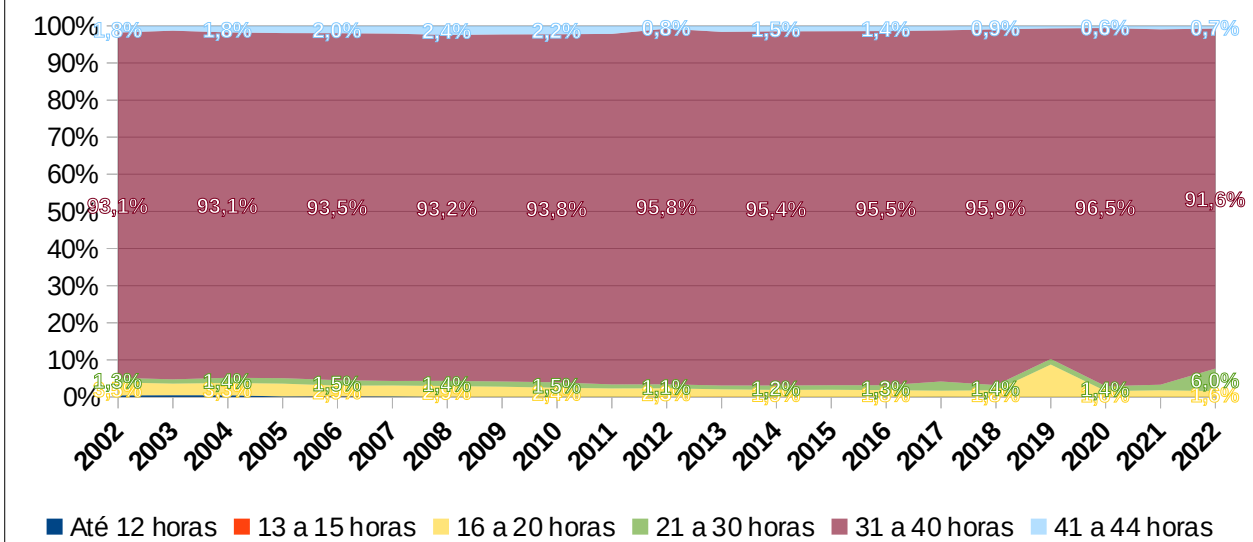


Fonte: RAIS-MTE Elaboração: ILAESE

Nota-se um crescimento contínuo da jornada de trabalho de 40 horas semanais no setor público. Essa jornada era realizada por 52,6% dos servidores em 2002 e, ao fim de 2022 representava 62,7% dos trabalhadores. A redução da jornada de 44 horas semanais não surpreende. Em verdade, é produto da substituição de contratos de trabalho por trabalhadores terceirizados, não mais contabilizados como servidores públicos. Ao mesmo tempo, temos uma redução expressiva das jornadas de 30 horas semanais, as quais passaram de 25,9% em 2002 para 19,6% ao fim de 2022.

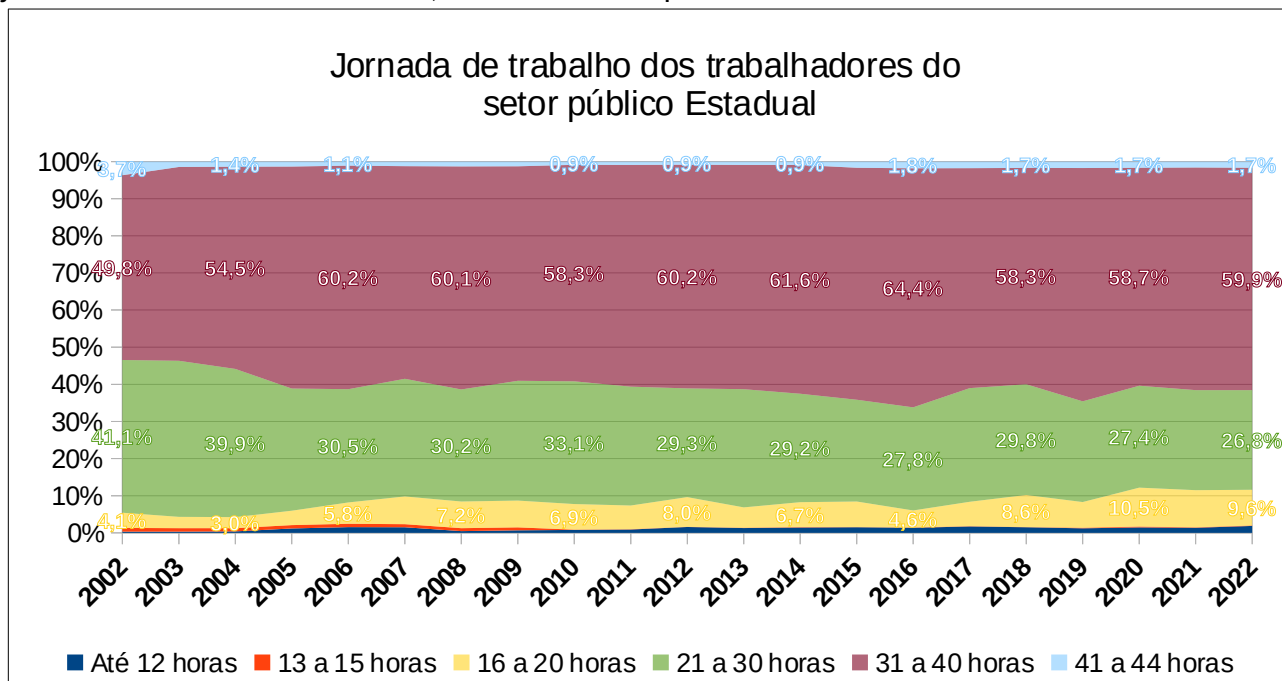
No setor público federal predomina amplamente a jornada e trabalho entre 31 e 40 horas semanais, como indicado a seguir:

### Jornada de trabalho dos trabalhadores do setor público Federal



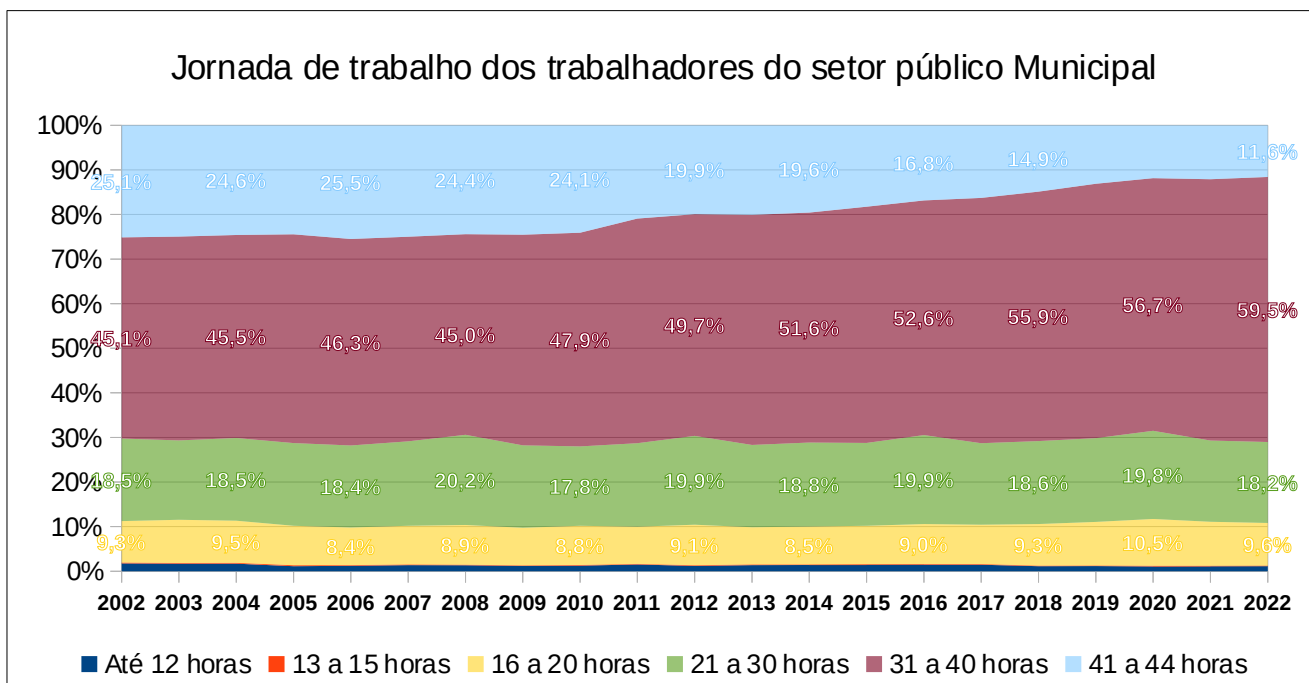
Fonte: RAIS-MTE Elaboração: ILAESE

Já no setor público Estadual, é o que se faz notar de modo mais proeminente a redução das jornadas de trabalho de 30 horas, em benefício daquelas de 40 horas semanais:



Fonte: RAIS-MTE Elaboração: ILAESE

No setor municipal, por sua vez, notamos uma queda da jornada de 44 horas semanais. Como explicitado no capítulo anterior, esta queda não reflete uma redução na jornada, mas a terceirização do trabalho da enorme maioria dos servidores anteriormente sujeitos a uma jornada de 44 horas.



Fonte: RAIS-MTE Elaboração: ILAESE

## IV – A REFORMA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO LULA

Tema fundamental para a luta da classe trabalhadora em geral e dos servidores públicos em particular, as mudanças na estrutura do Estado capitalista sempre carregam o potencial da retirada de direitos.

O que isso nos diz sobre o funcionamento das instituições neste sistema? Como essas reformas expressam fenômenos mais profundos da sociedade? Finalmente, o que tem acontecido nesse terreno na atual gestão do PT? Essas são as questões sobre as quais nos debruçamos a seguir.

O Estado não é um ente neutro, cujas prioridades estruturais podem ser modificadas pela mera vontade política de um governo. A trama de instituições estatais foi construída para atender a objetivos econômicos fundamentais da burguesia: garantir condições equilibradas de concorrência entre os diversos capitais, permitir o máximo de exploração da classe trabalhadora. Só na medida em que tal objetivo imutável é favorecido, o Estado oferece serviços como Saúde e Educação aos não-proprietários dos meios de produção, ou seja, à classe trabalhadora.

Tratar da reforma administrativa é, desse ponto de vista, considerar um aspecto do plano geral de reforma neoliberal do Estado burguês no Brasil, que desde a década de 1990 se expressa em um ajuste fiscal permanente que precariza os serviços públicos, penalizando a um só tempo a população que deles depende e os servidores.

Há muitos exemplos nesse sentido nos governos federais do PSDB, PT, PMDB, PL e PT novamente. Entre eles podemos citar a Lei Federal (LF) 9.637 de 15 de maio de 1998, que criou as Organizações Sociais (OS); a LF 9.790 de 23 de março de 1999, que dispõe sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público; a Lei Federal 12.550 de 2011 (EBSERH); a Emenda Constitucional (EC) 103/2019 (Reforma da Previdência), que se somou a reformas anteriores, como as de 1998 e 2003; a EC nº 95 de 15 de dezembro de 2016, conhecida como emenda constitucional do teto de gastos públicos; a Proposta de Emenda Constitucional nº32 de 2020, a reforma administrativa de Jair Bolsonaro; a Lei Complementar nº200 de 2023 (novo arcabouço fiscal) no governo atual.

Todas essas proposições visavam um fortalecimento de uma nova configuração estatal, adequada à acumulação capitalista em um Brasil rebaixado na divisão internacional do trabalho à condição de exportador de produtos primários agrícolas e minerais, onde a rotatividade da mão-de-obra deve ser ainda maior e a débil rede de proteção social, cada vez mais precarizada.

### **a. As três gerações de reformas administrativas**

Estudiosos do tema falam de três gerações de reformas da estrutura estatal<sup>2</sup>, coladas ao nascimento e amadurecimento do neoliberalismo. A primeira geração, marcada pelas reformas nos EUA, Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália na década de 1980, já trazia os fundamentos básicos presentes nas discussões até hoje: cortes de gastos nos serviços públicos, transposição da lógica da gestão privada para a pública, aumento da “produtividade”, modernização, privatização. As primeiras reformas na América Latina se inspiram nesta agenda, mais tarde sistematizada no

---

<sup>2</sup> Reformas administrativas no Brasil e no mundo: revisão bibliográfica sugere cautela extrema com a importação de ideias e modelos estrangeiros. Disponível em: <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Cadernos-Reforma-Administrativa-18-V3.pdf>.

Consenso de Washington por John Williamson. A lista original contava com os seguintes pontos:

1. Disciplina fiscal;
2. Reordenamento dos gastos públicos;
3. Reforma fiscal;
4. Liberalização do setor financeiro;
5. Câmbio competitivo;
6. Liberalização comercial;
7. Abertura à inversão estrangeira;
8. Privatizações;
9. Desregulação;
10. Direitos de propriedade.

Williamson não arrolava nem uma só medida voltada a interesses populares, concentrando-se em torno da contenção de gastos públicos, privatizações, abertura comercial e, claro, garantia dos direitos de propriedade privada.

Como base para orientação de governos semicoloniais, nomeadamente na América Latina, provou-se um desastre político ao deteriorar as condições de vida onde nunca havia existido nada semelhante a um Estado de Bem-Estar Social. Este resultado obrigou os ideólogos do capital a se mostrarem, digamos, mais sensíveis à “questão social”.

O próprio Williamson capitaneou uma das tentativas de ampliação da ideia original. Na medida em que não só as taxas de crescimento não voltaram ao patamar de meados do século XX, mas também a instabilidade social e política era um dos frutos mais notáveis do neoliberalismo, o “social” ganhou na segunda metade dos anos de 1990 ênfase por meio da defesa da capacitação dos mais pobres para o mercado de trabalho, estímulo ao sistema privado de Previdência, flexibilização no mercado de trabalho, acesso ao microcrédito, entre outras medidas<sup>3</sup>.

Bem mais recentemente, em 2019, Monica De Bolle ladeou a *The Economist* ao advogar um liberalismo no qual taxaço de grandes fortunas e políticas sociais destinadas a diminuir a pobreza seriam coerentes com as regras de livre-comércio da OMC, priorização da sustentabilidade fiscal, política industrial que não privilegia nenhum setor em especial, privatização, entre outras medidas<sup>4</sup>.

De algum modo, essa nuance está ligada à segunda geração de reformas, que na qual se passou a dar ênfase à qualidade dos serviços, embora obviamente numa chave liberal: focalizando a aplicação dos recursos públicos e repassando a prestação dos serviços à iniciativa privada, por meio de mecanismos como organizações sociais e parcerias público-privadas<sup>5</sup>.

Como se vê, neoliberalismo e algumas das políticas sociais identificadas no Brasil como de esquerda não são excludentes. Os primeiros governos Lula (2003-2010) foram os melhores representantes do liberalismo com preocupação social: sem reverter a crescente

---

3 Rodrigo Castelo. **O social-liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

4 Monica De Bolle. **Em nome do quê? A política econômica do governo Bolsonaro**. Em: Democracia em risco? São Paulo: Cia das Letras, 2019.

5 Reformas administrativas no Brasil e no mundo: revisão bibliográfica sugere cautela extrema com a importação de ideias e modelos estrangeiros. Disponível em: <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Cadernos-Reforma-Administrativa-18-V3.pdf>.

desindustrialização, estimulando a criação de empregos nas faixas salariais mais baixas, deixando intocadas as privatizações de empresas estratégicas realizadas no governo anterior, o petismo elegeu o socorro aos mais pobres (em contraste com a classe trabalhadora) como vitrine da sua política social.

O chamado neodesenvolvimentismo do segundo Lula revelou-se de fundo uma orientação baseada na hipótese de que o crescimento econômico seria a chave para a diminuição das desigualdades sociais<sup>6</sup>. Nesse sentido, foi bastante funcional para legitimar os eixos fundamentais do programa neoliberal crescentemente repellido após os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002).

A partir da crise de 2008, viria uma terceira geração de reformas cuja principal característica foi a volta aos liberalismo mais duro da primeira geração. A PEC 32 carregava os traços dessa fase.

## **b. Estado e recolonização**

A continuidade fundamental da agenda estatal sugere a permanência de um mesmo consórcio de frações da classe dominante. A título de contraste com a orientação fundamental desde a década de 1990, lembremos a seguinte declaração de Getúlio Vargas:

“Não nos podemos conformar (...) com sermos apenas um país exportador de matérias-primas, porquanto essa condição é própria de países semicoloniais. Temos que tratar das nossas indústrias de transformação, da exportação de produtos manufaturados e da sua colocação nos mercados externos”<sup>7</sup>

Todo o período anterior à década de 1950 é marcado no País, no que toca à relação entre Estado e indústria, por incentivos bastante limitados e sem planejamento global: até o final dos anos 20, há estímulos concedidos assistematicamente e apenas a alguns tipos de indústria, além de dependência do mercado interno da renda gerada pelo setor exportador; de 1930 a fins da década de 1940, a demanda interna passou a crescer baseada em especial na renda gerada nas atividades internas e foi mantida alta pela defesa do café. Além disso, desvalorizações cambiais e restrições às importações dadas pela crise cambial serviram de pano de fundo para a substituição de importações de bens de consumo duráveis e alguns intermediários. Nos anos 40, o próprio Estado passou a investir na produção industrial de bens intermediários e de motores pesados<sup>8</sup>.

A partir da década de 1930 e ainda mais no período entre 1951 e 1964, a incorporação do planejamento econômico como atributo do Estado burguês brasileiro levou à criação de estruturas político-administrativas de coleta de dados, elaboração de pesquisas, estipulação de previsões e avaliação, necessárias para a diversificação do parque industrial e da estrutura energética, de transporte e circulação de mercadorias.

Tratava-se de um projeto nacional de classe. A complexificação do serviço público foi animada pela necessidade última da acumulação das novas multinacionais que se instalavam no país, bem como de seus sócios nacionais. Como assinala Ianni<sup>9</sup>, os custos desta modernização foram transferidos à classe trabalhadora e setores populares via política de arrocho salarial,

6 Plínio de Arruda Sampaio Jr. **Desenvolvimentismo neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa**. Serv. Soc. Soc. São Paulo. N 112, p.672-688. Out/Dez 2012.

7 Citado por Octávio Ianni em **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: EDUF RJ, 2009. (p.38)

8 Wilson Suzigan. **Estado e industrialização no Brasil**. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 8, n. 4., p. 05-16, out/dez. 1988.

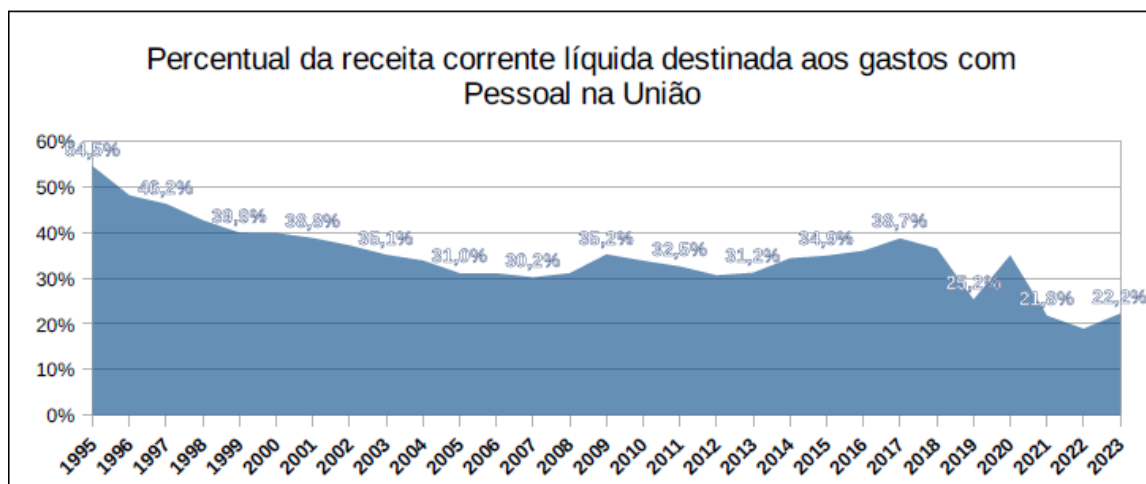
9 Octavio Ianni no livro já referido.

cobrança de impostos e outros meios.

No governo Juscelino Kubitschek, há um passo à frente na coordenação por parte do Estado do processo de industrialização na articulação do capital privado nacional e do internacional. Seu plano concentrava-se em seis pontos iniciais: 1. Energia e Transporte; 2. Industrialização de base; 3. Racionalização da agricultura; 4. Valorização do trabalhador; 5. Educação; 6. Planejamento regional e urbano.

O país em que a industrialização associada ao capital estrangeiro estava profundamente ligada a um projeto nacional burguês passa a fazer parte do passado com a crise da dívida da década de 1980.

A partir de então, o objetivo se torna o controle dos gastos estatais, com uma disciplina fiscal que prioriza subtrair gastos públicos tanto no setor produtivo, com as privatizações de empresas públicas, como na prestação de serviços à população. Pode-se dizer que a dissociação entre público e estatal proposta por Luiz Carlos Bresser-Pereira no governo FHC é um projeto ainda não concluído, apesar das contribuições das sucessivas gestões federais desde então. Tal orientação atravessa governos e pode ser vista no gráfico abaixo do gasto da União com pessoal de 1995 a 2023:



Fonte: Tesouro Nacional SICONF: Relatório de Gestão Fiscal. Elaboração: ILAESE

## b. O debate recente sobre a reforma do Estado

A PEC 32/2020 proposta no governo Bolsonaro foi derrotada pela mobilização da classe trabalhadora, especialmente dos servidores públicos. Esse marco explica que no debate atual, até mesmo setores de direita busquem se afastar retoricamente da proposta. Mas antes de chegarmos ao momento presente, recordemos brevemente seus pontos originais.

O pressuposto da reforma era um alegado gasto excessivo com servidores nas três esferas: federal, estadual e municipal. Acabamos de ver que isso é falso no caso da União. Mas também nos estados há queda contínua do contingente de servidores públicos e estabilidade relativa nos municípios. Em outras palavras, o inchaço do Estado é uma falácia, ainda mais se consideramos o torniquete incrivelmente apertado de legislações como a Lei Complementar nº101 de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>10</sup>.

10 Lei Complementar nº101 de 4 de maio de 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm).

A PEC propunha cinco tipos de vínculo no regime jurídico de pessoal, no qual se destacava o chamado cargo típico de Estado<sup>11</sup>. Na lógica da proposta bolsonarista, podemos entender como a redução da força de trabalho no serviço público ao mínimo, tornando o servidor público propriamente, aquele atuante em setores de cúpula e onde o mercado não tivesse interesse.

O ataque à estabilidade também era forte, tratada como um privilégio. Nada mais longe da verdade.

O conceito de estabilidade no setor público aparece pela primeira vez na legislação brasileira em 1915, Lei nº 2941, garantindo que servidores públicos com mais de 10 anos de carreira somente poderiam ser dispensados por meio de processo administrativo. Uma nítida proteção contra as arbitrariedades dos gestores públicos, garantindo a impessoalidade no seio da administração pública.

Já em 1934 o conceito aparece pela primeira vez na Carta Magna, estabelecendo a estabilidade para os servidores concursados após dois anos de serviço. Dispositivos semelhantes também estiveram presentes nas constituições de 1937, 1946 e 1967.

Portanto, além de ser uma garantia para que o servidor possa fazer seu serviço sem as pressões dos gestores para cometerem ilegalidades, garante a continuidade da prestação do serviço público. Deste modo, podemos concluir que a estabilidade não é uma benesse que o Estado confere ao servidor, mas uma parte importante das condições para que sejam respeitados os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência na administração pública.

A quebra da estabilidade permitiria o avanço das perseguições políticas e do assédio moral, mazelas que já estão fortemente presentes no serviço público brasileiro.

A “linha dura” do discurso da reforma foi substituída por uma retórica mais amena, mas com os mesmos pressupostos de sempre. Um exemplo são os discursos dos membros do grupo de trabalho da Câmara dos Deputados, que tentam se mostrar simpáticos aos trabalhadores e preocupados menos com as implicações fiscais da reforma e mais com a qualidade dos serviços prestados à população.

Contudo, há que se observar que tal retórica não é nova. Na exposição de motivos da proposta de emenda assinada pelo ex-ministro Paulo Guedes, lê-se:

“Apesar de contar com uma força de trabalho profissional e altamente qualificada, a percepção do cidadão, corroborada por indicadores diversos, é a de que o Estado custa muito, mas entrega pouco. O país enfrenta, nesse sentido, o desafio de evitar um duplo colapso: na prestação de serviços para a população e no orçamento público. A estrutura complexa e pouco flexível da gestão de pessoas no serviço público brasileiro torna extremamente difícil a sua adaptação e a implantação de soluções rápidas, tão necessárias no mundo atual, caracterizado por um processo de constante e acelerada transformação. Torna-se imperativo, portanto, pensar em um novo modelo de serviço público, capaz de enfrentar os desafios do futuro e entregar serviços de qualidade para a população brasileira”. (2020, p.12)

Mundo em mudança, qualidade da entrega, inflexibilidade, complexidade e, claro, preocupação com os gastos públicos. Todos esses elementos voltam na discussão atual, embora embalados por discurso ligeiramente diferente.

Para os políticos do capital, trata-se de buscar legitimidade junto à classe trabalhadora a

---

11 Segundo a Constituição Federal as carreiras típicas são as relacionadas à Segurança Pública, Diplomacia, Defesa Administrativo-Judicial do Estado, Defensoria Pública, Magistratura e o Ministério Público, Fiscalização, Arrecadação Tributária, Previdenciária e do Trabalho, Finanças e Controle.

fim de criar condições para o avanço da reforma. Por isso é fundamental não balizar a análise somente no que *declaram* os diversos agentes do Estado, mas no que *fazem*.

### **c. Governo Lula 3 e Grupo de Trabalho da Câmara dos Deputados**

Em mais de uma ocasião, o Ministério das Gestão e da Inovação em Serviços Públicos do Brasil (MGI), na pessoa da ministra Esther Dweck, declarou oposição à PEC 32/2020, a proposta de reforma administrativa do governo Jair Bolsonaro. De acordo com a representante do governo Lula, o texto é marcado por “um viés punitivo, focado na diminuição do Estado e na remoção da estabilidade dos servidores públicos.”<sup>12</sup>

Ao mesmo tempo, a gestão atual não se opõe à reforma do Estado. Isso não é espantoso considerando que nas duas vezes anteriores que ocupou a presidência, Lula liderou alterações legais de marcado caráter neoliberal, como a reforma da previdência.

No mandato atual haveria três eixos nesse campo: os servidores, cobrindo questões como criação de incentivos, avaliações de desempenho e revisão da estrutura de salários ao longo das carreiras; expansão da digitalização de serviços oferecidos à população; reforma do Decreto-Lei nº 200 de 1967, que regula a organização da máquina pública federal<sup>13</sup>.

Apesar de o governo não trabalhar com um texto global sobre a matéria, fato é que essa agenda vem avançando parceladamente, continuando ações da gestão passada.

O governo Bolsonaro lançou em seu último ano o Decreto nº 11.072/2022, dispondo sobre o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O objetivo do PGD é disciplinar o desenvolvimento e a mensuração das atividades realizadas pelos seus participantes, com foco na entrega por resultados e na qualidade dos serviços prestados à sociedade<sup>14</sup>.

Como exemplos desses planos, podemos citar os instituídos pela Portaria IBAMA Nº 147, de 22 de outubro de 2024, Portaria Receita Federal do Brasil Nº 480 de 29 de outubro de 2024, Portaria IBGE Nº 1264 de 29 de outubro de 2024, Portaria PRES/INSS nº 1.800, de 31 de dezembro de 2024. Nos casos elencados, estão previstas medidas como desconto de salário em caso de não alcance das metas definidas<sup>15</sup>.

Segundo o governo federal<sup>16</sup> os dados sobre o PGD no serviço público federal são os seguintes:

---

12 Reforma administrativa será fracionada, diz ministra Esther Dweck ao descartar proposta da Câmara. 30/06/2024. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/29142/reforma-administrativa-sera-fracionada-diz-ministra-esther-dweck-ao-descartar-proposta-da-camara>

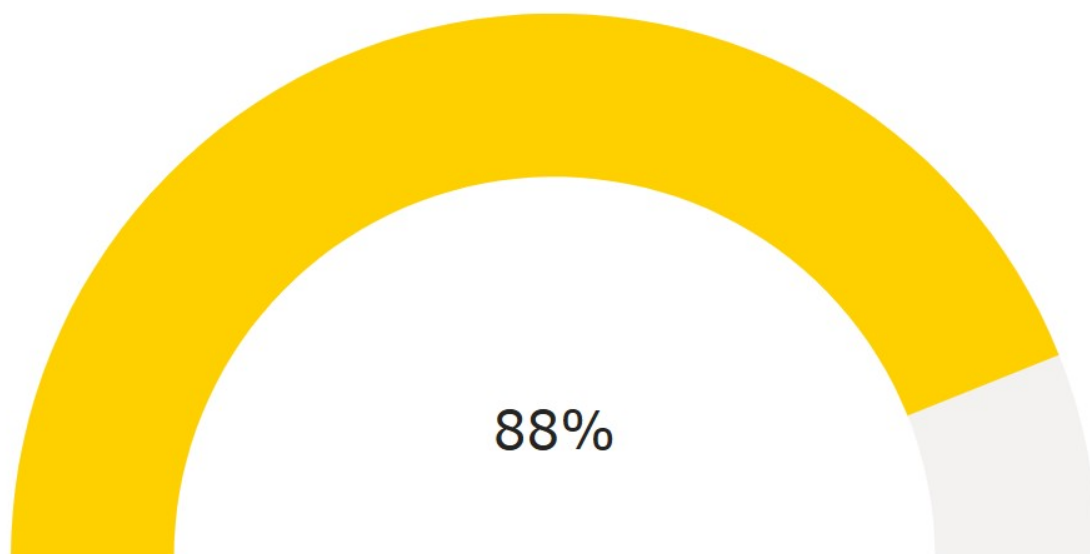
13 Idem.

14 O Decreto sobre o PGD, o 11.072 de 17 de maio de 2022, está disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2022/decreto/d11072.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2022/decreto/d11072.htm)

15 <https://fenasps.org.br/2025/01/15/estudo-aponta-que-pgd-do-inss-e-um-dos-mais-perversos-para-os-trabalhadores-da-administracao-publica-federal/>

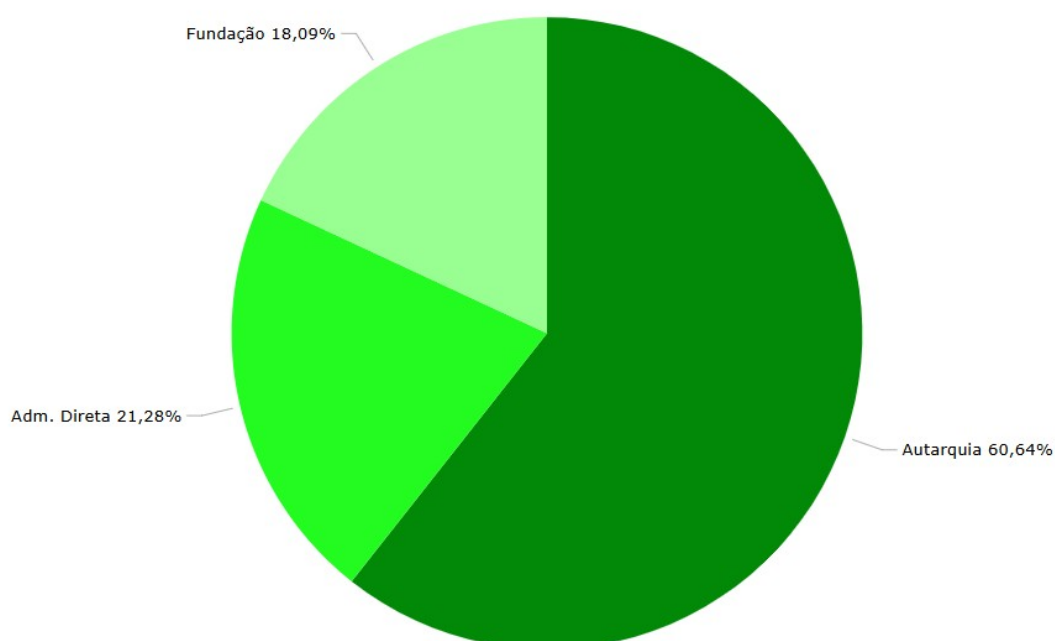
16 PGD em números. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/painelimplementacaopgd>.

## Número de instituições com PGD em vigor em relação ao total de instituições na Administração Pública Federal



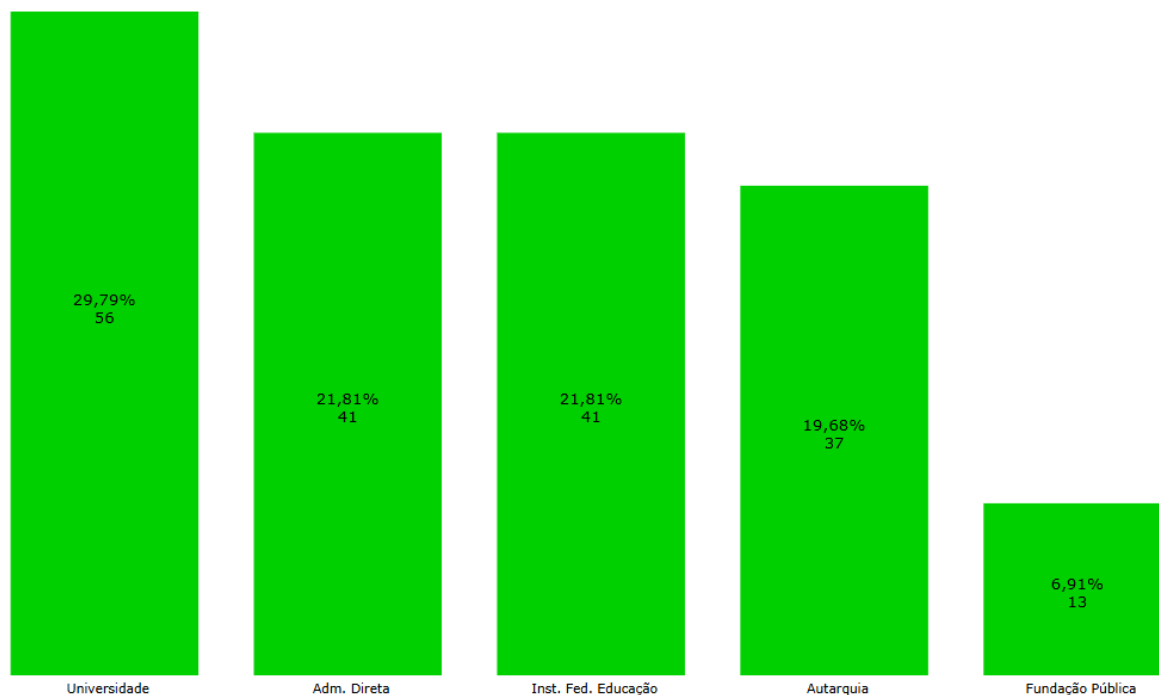
Essa porcentagem representa 188 instituições com PGD autorizado, sobre o total de 214. Em termos de natureza jurídica a distribuição atual é a seguinte:

### Natureza Jurídica das instituições com PGD em execução



Em relação aos tipos de instituições com PGD em curso, a distribuição é a seguinte:

## Instituições com PGD



O governo Lula reivindica o PGD, como se vê no trecho retirado na cartilha “Um Estado inclusivo, democrático e efetivo a serviço da população brasileira<sup>17</sup>” confeccionada pelo MGI:

“O desempenho individual ainda é objeto de avaliação periódica por um sistema que não capta de forma adequada a contribuição dos servidores públicos às atividades que desenvolvem. Uma evolução recente nesse cenário foi a introdução do Programa de Gestão e Desempenho (PGD), que incluiu planos de trabalho individuais, com resultados explicitados e transparentes, pactuados por cada servidor com suas chefias. O PGD é uma das bases para o aprimoramento das entregas dos servidores públicos, vinculando-as aos resultados e políticas públicas entregues pelas organizações governamentais nas quais atuam”. (2024, p.18)

Mais significativo ainda é a publicação das Instruções Normativas (IN) Conjunta SEGES-SGRT/MGI nº 24 de 28 de julho de 2023<sup>18</sup> e a 52/2023<sup>19</sup> regulamentando o decreto da gestão Bolsonaro. Alguns pontos merecem ser destacados.

De acordo com a IN nº24, o custo da estrutura para a realização das atividades na modalidade de teletrabalho recai sobre o trabalhador(a) participante do PGD, nos termos que seguem:

*“Art. 15. O TCR será pactuado entre o participante e a chefia da unidade de execução, contendo no mínimo:*

*(...)*

---

17 Um Estado inclusivo, democrático e efetivo a serviço da população brasileira. Outubro de 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/central-de-conteudo/documento-de-discussao-201cum-estado-inclusivo-democratico-e-efetivo-a-servico-da-populacao-brasileiro201d/cartilha-mgi-final-web.pdf>.

18 Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGRT/MGI nº24 de 28 de julho de 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-seges-sgprt-mgi-n-24-de-28-de-julho-de-2023-499593248>.

19 Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGRT/MGI nº52 de 21 de dezembro de 2023. Disponível: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-sgp-srt-seges/mgi-n-52-de-21-de-dezembro-de-2023-532726070>.

V - a manifestação de ciência do participante de que:

(...)

c) *deve custear a estrutura necessária, física e tecnológica, para o desempenho do teletrabalho, ressalvada orientação ou determinação em contrário*".

Além disso, como se lê no artigo 8º, os participantes do PGD estão dispensados do controle de frequência na jornada, qualquer que seja o regime e a modalidade. Deste modo, o controle passa a ser feito na lógica empresarial do bater metas, da "produtividade".

Isso é questionável por várias razões, entre as quais destacamos o potencial de o servidor se ver preso em jornadas extensas de trabalho, com as consequências previsíveis para sua saúde, e o fato de o trabalhador acabar se responsabilizando individualmente por realizar as tarefas previstas em condições por vezes precárias em função da falta de estrutura adequada, do acúmulo de trabalho pela falta de mais funcionários, entre outros fatores.

Já no caso da IN nº52, chamamos a atenção para a possibilidade de desconto salarial no caso de improdutividade, como previsto em seu artigo 6º:

*"Art. 6º Caberá o desconto na folha de pagamento nos casos de:*

*I - plano de trabalho avaliado como inadequado por inexecução, parcial ou integral, cuja justificativa não foi apresentada ou não foi acatada pela chefia da unidade de execução, nos termos do inciso II do §5º do art. 21 da Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI nº 24, de 2023; e*

*II - não compensação, parcial ou integral, da carga horária prevista, nos termos do art. 5º desta Instrução Normativa Conjunta.*

*§ 1º O desconto considerará a distribuição percentual do trabalho, de que dispõe o inciso II do art. 19 da Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI nº 24, de 2023, e corresponderá à carga horária das atividades não executadas, parcial ou integralmente, no caso dos incisos I e II do caput.*

*§ 2º A chefia da unidade de execução deverá encaminhar para a unidade de gestão de pessoas do seu órgão ou entidade todas as informações necessárias para o desconto em folha*".

Outra face do avanço da reforma do Estado na atual gestão encontramos no edital do chamado "ENEM dos Concursos", que previa o seguinte:

*"1.5 - O Banco de Candidatos Aprovados em Lista de Espera poderá ser utilizado para contratação temporária pelos órgãos e entidades aderentes a esta edição do Concurso Público Nacional Unificado, observando o disposto na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993"*<sup>20</sup>.

Desta maneira se regula, uma vez mais, a contratação precarizada no âmbito do serviço público, já que haverá trabalhadores realizando o serviço como um servidor concursado, mas sem seus direitos trabalhistas típicos.

Outro exemplo que podemos citar é a Portaria MGI nº5.127 de 13 de agosto de 2024<sup>21</sup>. Alguns dos aspectos problemáticos se referem à progressão de carreira do servidor (artigo 8º) e à fusão de carreiras idênticas (artigo 6º).

20 Edital do Concurso Público Nacional do Governo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/concursonacional/editais/edital-cpnu-bloco-1-10jan2024.pdf>.

21 Portaria MGI nº5.127 de 13 de agosto de 2024 Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/532194>.

Tomando mais um aspectos da questão, falemos da digitalização dos serviços públicos. Esse processo naturalmente já vem de períodos anteriores, a exemplo do PIX, sendo justificado, entre outras questões, pela economia de gastos que gera. Alguns exemplo destacados pelo MGI são:

1. **Conecta Gov.br:** compartilha dados entre os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
2. **Programa Nacional de Processo Eletrônico (ProPEN):** instituído em 2024, é voltado para os entes federativos e objetiva generalizar o uso dos meios eletrônicos no processo administrativo<sup>22</sup>.
3. **Estratégia Nacional de Governo Digital:** visa direcionar e articular estratégias de transformação digital da administração pública na União, estados distrito federal e municípios.

Podem ser incluídos ainda a Carteira de Identidade Nacional (CIN), a Infraestrutura Nacional de Dados, em parceria com a chinesa Huawei, o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial, com vistas a automatizar mais os processos de trabalho<sup>23</sup>.

Nesse cenário, um elemento segue sendo um problema sem solução: a exclusão digital de parte importante da classe trabalhadora. Embora cada vez mais pessoas utilizem a internet, apenas 22% dos brasileiros que usam a regularmente dispõem de conexão significativa, ou seja, com dispositivo e velocidades adequados, e conhecimentos digitais para o uso eficiente. Entre os trabalhadores mais pobres, esse dado cai a 3%<sup>24</sup>. Tal quadro pode questionar os alegados ganhos de eficiência na prestação dos serviços.

Paralelamente às ações do Executivo, em maio a Câmara dos Deputados instituiu o Grupo de Trabalho sobre reforma administrativa. Proposto pelo deputado federal bolsonarista Zé Trovão (PL-SC) e coordenado pelo deputado Pedro Paulo (PSD-RJ), chama a atenção as declarações dos membros em focar na melhoria da “entrega” nos serviços prestados.

Mas, como já vimos, não se trata de uma retórica nova, afinal, até mesmo a exposição de motivos da PEC 32 trazia essas supostas preocupações. Em outras declarações dadas à imprensa, a realidade aparece de forma mais nítida alguns dos temas que podem entrar neste material: regulamentação do direito à greve, “jabutis” de ajuste econômico, limitações ao teletrabalho. O texto final do grupo será apresentado em julho.

## **d. Reforma administrativa nos estados e municípios**

As mudanças na estrutura do estado capitalista a nível federal repercutem nos estados e municípios. Mas, para além disso, governos estaduais e prefeituras vêm realizando suas próprias reformas. Portanto, os exemplos são abundantes. Daremos alguns a seguir, mas vale dizer que em todos os casos a lógica neoliberal exposta ao longo deste trabalho se reproduz, de acordo com as atribuições legais de cada instância.

---

22 Processo Eletrônico Nacional. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/processo-eletronico-nacional/conteudo/processo-eletronico-nacional-pen>.

23 MGI apresenta iniciativas de governo digital brasileiro em evento internacional de inteligência artificial e nuvens de governo. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/mgi-apresenta-iniciativas-do-governo-digital-brasileiro-em-evento-internacional-de-inteligencia-artificial-e-nuvens-de-governo>.

24 Inclusão digital: apenas 22% dos brasileiros têm acesso a uma internet de qualidade, revela pesquisa. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/en/acontece/noticias/inclusao-digital-no-brasil-apenas-22-dos-brasileiros-tem-acesso-a-uma-internet-de-qualidade-revela-pesquisa>.

Nos estados:

São Paulo

Rio de Janeiro

Minas Gerais

Rio Grande do Sul

Pará

Piauí, entre outros.

Nos municípios:

Recife

Teresina

Araraquara

Joinville

Belém

Rio de Janeiro, entre outros.

O que queremos chamar a atenção com esta breve listagem é que a reforma do Estado burguês é uma política que se dá em todas as regiões do país, municípios de tamanhos variados e, principalmente, atravessa todo o espectro partidário brasileiro.

## V – IA E TELETRABALHO NO BRASIL: IMPACTOS PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS

Neste último capítulo, nos dedicamos a uma análise global das mudanças produzidas pela grande inovação dos últimos anos no mundo capitalista: a inteligência artificial, bem como o teletrabalho.

Infelizmente, nesses casos, por se tratarem de alterações recentes, ainda não há estatísticas globais, aplicadas à massa dos trabalhadores, que nos permitam aferir diretamente a extensão de seus impactos e efeitos. Por esse motivo, sempre que possível, utilizamos as tendências já confirmadas no uso dessas tecnologias por diversas publicações, para daí estimar os seus efeitos e abrangência. No entanto, evitamos especulações de qualquer tipo, assentamos o estudo nos resultados e tendências já confirmadas nos últimos anos.

Apesar desses limites, dedicamos os três itens seguintes a Inteligência Artificial. Em primeiro lugar, a natureza, limites e escopo de seu uso. Em segundo lugar, os impactos já passíveis de mensuração nos servidores públicos no Brasil. Por fim, os planos e reformas administrativas em curso relacionados a esse tema. O último item, por sua vez, está dedicado ao teletrabalho.

### a. A inteligência artificial no contexto da Indústria 4.0

A inteligência artificial e, ao menos por enquanto, o ponto culminante de um conjunto de transformações tecnológicas que se convencionou chamar Indústria 4.0. Ao menos três aspectos a distinguem:

1. **Revolução técnica no processo produtivo:** A implantação dos novos sistemas tecnológicos nas manufaturas no que ficou conhecido como *Sistema Hyundai de Produção*, ao ter se iniciado na montadora de automóveis sul-coreana Hyundai. Essas alterações promovem uma drástica redução da massa trabalhista necessária para a produção, ao mesmo tempo em que simplifica as tarefas operacionais. Como a própria Hyundai admite, essa transformação diminui a "dependência dos trabalhadores", substituindo postos qualificados por funções descartáveis, marcadas por alta rotatividade e crescente precarização. Na linha de montagem, esse fenômeno é particularmente visível: a chegada de módulos pré-montados e sistemas automatizados reduz em até 60% a necessidade de mão-de-obra direta, conforme estudos do MIT (2019)<sup>25</sup>. Esse sistema de produção, que se alastrou para inúmeros outros setores, tem como característica distintiva a centralização de fornecedores e da unidade central de produção em um único espaço físico, fortemente automatizado. Hoje, essa revolução se expande para além da manufatura, impactando setores como o energético, com a ascensão de redes elétricas inteligentes, fontes renováveis e armazenamento em larga escala etc.
2. **Digitalização dos valores de uso:** a Indústria 4.0 transforma não apenas os processos produtivos, mas também a própria natureza dos produtos, com sua crescente digitalização e hibridização entre o físico e o digital. A transformação em curso tem um alcance muito maior do que se poderia pensar a primeira vista. Ela abarca não apenas a

---

25 MINDELL, D; REYNOLDS, E. **The work of the future: shaping technology and institutions**, MIT Industrial Performance Centre, Cambridge, viewed. 2019. 58 p. Disponível em <<https://web.mit.edu/2.810/www/files/readings/WorkOfTheFuture.pdf>>.

substituição de produtos físicos por bens digitais ou híbridos – como: música, filmes e livros – substituídos por streaming (Spotify, Netflix) e plataformas digitais ou serviços tradicionais – completamente organizados por meio de aplicativos e plataformas digitais (Uber, Airbnb) – como também produtos físicos com "gêmeos digitais" – carros com software integrado (Tesla), eletrodomésticos conectados (IoT)<sup>26</sup>.

3. **Servitização:** A Indústria 4.0 não se limita a transformar processos produtivos – ela redefine a própria natureza dos produtos, convertendo-os em serviços ou direitos de uso. Como destacam Porter e Heppelmann (2014 e 2015)<sup>27</sup>, as empresas estão sendo desafiadas a repensar suas ofertas, desenvolvendo **Sistemas Produto-Serviço (PSS)**, nos quais a propriedade do bem físico deixa de ser transferida para o consumidor. Em vez disso, o que se vende é o acesso ao produto, acompanhado de serviços digitais integrados. O cerne dessa transformação está na hibridização entre o físico e o digital. Produtos industriais, antes vendidos como unidades físicas, agora são plataformas para serviços contínuos, viabilizados por sensores, IoT (Internet das Coisas), conectividade e análise de dados. Essa mudança não significa simplesmente substituir produtos por serviços. Não existe, nem nunca existirá, serviço que não seja vinculado à produção. O que se faz é criar um modelo híbrido em que grandes empresas deixam de vender diretamente o bem material, vendendo-o, por assim dizer, em parcelas ao oferecer aos consumidores apenas o seu uso. Em alguns casos, o produto é vendido ao consumidor, no entanto atrelado a serviços que vigoram durante todo o seu tempo de uso.

Nos serviços públicos, temos os seguintes exemplos de digitalização dos valores de uso:

- ✓ **Documentos físicos → Identidade digital (Gov.br, e-Título)** – Autenticação online de documentos.
- ✓ **Atendimento presencial → Chatbots e plataformas digitais (Reclame Aqui, SAC online)** – Resolução de demandas por IA.
- ✓ **Votações presenciais → Voto eletrônico e blockchain (projetos piloto em alguns países)** – Sistemas eleitorais digitais.

O que dissemos acima são transformações em curso há mais de uma década. A grande novidade dos últimos anos é a emergência dos sistemas de inteligência artificial, os quais elevaram a um novo patamar o grau de automação e de substituição dos trabalhadores por máquinas.

Antes de nos aprofundarmos nas consequências da inteligência artificial, cabe alguns comentários sobre a natureza específica dessa tecnologia.

A criação do algoritmo que possibilitou o desenvolvimento de inteligências artificiais, como o ChatGPT, baseou-se em técnicas de aprendizado de máquina, especialmente em redes neurais e modelos de linguagem de grande escala. Esses algoritmos são treinados em vastos conjuntos de dados, que incluem textos, códigos, imagens e outras informações preexistentes, permitindo que a IA reproduza padrões, estilos e conhecimentos já consolidados. No entanto, essa abordagem tem uma limitação fundamental: o algoritmo não é capaz de criar algo genuinamente novo, pois seu funcionamento depende da replicação e recombinação do que foi aprendido durante o

---

26 A respeito ver: BRYNJOLFSSON, E.; MCAFEE, A. **The Second Machine Age: Work, Progress, And Prosperity In A Time Of Brilliant Technologies**. New York: Ww Norton & Company, 2014.

27 A respeito ver: Porter M, Heppelmann JE. **How smart, connected products are transforming companies**. Harvard Business Review 10, 2015.

treinamento. Em outras palavras, a IA pode imitar, adaptar e até otimizar ideias existentes, mas não possui a capacidade de inovar de forma autônoma, como faria uma mente humana ao conceber um conceito totalmente original.

Essa característica faz com que a IA seja especialmente eficaz em tarefas que envolvem a reprodução ou aprimoramento de conhecimentos já estabelecidos, como tradução, redação técnica ou geração de código baseado em padrões e técnicas conhecidas. Por outro lado, atividades que demandam criatividade disruptiva, como a criação de uma nova teoria científica ou uma obra de arte verdadeiramente inovadora, não podem ser produzidos por inteligência artificial. A IA, portanto, pode acelerar processos e oferecer soluções eficientes, mas sua "criatividade" está sempre vinculada ao que já foi feito e assimilado durante seu treinamento, sem a capacidade de transcender esses limites por conta própria.

No campo de trabalhos altamente qualificados, como engenharia, design ou análise jurídica, a IA tem o potencial de substituir ou aumentar significativamente a produtividade do trabalho, especialmente em tarefas que seguem metodologias consolidadas. Por exemplo, engenheiros podem usar ferramentas de IA para simular projetos estruturais com base em normas preexistentes, acelerando cálculos e identificando soluções otimizadas. Designers podem recorrer a algoritmos para gerar layouts ou protótipos a partir de estilos já conhecidos, reduzindo o tempo gasto em etapas repetitivas. Em áreas como o direito, a IA pode analisar jurisprudência e sugerir argumentos com base em casos anteriores, liberando os profissionais para focar em estratégias mais complexas.

A produtividade, assim, se eleva porque a IA automatiza processos que antes eram demorados, de tal modo que o papel do profissional qualificado se limita a sua capacidade de julgar, adaptar e integrar essas ferramentas a demandas mais complexas. A IA tem o potencial de redução do tempo de trabalho, eliminando justamente as tarefas intelectuais repetitivas. No entanto, no modo de produção capitalista, isto não significa um trabalho menos massante e intelectualmente proveitoso, mas a elevação da intensidade de trabalho por parte daqueles que permanecem no mercado de trabalho e a exclusão desse mercado da maior parte dos trabalhadores.

Algumas áreas tendem a ser praticamente extintas, enquanto outras tendem a receber um significativo impacto. Com uma novidade. A IA atinge em cheio os trabalhos técnicos de maior qualificação.

Segundo o estudo da OpenAI, "*GPTs are GPTs: An Early Look at the Labor Market Impact Potential of Large Language Models*", a exposição ocupacional a modelos de linguagem avançados (LLMs), como o ChatGPT, é significativamente maior do que indicavam estimativas anteriores. Enquanto pesquisas prévias sugeriam que apenas 3% da força de trabalho em economias desenvolvidas (como os EUA) teriam metade ou mais de suas tarefas automatizáveis por IA, a análise da OpenAI aponta que aproximadamente 19% dos trabalhadores enfrentariam impacto em pelo menos 50% de suas atividades. A pesquisa indica que aproximadamente 80% da força de trabalho dos Estados Unidos pode ter pelo menos 10% de suas tarefas de trabalho afetadas pela introdução de GPTs. Segundo a pesquisa, seria raro imaginar uma ocupação para a qual as ferramentas de IA não pudessem executar total ou parcialmente uma tarefa (ELOUNDOU, et. al., p. 5. 2023).

Apresentamos, a seguir, uma tabela desse estudo que aborda as atividades mais afetadas:<sup>28</sup>

---

28 Os critérios empregados foram os seguintes, segundo o próprio estudo (ELOUNDOU, et. al., p. 8. 2023): "Ocupações com maior exposição de acordo com cada medição. A linha final lista as ocupações com o maior valor de  $\sigma^2$ , indicando que elas apresentaram a maior variabilidade nas pontuações de exposição. As porcentagens de

Grupo	Ocupações com elevada exposição a IA	% Exposição
Human $\alpha$	Intérpretes e Tradutores	76,5
	Pesquisadores de opinião pública	75
	Poetas, Letristas e Escritores Criativos	68,8
	Zootecnistas	66,7
	Especialistas em Relações Públicas	66
Human $\beta$	Pesquisadores de opinião pública	84,4
	Escritores e autores	82,5
	Intérpretes e tradutores	82,4
	Especialistas em relações públicas	80,6
	Zootecnistas	77,8
Human $\zeta$	Matemáticos	100
	Contadores	100
	Analistas quantitativos financeiros	100
	Escritores e autores	100
	Designers de interfaces digitais e web	100
Model $\alpha$	Matemáticos	100
	Engenheiros de Blockchain	97,1
	Repórteres Judiciais e Legendadores Simultâneos	96,4
	Revisores e Marcadores de Texto	95,5
	Escriturários de Correspondência	95,2
Model $\zeta$	Contadores e Auditores	100
	Analistas de Notícias, Repórteres e Jornalistas	100
	Secretários Jurídicos e Assistentes Administrativos	100
	Gestores de Dados Clínicos	100
	Analistas de Políticas de Mudança Climática	100
Alta variação	Estrategistas de Marketing de Busca	14,5
	Designers Gráficos	13,4
	Gestores de Fundos de Investimento	13
	Gerentes Financeiros	13
	Avaliadores de Seguros	12,6

Segue-se que a lista de ocupações com maior exposição à inteligência artificial inclui:

- ✓ **Carreiras tecnológicas**, como especialistas em blockchain;
- ✓ **Profissões de análise de dados**, como matemáticos, analistas financeiros, contadores e consultores tributários;
- ✓ **Áreas de comunicação e criação**, como redatores, profissionais de RP, tradutores e compositores.

O estudo de Eloundou e colaboradores (2023, p. 14-15) revela um padrão interessante sobre a exposição de trabalhadores a sistemas de IA generativa (como os baseados em GPT):

Profissionais com formação superior (bacharéis, mestres) ou técnico-profissional são os mais expostos a esse tipo de tecnologia no trabalho.

Trabalhadores com educação universitária incompleta (nos padrões dos EUA: some college, no degree) também apresentam alta exposição, muitas vezes comparável à dos diplomados.

exposição indicam a parcela das tarefas de uma ocupação que são expostas a GPTs ( $\alpha$ ) ou softwares baseados em GPTs ( $\beta$  e  $\zeta$ ), onde a exposição é definida como a redução do tempo necessário para concluir a tarefa em pelo menos 50%. Assim, as ocupações listadas nesta tabela são aquelas em que estimamos que GPTs e softwares baseados em GPTs são capazes de economizar aos trabalhadores uma quantidade significativa de tempo na conclusão de grande parte de suas tarefas, mas isso não sugere necessariamente que suas tarefas possam ser totalmente automatizadas por essas tecnologias. Todas as tarefas recebem o mesmo peso dentro de uma ocupação.”

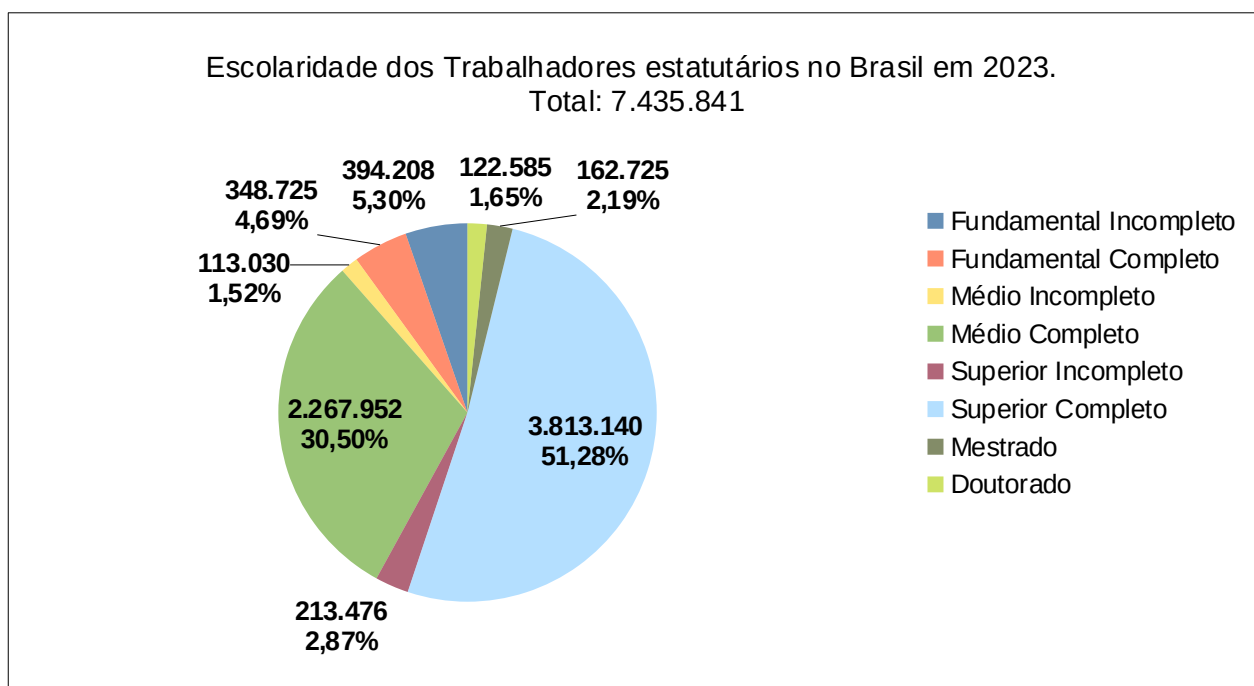
Ocupações que não exigem credenciais educacionais formais são as menos afetadas por essas ferramentas.

Essa distribuição ocorre porque as funções que demandam habilidades cognitivas (análise de textos, síntese de informações, redação técnica) – típicas de cargos que exigem ou valorizam formação educacional – são justamente as mais suscetíveis à automação via IA generativa. Enquanto isso, profissões que requerem ensino médio, cursos técnicos ou treinamento prático – como cozinheiros, eletricitas, barbeiros e auxiliares de saúde –, ao exigirem atividades manuais ou que requerem interação presencial tendem a ser menos impactadas, ao menos no curto prazo.

## b. Estimativas de impactos da inteligência artificial nos servidores públicos

O fato da IA impactar diretamente e em maior escala as atividades que demandam curso superior em contraposição àquelas chamadas de manuais, é, por si só, muito significativa quando consideramos os servidores públicos. Trata-se do único setor que emprega trabalhadores em larga escala em que são majoritários aqueles com formação superior.

Na classe trabalhadora brasileira no geral, o total de trabalhadores com formação superior completa gira em torno de 20%, enquanto os trabalhadores cuja formação é o nível médio ou inferior representam cerca de 75% do total. Já na administração pública, em particular nos trabalhadores estatutários, a relação se inverte, como indicamos a seguir:



Fonte:RAIS-MTE Elaboração: ILAESE

Como se vê, entre os servidores públicos estatutários, 51,28% possuem ensino superior completo, 2,19% possuem mestrado e 1,65% doutorado. Há ainda 2,87% com curso superior incompleto. Trata-se do setor que, tendencialmente será mais afetado.

E não se trata unicamente dos trabalhadores com formação superior. No caso do serviço público, em função da natureza das atividades realizadas, até mesmo aqueles cuja formação é o ensino médio completo serão em grande medida impactados.

Para capturarmos a extensão dos efeitos da IA no serviço público, ordenamos todos os trabalhadores estatutários do serviço público conforme as ocupações realizadas. Baseado nos

artigos recentes a respeito dos impactos da IA nas diversas atividades, classificamos todos os trabalhadores do serviço público em três categorias conforme a sua ocupação: (1) muito afetados, (2) parcialmente afetados e (3) pouco afetados pela inteligência artificial.

Com esse critério, na tabela que se segue, ordenada pelo total de trabalhadores empregados em cada uma das ocupações consideradas, os resultados foram os seguintes:

<b>OCUPAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SETOR PÚBLICO</b>	<b>2023</b>	<b>2022</b>
Profissionais do Ensino	1.393.692	1.586.383
Trabalhadores dos Serviços	1.182.243	1.395.988
Escriturários	1.149.741	1.234.575
Professores Leigos e de Nível Médio	781.188	927.302
Membros Superiores e Dirigentes do Poder Público	567.693	693.287
Profissionais das Ciências Biológicas, da Saúde e Afins	333.088	408.634
Técnicos de Nível Médio das Ciências Biológicas, Bioquímicas, da Saúde e Afins	313.487	374.871
Técnicos de Nível Médio nas Ciências Administrativas	296.644	284.541
Profissionais das Ciências Sociais e Humanas	326.319	284.179
Trabalhadores de Funções Transversais	146.315	164.454
Profissionais das Ciências Jurídicas	98.636	85.985
Trabalhadores da Indústria Extrativa e da Construção Civil	70.051	81.167
Técnicos de Nível Médio das Ciências Físicas, Químicas, Engenharia e Afins	37.393	76.124
Diretores e Gerentes em Empresas de Serviços de Saúde, da Educação ou de Serviços Culturais	48.209	58.695
Dirigentes de Empresas e Organizações (Exceto de Interesse Público)	48.769	49.428
Profissionais das Ciências Exatas, Físicas e da Engenharia	45.073	45.601
Outros Trabalhadores da Conservação, Manutenção e Reparação	40.837	43.512
Trabalhadores de Atendimento ao Público	33.991	39.215
Gerentes	40.526	33.909
Pesquisadores e Profissionais Policientíficos	34.705	25.774
Comunicadores, Artistas e Religiosos	26.478	25.300
Técnicos de Nível Médio dos Serviços Culturais, das Comunicações e dos Desportos	19.790	24.181
Técnicos Polivalentes	12.549	11.854
Trabalhadores da Transformação de Metais e de Compósitos	10.519	11.303
Trabalhadores na Exploração Agropecuária	8.475	9.380
Trabalhadores em Serviços de Reparação e Manutenção Mecânica	9.029	9.260
Operadores de Produção, Captação, Tratamento e Distribuição (Energia, Água e Utilidades)	7.825	8.971
Trabalhadores da Fabricação de Alimentos, Bebidas e Fumo	5.348	6.061
Trabalhadores nas Indústrias Têxtil, do Curtimento, do Vestuário e das Artes Gráficas	5.820	6.021
Técnicos de Nível Médio em Serviços de Transportes	5.067	5.108
Trabalhadores da Mecanização Agropecuária e Florestal	4.194	4.570
Outros Técnicos de Nível Médio	2.715	3.985
Polimantenedores	3.703	3.812
Vendedores e Prestadores de Serviços do Comércio	2.235	2.459
Trabalhadores em Indústrias de Processos Contínuos e Outras Indústrias	1.203	1.262
Trabalhadores das Indústrias de Madeira e do Mobiliário	1.109	1.186
Trabalhadores da Fabricação e Instalação Eletroeletrônica	1.116	1.040
Profissionais em Gastronomia	689	766
Pescadores e Extrativistas Florestais	446	586
Joalheiros, Vidreiros, Ceramistas e Afins	142	199
Trabalhadores do Artesanato	134	186
Produtores na Exploração Agropecuária	243	182
Trabalhadores de Instalações Siderúrgicas e de Materiais de Construção	141	181
Montadores de Aparelhos e Instrumentos de Precisão e Musicais	54	29
Trabalhadores de Instalações e Máquinas de Fabricação de Celulose e Papel	7	18
{ñ class}	318.210	592.139
<b>Total</b>	<b>7.435.841</b>	<b>8.623.663</b>
<b>MUITO AFETADOS PELA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL</b>	<b>1.773.668</b>	<b>1.861.156</b>
<b>PARCIALMENTE AFETADOS PELA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL</b>	<b>4.278.488</b>	<b>4.979.998</b>
<b>POUCO AFETADOS PELA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL</b>	<b>1.065.475</b>	<b>1.190.370</b>

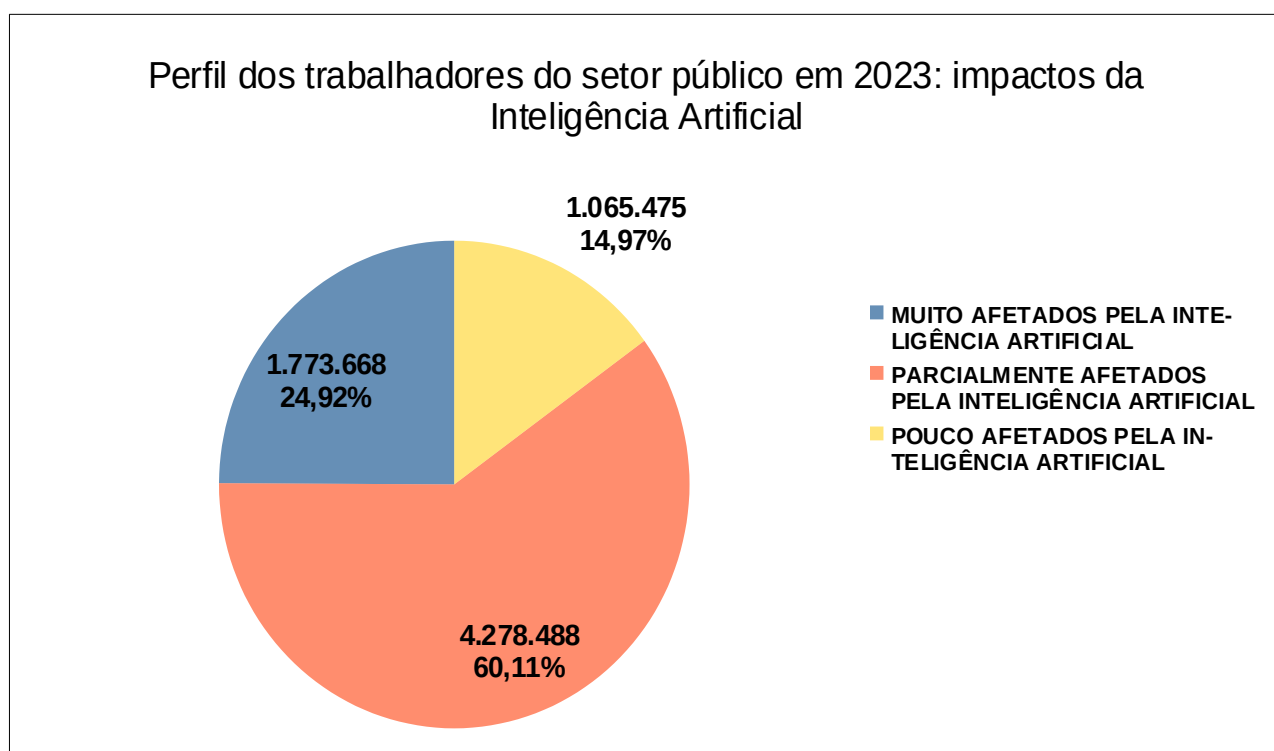
Fonte:RAIS-MTE Elaboração: ILAESE

É importante esclarecer esses conceitos: muito e parcialmente afetadas. Quando se diz que uma determinada ocupação será muito ou até mesmo integralmente afetada pela IA, não significa que todos serão substituídos pela inteligência artificial.

Em diversas profissões, a inteligência artificial (IA) terá um impacto universal, transformando a forma como o trabalho é realizado. Essas ocupações, consideradas "muito afetadas", não necessariamente serão substituídas pela IA, mas todos os profissionais desse campo precisarão interagir direta ou indiretamente com a tecnologia. Médicos, por exemplo, poderão usar sistemas de diagnóstico auxiliado por IA, enquanto advogados contarão com ferramentas de análise jurídica automatizada. O efeito será um aumento generalizado de produtividade, já que a IA otimizará processos, reduzirá erros e permitirá que os trabalhadores se concentrem em tarefas mais complexas e estratégicas. Essas ocupações, pela via do crescimento da produtividade, no modo de produção capitalista, tendem a reduzir significativamente o contingente de trabalhadores necessários.

Já em outras áreas, aquelas parcialmente afetadas, o impacto da IA será mais variável, dependendo do contexto e das funções específicas. Nesses casos, a IA atuará como um complemento opcional, e nem todos os profissionais precisarão adotá-la em seu fluxo de trabalho a depender do contexto e funções específicas realizadas. A diferença em relação às ocupações muito afetadas está justamente nessa seletividade: enquanto em algumas áreas a IA será inevitável, em outras sua adoção será circunstancial.

Feito esses esclarecimentos, vemos na tabela acima que as ocupações muito e parcialmente afetadas pela inteligência artificial se encontram, em sua quase totalidade, no topo daquelas com mais trabalhadores ocupados no setor público. O resultado final, pode ser melhor visualizado no gráfico que se segue:

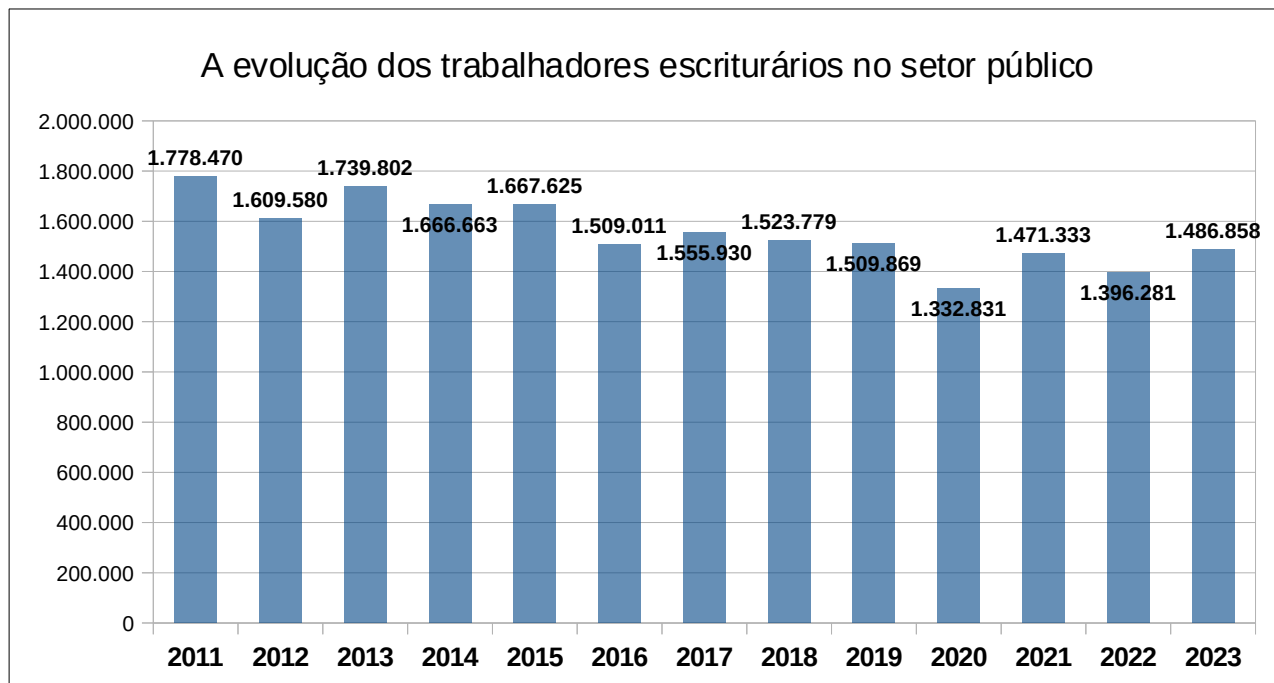


Fonte:RAIS-MTE Elaboração: ILAESE

Segundo os estudos e estimativas de impactos atualmente que realizamos, cerca de 60,11% das ocupações dos servidores públicos serão parcialmente afetadas pela inteligência artificial e 24,92% serão muito afetadas. Esse é, sem dúvida, um dos setores mais impactados pela

inteligência artificial. Os motivos foram elucidados no item anterior. Diz respeito a natureza das atividades realizadas.

Os efeitos da automatização, digitalização dos produtos e tarefas podem ser notados na função de escriturários, uma das mais numerosas do serviço público. Esta função já tem uma queda absoluta do total de trabalhadores demandados há mais de 10 anos, como indicamos a seguir.



Fonte:RAIS-MTE Elaboração: ILAESE

Diante disso, cabe perguntar em que estágio se encontra a adoção da Inteligência Artificial no Brasil e, em particular, entre os servidores públicos. É o que abordaremos no próximo item do estudo a partir do recente Plano Brasileiro de Inteligência Artificial.

### **c. O Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA)**

No cenário da era digital, o Brasil ocupa a 51ª posição entre 64 países no ranking de competitividade digital de 2021, elaborado pelo *International Institute for Management Development (IMD)* em parceria com a Fundação Dom Cabral<sup>29</sup>.

Mas é preciso entender a diferença decisiva entre desenvolver tecnologias de Inteligência Artificial e, nesse sentido, mostrar-se competitivo nesse mercado e comprá-las ou adquiri-las, criando uma infraestrutura em que a Inteligência Artificial possa ser utilizada. É nos marcos dessas diferenças que os investimentos no setor nos últimos anos pelo governo brasileiro devem ser considerados.

Apesar dessa colocação, desde 2020 o governo federal vem implementando sua estratégia de governo digital, cuja meta é digitalizar 100% dos serviços públicos. Esse objetivo está alinhado à Lei nº 14.129, de março de 2021, que define princípios, regras e instrumentos para a transformação digital na administração pública, abrangendo todos os entes federativos. Com isso, espera-se que o avanço na digitalização traga maior agilidade e eficiência aos serviços públicos,

<sup>29</sup> <https://www.imd.org/centers/world-competitiveness-center/rankings/world-digital-competitiveness/>

impulsionando as transformações necessárias no país. Em julho de 2024, o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), na abertura da 5ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, entregou o “Plano Brasileiro de Inteligência Artificial 2024-2028” (PBIA).

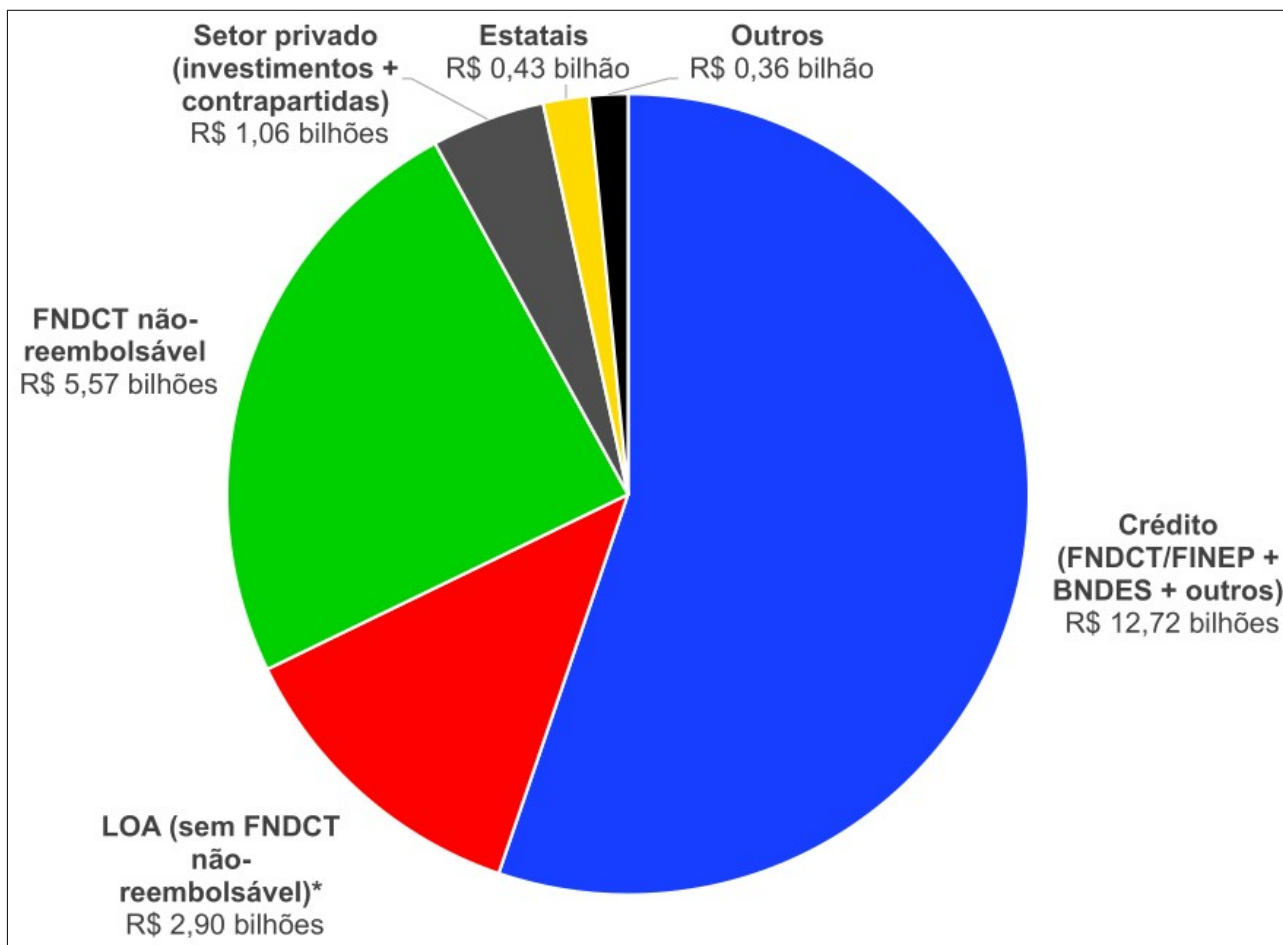
O Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA), segundo o discurso do MCTI, é uma iniciativa para posicionar o Brasil no desenvolvimento e implementação da inteligência artificial (IA). O plano prevê investimentos de R\$ 23 bilhões até 2028 para promover inclusão social, soberania tecnológica, e inovação em áreas como saúde, educação, agricultura e meio ambiente.

O plano estrutura-se em cinco eixos:

1. infraestrutura e desenvolvimento de IA;
2. capacitação e formação;
3. uso da IA para melhorar serviços públicos;
4. fomento à inovação empresarial; e
5. apoio à regulação e governança.

Além disso, destaca a criação de uma assim chamada 'nuvem soberana' e o desenvolvimento de modelos de linguagem em português como prioridades estratégicas.

Apesar de todo discurso que envolve a PBIA ser marcado por termos como ética, soberania digital etc., o conteúdo do plano aponta para outra direção. Em primeiro lugar, o financiamento é em sua quase totalidade público, tanto créditos não reembolsáveis, como créditos via BNDES etc.



Fonte:PBIA

Como já indicado no gráfico anterior, o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA), coordenado pelo MCTI, prevê investimentos de R\$ 23 bilhões até 2028. No entanto, apesar do financiamento ser predominantemente público, o seu foco, como indica a tabela a seguir, é "IA para Inovação Empresarial".

#### Investimentos previstos

Descrição	2024-28
Ações de Impacto Imediato	R\$ 435,04 milhões
Infraestrutura e Desenvolvimento de IA	R\$ 5,79 bilhões
Difusão, Formação e Capacitação em IA	R\$ 1,15 bilhões
IA para Melhoria dos Serviços Públicos	R\$ 1,76 bilhão
IA para Inovação Empresarial	R\$ 13,79 bilhão
Apoio ao Processo Regulatório e de Governança da IA	R\$ 103,25 milhões
<b>Total</b>	<b>R\$ 23,03 bilhões</b>

Fonte:PBIA

Isso significa que a maior parte dos recursos será destinada a apoiar empresas privadas no desenvolvimento e adoção de soluções de IA. O governo atuará como financiador, oferecendo linhas de crédito, editais de fomento e infraestrutura compartilhada para projetos inovadores em setores estratégicos como agronegócio, saúde e indústria 4.0.

A implementação ocorrerá principalmente através de três mecanismos. Primeiro, por meio de editais e fundos setoriais que subsidiarão projetos de IA em empresas privadas, com recursos de instituições como BNDES e Finep. Segundo, via parcerias público-privadas para pesquisa aplicada, onde empresas acessam verbas públicas para P&D em parceria com universidades e institutos tecnológicos. Terceiro, através do compartilhamento de infraestrutura crítica, como supercomputadores e plataformas de dados mantidas pelo governo.

Essa estratégia gera debates importantes. Por um lado, pode acelerar a adoção de IA no setor produtivo. Por outro, tende a concentrar os benefícios em grandes empresas, em função da dificuldade de pequenas empresas em acessar os recursos. Além disso, a tendência é a privatização dos resultados - enquanto o governo banca os custos iniciais de pesquisa, os lucros e patentes ficam majoritariamente com as empresas privadas.

Apesar de discursos sobre "nuvem soberana" e autonomia tecnológica, a maior parte dos investimentos está sendo direcionada para a adoção de plataformas e ferramentas desenvolvidas por multinacionais, o que perpetua a dependência de sistemas estrangeiros. Essa abordagem revela uma visão imediatista que privilegia a implementação rápida de soluções prontas em vez de construir capacidades locais sustentáveis, transformando o Brasil em mero consumidor de tecnologias desenvolvidas em outros países, em vez de um ator relevante no cenário global de IA.

Além disso, o PBIA falha em estabelecer mecanismos efetivos para transferência de tecnologia e desenvolvimento de know-how nacional. Os recursos públicos estão sendo utilizados para financiar a compra de serviços de IA de grandes empresas estrangeiras, sem exigir contrapartidas significativas em termos de capacitação local ou desenvolvimento conjunto de

tecnologias. Essa estratégia não apenas compromete a soberania tecnológica do país, como também representa um desperdício de oportunidade histórica: ao invés de usar os R\$ 23 bilhões para construir ecossistemas locais de inovação, o plano está reforçando o domínio de poucos players globais, deixando o Brasil em posição de permanente dependência no campo estratégico da inteligência artificial.

Por fim, mencionamos que das 31 ações de impacto imediato mencionadas e descritas na PBIA, a maior parte delas diz respeito diretamente à Gestão do Serviço Público, à Educação e à Saúde, com impactos, portanto, de largo alcance no serviço público no geral. Dentre elas, destacamos:

- ✓ **Prontuário Falado no SUS:** Sistema de IA para automatizar a transcrição de teleconsultas.
- ✓ IA para Suporte a Decisões de Compras de Medicamentos no SUS.
- ✓ Sistema para aprimorar a precisão e agilidade nos diagnósticos médicos, particularmente em condições críticas como AVCs, pneumonia, câncer de mama, tuberculose, melanoma, entre outras.
- ✓ Plataforma de Inteligência Artificial para promoção e cuidado da saúde do idoso.
- ✓ Robô autônomo da desinfecção de ambientes com a utilização de tecnologia UV-C e névoa ozonizada para eliminar vírus e bactérias presentes no ar e nas superfícies.
- ✓ Assistente de IA para otimizar a personalização do cuidado de saúde, no contexto da Atenção Primária à Saúde Digital.
- ✓ Desenvolvimento de tecnologia baseada em IA para automatizar os processos de ressarcimento dos planos de saúde.
- ✓ Solução de gestão inteligente para controle de frequência de alunos do ensino básico, visando o enfrentamento do abandono e da evasão escolar.
- ✓ Implementação de soluções de IA para processamento e análise das notas fiscais de compras de gêneros alimentícios com objetivo de garantir a qualidade dos alimentos adquiridos.
- ✓ Apoio aos professores e gestores escolares na avaliação das atividades estudantis para melhor intervenção na alfabetização.
- ✓ Aplicação de grandes modelos de linguagem para auxiliar na classificação e julgamento de processos administrativos fiscais, incluindo busca de jurisprudência e de teses divergentes.
- ✓ Implementação de um chatbot baseado em IA na página web dos consulados para atendimento rápido, confiável e em qualquer idioma.

Como se vê, as medidas de impacto imediato dizem respeito unicamente ao uso de recursos de inteligência artificial, sem qualquer aquisição de tecnologia digital e da sua infraestrutura correspondente. Nesses casos, trata-se quase sempre de aquisições e não de desenvolvimento, como nos itens seguintes previstos pela PBIA.

- ✓ Aquisição de supercomputador especializado – Top 5 Mundial.
- ✓ Compra de supercomputadores para os centros de supercomputação regionais.
- ✓ Ampliação do acesso a supercomputadores, com investimentos em equipamentos de entrada e conexão.

- ✓ Fomento à aquisição, instalação e modernização de infraestrutura de IA nas ICTs brasileiras.

De maneira bastante indeterminada, o sistema prevê:

- ✓ Parcerias internacionais para desenvolvimento de nós de supercomputador e chips aceleradores.
- ✓ Parcerias internacionais para compartilhamento de infraestrutura de P&D em IA.

Afora aspectos como esse, o documento prevê fomento ao desenvolvimento de softwares envolvendo a IA, no entanto, sem determinar os mecanismos que viabilizariam seu uso, comercialização e competitividade diante das empresas internacionais.

## **d. Notas sobre o teletrabalho no Brasil**

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o teletrabalho pode ser entendido como “forma de trabalho realizada em lugar distante da sede da empresa ou do centro de produção e que implica uma nova tecnologia que permite a separação e facilita a comunicação”.

Em 2010, segundo projeções do censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), existiam mais de 20 milhões de trabalhadores em domicílio em todo o Brasil. Por conta disso, percebeu-se necessária a regulamentação desse regime de trabalho. Assim, a Lei nº 12.551, alterou o art. 6º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e inseriu o parágrafo único, equiparando os efeitos jurídicos da subordinação exercidos a distância, por meios “telemáticos e informatizados”, à subordinação exercida por meios pessoais e diretos de comando, controle e supervisão do trabalho alheio. Um avanço incontestável.

No que tange à administração pública e à evolução de seus paradigmas, o governo federal, por meio do Decreto nº 1.590/1995, tratou da política orientada para resultados, conforme assim expresso: "Em situações especiais em que os resultados possam ser efetivamente mensuráveis, o Ministro de Estado poderá autorizar a unidade administrativa a realizar programa de gestão, cujo teor e acompanhamento trimestral deverão ser publicados no Diário Oficial da União, ficando os servidores envolvidos dispensados do controle de assiduidade (art. 6º, § 6º)."

Em 2025, o governo federal intensifica ainda mais a disseminação do teletrabalho, priorizando ganhos de produtividade e cortes de custos operacionais. Apesar dos desafios estruturais, a administração pública avança na implementação dessa modalidade, ainda que de forma gradual. O Programa de Gestão e Desempenho (PGD) foi reformulado para permitir que servidores adotem o regime remoto — integral ou parcial —, desde que atendam a exigências burocráticas, como manter contato telefônico ativo. A medida, porém, reduz o trabalho a meros indicadores de eficiência, ignorando discussões mais profundas sobre condições laborais e isolamento profissional.

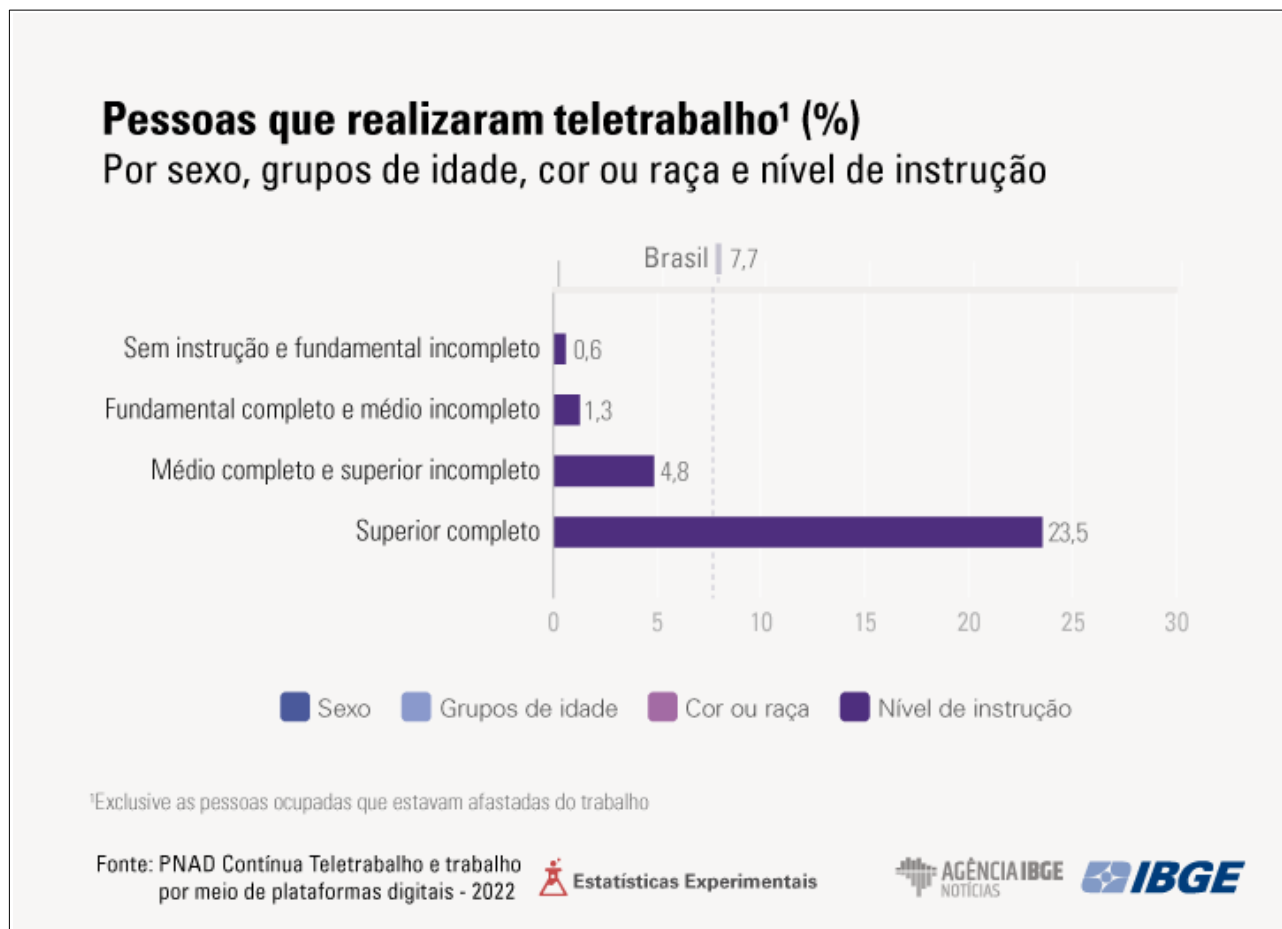
Sob coordenação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), a adesão ao modelo remoto cresce, sustentada por dados do Ministério do Trabalho que apontam um aumento de 40% desde a pandemia. Órgãos como TCU e Anatel figuram como exemplos dessa transição, enquanto um estudo do Sindicato dos Servidores da Justiça (2024) revela um incremento médio de 15% na produtividade — número que, isoladamente, mascara impactos como a sobrecarga de tarefas e a erosão de direitos. As regras, flexibilizadas em 2023, pretendem estender o teletrabalho a 50% dos servidores até 2026, gerando uma economia projetada em R\$ 70 milhões até 2025. O discurso de modernização, no entanto, esconde a precarização velada: apenas 10% dos servidores federais estão no regime, com meta de 20% até o fim do ano.

No Legislativo, a resistência é maior, mas não inexistente. O Senado aprovou em 2024 um projeto autorizando o teletrabalho para servidores administrativos, sinalizando uma adaptação tímida — e tardia — às pressões por redução de custos. Se a produtividade é o motor dessa mudança, seus efeitos colaterais seguem em segundo plano.

Todo o cenário, exige um estudo mais atento do processo, seus alcance e consequências. A dificuldade, é que existe uma enorme escassez de dados gerais sobre o teletrabalho no Brasil. A única estatística geral de que dispomos, foi publicada em 25 de outubro de 2023 pelo Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Este divulgou uma estatística experimental, teletrabalho e trabalho por meio de plataformas digitais com referência em 2022, dentro da estrutura da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-C), sobre essa nova organização, cobrindo o teletrabalho, o trabalho remoto e o trabalho no domicílio, com referência do último trimestre de 2022. É com base nessa pesquisa que apresentamos os dados que se seguem.

Em 2022, 7,4 milhões de pessoas (7,7% da população ocupada) trabalhavam em teletrabalho, seja de forma fixa ou esporádica. Segundo o estudo do IBGE em parceria com Unicamp e MPT, essa modalidade depende de tecnologias digitais e se desloca para além do escritório tradicional. A pandemia impulsionou sua adoção — e mesmo após a crise sanitária, muitas empresas optaram por mantê-la.



A escolaridade é um divisor claro: apenas 0,6% dos trabalhadores sem ensino fundamental aderiram ao modelo, contra 23,5% dos com ensino superior. No setor público, a adesão foi de 11,6%, enquanto TI, comunicação e serviços administrativos concentraram 25,8% dos casos. Em atividades como agricultura, construção ou serviços domésticos, os índices foram insignificantes — reflexo óbvio da necessidade de presença física. Tanto é assim que a remuneração média dos teletrabalhadores (R\$ 6.479) foi 2,4 vezes maior que a nacional (R\$ 2.714), evidenciando sua vinculação a cargos intelectuais e gerenciais. Centro-Oeste (R\$ 7.255) e Sudeste lideraram em salários, enquanto o Nordeste (R\$ 4.820) ficou abaixo da média. A diferença expõe o abismo entre qualificação e acesso à infraestrutura: 99,8% dos teletrabalhadores tinham internet residencial.

### Pessoas que realizaram teletrabalho<sup>1</sup> (%) Por grupamento ocupacional no trabalho principal



<sup>1</sup>Exclusive as pessoas ocupadas que estavam afastadas do trabalho

Fonte: PNAD Contínua Teletrabalho e trabalho por meio de plataformas digitais - 2022

Estadísticas Experimentais

AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS

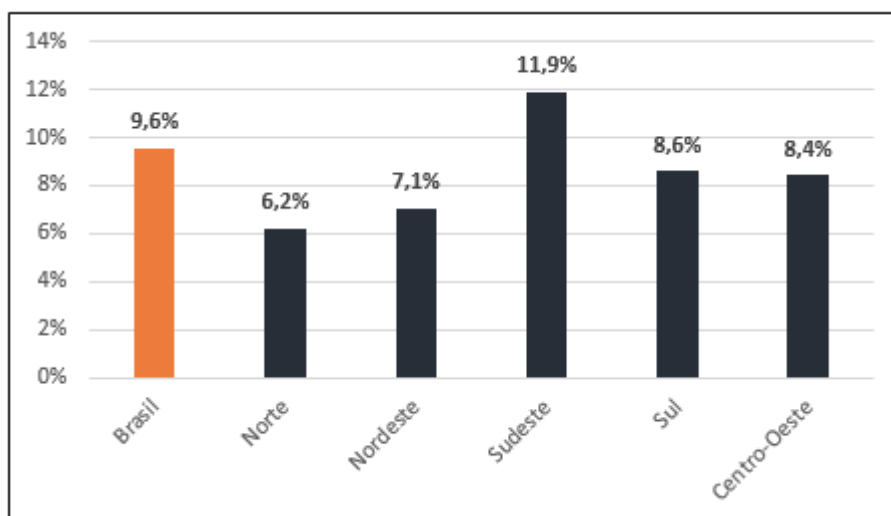
IBGE

Não sem razão, o teletrabalho segue confinado à profissões específicas (28,6% em ciências, 26,1% em gerência). Sua expansão esbarra nas desigualdades do mercado — excluindo ocupações manuais e menos escolarizadas. Os números deixam claro: sem inclusão digital e capacitação, o modelo só cristalizará as disparidades já existentes.

De qualquer forma, pelos motivos já indicados no item b deste capítulo a respeito dos impactos da inteligência artificial, torna-se evidente que o setor público é, uma vez mais, um dos mais impactados pelo teletrabalho. As atividades típicas desse setor são precisamente aquelas em que a adoção dessa modalidade de trabalho mostra-se como mais adequada.

Na mesma pesquisa, vemos que A região Sudeste apresenta a maior proporção de ocupados em casa, com 11,9% do total, dois pontos percentuais acima da média Brasil, de 9,6%. As demais regiões se situam abaixo da média. Desconsiderando esta região, a proporção baixaria a aproximadamente 7,6% do total.

### Proporção de empregados no setor público ou privado trabalhando de casa



Fonte: PNADC - Estatística experimental Elaboração: ILAESE

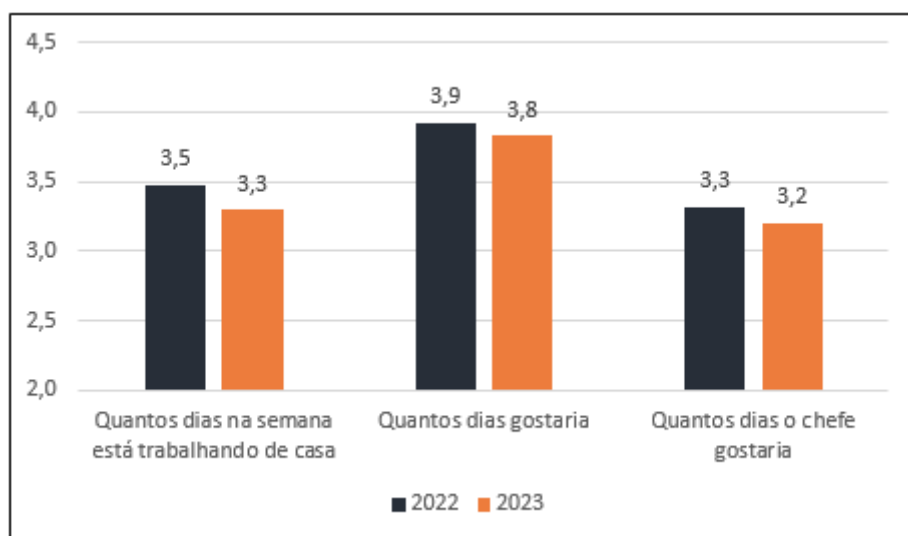
Mas existe outros aspectos que devemos levar em conta. A adoção do teletrabalho não se restringe aos interesses dos órgãos públicos e da patronal em elevar a produtividade. Se ancora, ainda, nas necessidades dos trabalhadores no geral e dos servidores públicos em particular. Massacrados em seu tempo livre com jornadas intensas, com elevado tempo de locomoção, além dos elevados custos dos grandes centros urbanos, os trabalhadores demandam, em alta medida, o teletrabalho.

Prova disso pode ser encontrada nos dados da *Sondagem do Mercado de Trabalho (SMT)* do FGV IBRE, pesquisa que busca entender melhor essa nova organização do trabalho através de um questionário ampliado com perguntas específicas.

Os números de setembro de 2022 mostram que, antes da pandemia, os entrevistados trabalhavam em casa em média 1,4 dia por semana. Esse número saltou para 3,5 dias em setembro de 2022, recuando levemente para 3,3 dias em setembro de 2023 - o que sugere uma estabilização em torno do modelo híbrido de 3 dias remotos e 2 presenciais.

Mas o item que chama a atenção é a pesquisa cujo questionário questiona aos trabalhadores em teletrabalho quantos dias na semana trabalham em casa, quantos gostariam de trabalhar e quantos, eles avaliam, que os chefes gostariam que eles trabalhassem.

### Médias de dias trabalhados de casa



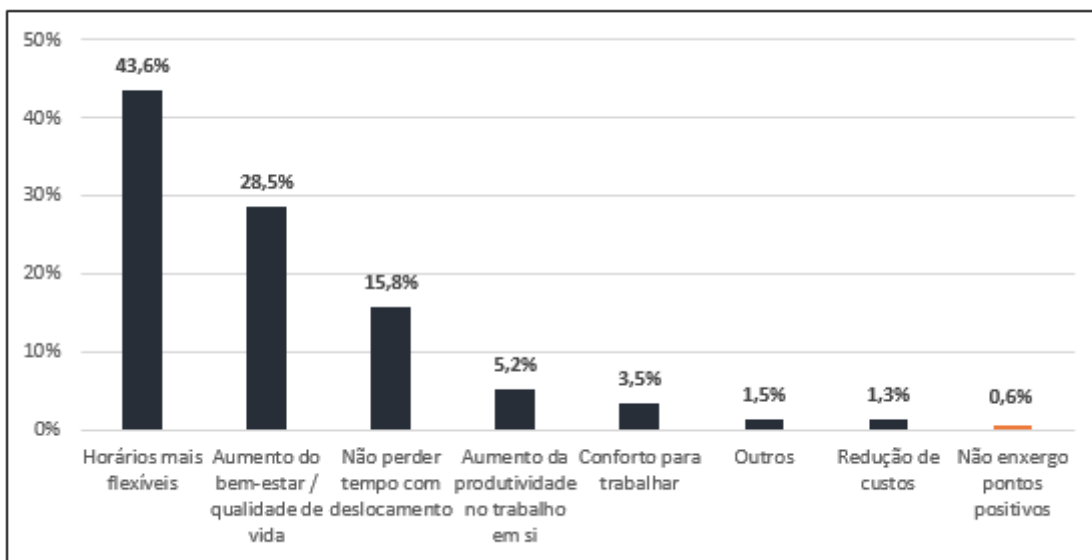
Fonte: Sondagem do Mercado de Trabalho. FGV.

Esses resultados nos permitem estabelecer algumas conclusões:

1. A primeira é mais óbvia. O regime real de trabalho acaba sendo muito próximo do que os funcionários imaginam que seus chefes preferem. Em 2023, essa percepção da preferência dos gestores ficou em 3,3 dias remotos, caindo discretamente para 3,2 dias em 2023, muito próxima do trabalho em casa efetivamente realizado.
2. No entanto, o que chama a atenção é que os trabalhadores desejariam demandar mais tempo em casa, do que gostaria os seus chefes. Esses dados apontam a pressão e demanda dos trabalhadores pelo teletrabalho. E a própria pesquisa da FGV indica os motivos principais.

A pesquisa indaga o que os trabalhadores consideram os pontos positivos do teletrabalho, os resultados são os que se seguem:

### Principal ponto positivo ao trabalhar de casa, em %

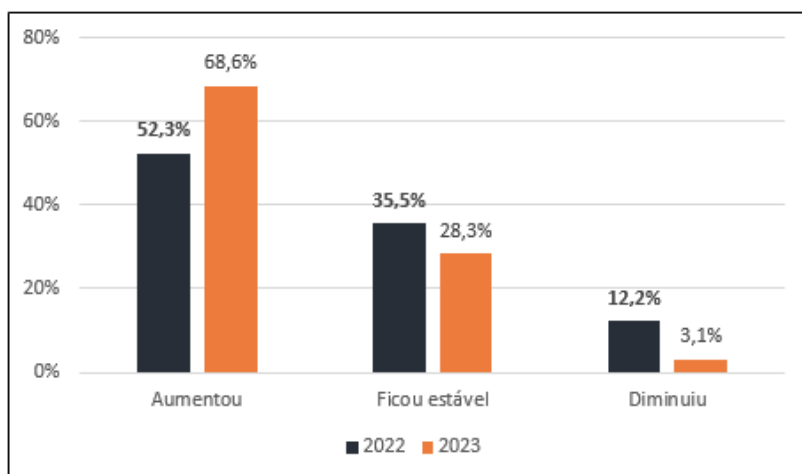


Fonte: Sondagem do Mercado de Trabalho. FGV.

A primeira análise investigou quais seriam os principais benefícios do trabalho remoto na percepção dos trabalhadores. Os resultados revelaram que a flexibilidade de horários emergiu como o aspecto mais valorizado, destacando-se claramente entre as respostas. Paralelamente a essa preferência por maior autonomia na gestão do tempo, os entrevistados frequentemente mencionaram duas outras vantagens interrelacionadas: a melhoria no bem-estar e qualidade de vida, e a eliminação do tempo perdido em deslocamentos diários. Vale notar que essas três vantagens - flexibilidade horária, qualidade de vida e economia de tempo - apareceram de forma consistente e complementar nas respostas, formando um núcleo de benefícios percebidos. Um dado particularmente relevante foi a quase ausência de respostas indicando a inexistência de aspectos positivos no trabalho remoto, sugerindo que, mesmo entre os mais céticos, há reconhecimento de alguma vantagem nessa modalidade.

Ao mesmo tempo, como já era esperado, os entrevistados reportam uma percepção de elevação da produtividade no teletrabalho:

### Percepção sobre a produtividade com o trabalho de casa, em %



Fonte: Sondagem do Mercado de Trabalho. FGV.

Nesse sentido, não se pode desconsiderar as razões que tornam o teletrabalho atrativo para muitos trabalhadores. Ainda assim, e relevante os mecanismos que podem e são correntemente utilizados para elevar a produtividade do trabalho. Dentre eles, destacamos:

- ✓ **Extensão não remunerada da jornada** – A suposta "flexibilidade" mascara a invasão do trabalho na vida pessoal, transformando horas extras em norma silenciosa.
- ✓ **Economia patronal disfarçada** – Cortes em estrutura física e insumos são repassados como "autonomia", enquanto o trabalhador banca equipamentos, energia e conectividade.
- ✓ **Controle algorítmico intensificado** – Softwares de monitoramento substituem a supervisão humana por vigilância digital permanente. A digitalização permite o controle direto e automatizado da produtividade.
- ✓ **Colapso das fronteiras trabalho/vida** – A casa convertida em escritório gera ganhos de eficiência para a empresa à custa da exaustão doméstica do funcionário.
- ✓ **Pressão por disponibilidade constante** – A falsa liberdade geográfica se traduz em exigência de resposta imediata, anulando supostos benefícios de horários flexíveis.
- ✓ **Produtividade tóxica** – Métricas quantitativas substituem qualidade e saúde laboral, premiando quem trabalha doente e normaliza o *burnout* digital.