

DESIGUALDADES REGIONAIS NO EMPREGO PÚBLICO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DAS GRANDES REGIÕES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (2022-2023)

REGIONAL INEQUALITIES IN MUNICIPAL PUBLIC EMPLOYMENT: AN ANALYSIS OF THE MAJOR REGIONS OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO (2022-2023)

Marcelo Camacho Silva, marcelosilva@unifeso.edu.br, docente, Curso de Gestão de Recursos Humanos e Administração – UNIFESO

Ana Cristina Schmidt, anacristinaschmidt@unifeso.edu.br, discente, Curso de Gestão de Recursos Humanos – UNIFESO

Michelle Rezende Moreira da Cunha, michelle.rezende@unifeso.edu.br, discente, Curso de Gestão de Recursos Humanos – UNIFESO

RESUMO

O emprego público municipal é um pilar para a redução das desigualdades e a provisão de serviços essenciais no Estado do Rio de Janeiro. Este estudo analisa a dinâmica, estrutura e disparidades do emprego público nas dez grandes regiões fluminenses em 2022 e 2023. Os objetivos específicos foram: 1) calcular o índice de ocupação pública (razão entre vínculos públicos e total de postos formais); 2) quantificar e comparar os postos nos setores de educação e saúde; e 3) avaliar as disparidades regionais na participação setorial e nas remunerações médias. A metodologia, quantitativa e descritivo-analítica, baseou-se em dados secundários da RAIS e do IBGE, tratados para o cálculo de indicadores sintéticos e análise comparativa regional. Os resultados revelam um cenário de profundas assimetrias. Regiões como Serrana e Baixada Litorânea apresentam os maiores índices de ocupação pública (superiores a 20%). Os setores de educação e saúde concentram entre 20% e 30% dos vínculos. As remunerações médias evidenciam um abismo regional. Conclui-se que o emprego público atua como estabilizador, mas sua configuração espelha e reforça as desigualdades fiscais e de desenvolvimento do estado. A eficácia deste instrumento depende do aprimoramento da cooperação federativa, de mecanismos de equalização fiscal e do enfrentamento de questões sobre a qualidade dos dados e as formas de contratação.

Palavras-chave: Emprego público; Municípios; Educação; Saúde; Desigualdades regionais.

ABSTRACT

Municipal public employment is a pillar for reducing inequalities and providing essential services in the State of Rio de Janeiro. This study analyzes the dynamics, structure, and disparities of public employment across the state's ten major regions in 2022 and 2023. The specific objectives were: 1) to calculate the public occupation index (ratio between public employment links and total formal positions); 2) to quantify and compare positions in the education and health sectors; and 3) to assess regional disparities in sectoral participation and average wages. The methodology, quantitative and descriptive-analytical, was based on secondary data from RAIS and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), processed for the calculation of synthetic indicators and

comparative regional analysis. The results reveal a scenario of profound asymmetries. Regions such as Serrana and Baixada Litorânea present the highest public occupation indices (above 20%). The education and health sectors concentrate between 20% and 30% of the employment links. Average wages reveal a regional gap. It is concluded that public employment acts as a stabilizer, but its configuration mirrors and reinforces the state's fiscal and developmental inequalities. The effectiveness of this instrument depends on improving federative cooperation, fiscal equalization mechanisms, and addressing issues related to data quality and hiring practices.

Keywords: Public employment; Municipalities; Education; Health; Regional inequalities.

1. INTRODUÇÃO

O emprego público no Brasil constitui um pilar fundamental para a redução das desigualdades sociais e regionais, atuando como instrumento de estabilidade econômica e garantia de serviços essenciais à população. No contexto do Estado do Rio de Janeiro, marcado por crises fiscais recorrentes e desafios estruturais, a análise da dinâmica do emprego público municipal revela-se fundamental para compreender os impactos das políticas de austeridade implementadas a partir de 2016. Este artigo investiga as variações nos vínculos públicos nas dez grandes regiões do estado do Rio de Janeiro (Capital, Metropolitana, Metropolitana 2, Médio Paraíba, Centro-Sul, Norte, Serrana, Baixada Litorânea, Costa Verde e Noroeste) entre 2022 e 2023, período crítico de transição metodológica na RAIS, que demandou ajustes analíticos específicos.

Partindo do pressuposto de que o emprego público desempenha um papel anticíclico em economias em crise – conforme destacam Monteiro Neto e Severiano (2022) –, este estudo busca: (1) mensurar o índice de ocupação em postos públicos, relacionando-o à população economicamente ativa; (2) analisar a distribuição setorial dos empregos, com foco em educação e saúde, setores estratégicos para a coesão social; e (3) avaliar disparidades regionais, considerando o contexto de restrição fiscal pós-2016. A metodologia integra dados da RAIS (com ressalvas sobre sua descontinuidade em 2022), Censo Demográfico 2022 e PNAD Contínua, seguindo as diretrizes da OIT para a articulação entre registros administrativos e pesquisas amostrais.

Além de contribuir para o debate sobre a eficácia das políticas de emprego público como mecanismo de desenvolvimento regional, os resultados oferecem subsídios para o planejamento municipal, destacando a necessidade de modelos de gestão que conciliem sustentabilidade fiscal e manutenção de serviços essenciais. A pesquisa dialoga ainda com a literatura sobre federalismo fiscal (Arrais, 2019) e os desafios da descentralização, problematizando a dependência dos municípios fluminenses em relação aos repasses federais. Por fim, a análise dos anos recentes (2022-2023) permite discutir os efeitos pós-pandêmicos e as perspectivas para a reconstrução da capacidade estatal em um cenário de incertezas econômicas.

2. OBJETIVOS

2.1 Objetivo geral

Analisar as variações do emprego público nas grandes regiões do estado do Rio de Janeiro¹ nos anos de 2022 e 2023 e calcular o índice de ocupação em postos públicos.

¹ As dez grandes regiões e seus respectivos municípios são:

1. Capital: Rio de Janeiro.

2. Região Metropolitana: Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados, São João de Meriti, Seropédica.

2.2 Objetivos específicos

- Calcular o índice de ocupação em postos públicos nas grandes regiões do estado do Rio de Janeiro para os anos de 2022 e 2023, considerando a razão entre o total de vínculos públicos e o total de postos de trabalho em cada município.
- Quantificar e comparar os totais de postos de trabalho nos setores de educação e saúde nas grandes regiões do estado do Rio de Janeiro no período analisado.
- Avaliar a participação percentual dos postos de educação e saúde em relação ao total de vínculos públicos em cada grande região do estado do Rio de Janeiro, identificando possíveis diferenças regionais.

3. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

3.1 A origem da desigualdade e o papel das políticas salariais

A criação do salário-mínimo, implementada como política pública no século XX, visava assegurar o mínimo de dignidade ao trabalhador brasileiro, garantindo recursos para cobrir despesas básicas como alimentação, moradia, saúde e educação. No entanto, apesar de seu caráter progressista, o salário-mínimo brasileiro continua insuficiente para garantir uma vida digna à maioria das famílias. Segundo dados do IBGE de 2017, muitas pessoas ainda sobrevivem com menos de US\$1,30 por dia, especialmente no Nordeste, o que evidencia a persistência da pobreza extrema. (IBGE, 2018)

Além disso, as desigualdades salariais são agravadas por disparidades regionais e sociais. Estudos indicam que mulheres e negros têm rendimentos significativamente inferiores aos dos homens brancos, mesmo ocupando funções semelhantes. (IPEA, 2021; Lopez; Guedes, 2020) Essa assimetria de oportunidades revela uma estrutura social excludente, que perpetua a marginalização de grupos historicamente vulnerabilizados.

3.2 Emprego formal e informal: impactos sobre a desigualdade

O mercado de trabalho brasileiro é fortemente marcado pela coexistência de relações formais e informais. Os trabalhadores com vínculo formal têm acesso a benefícios como FGTS, seguro-desemprego e férias remuneradas, além de maior estabilidade financeira. Por outro lado, os informais, que representam uma parcela expressiva da população economicamente ativa, enfrentam insegurança e precariedade, agravando as desigualdades sociais.

A informalidade, por sua vez, está mais presente nas regiões menos desenvolvidas e entre os grupos mais vulneráveis. (Mattos, 2015; Silva, 2023) Assim, a promoção do emprego formal e a

3. **Região Metropolitana 2:** Itaboraí, Maricá, Niterói, Rio Bonito, São Gonçalo, Silva Jardim, Tanguá.

4. **Médio Paraíba:** Barra do Pirai, Barra Mansa, Itatiaia, Pinheiral, Pirai, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro, Rio das Flores, Valença, Volta Redonda.

5. **Centro-Sul:** Areal, Comendador Levy Gasparian, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Miguel Pereira, Paracambi, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Sapucaia, Três Rios, Vassouras.

6. **Região Norte:** Carapebus, Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São João da Barra.

7. **Região Serrana:** Teresópolis, Petrópolis, Nova Friburgo, Bom Jardim, Cachoeiras de Macacu, Cantagalo, Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Guapimirim, Macuco, Santa Maria Madalena, São Sebastião do Alto, Sumidouro.

8. **Baixada Litorânea:** Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Rio das Ostras, São Pedro da Aldeia, Saquarema.

9. **Costa Verde:** Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty.

10. **Região Noroeste Fluminense:** Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá, Varre-Sai.

valorização do salário-mínimo são instrumentos fundamentais para a construção de uma sociedade mais equitativa. (Arrais, 2019)

3.3 Programas de Transferência de Renda: Resultados e Desafios

Durante a primeira década dos anos 2000, o Brasil apresentou avanços significativos na redução da desigualdade de renda. Entre os fatores que contribuíram para esse cenário estão o controle da inflação, a valorização do salário-mínimo, a queda no desemprego e, principalmente, a ampliação de programas de transferência de renda direta como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Aposentadoria Rural (Arrais, 2019; Monteiro Neto; Severiano, 2022).

Tais programas reforçaram o papel do Estado como promotor do bem-estar social, elevando o poder de compra das famílias de baixa renda e contribuindo para a redução da pobreza extrema. A atuação estatal, nesse caso, não apenas garantiu a sobrevivência de milhões de brasileiros, mas também fomentou a economia local por meio do consumo.

Entretanto, a partir de 2016, com a adoção do Novo Regime Fiscal, houve um retrocesso significativo. A imposição de um teto para os gastos públicos comprometeu a continuidade e a eficácia de muitas dessas políticas. Essa mudança reduziu o alcance dos benefícios sociais, dificultou o acesso à aposentadoria e colocou em risco os avanços conquistados ao longo dos anos anteriores. (Arrais, 2019)

3.4 O Emprego público como ferramenta de inclusão social

O emprego público no Brasil tem uma trajetória histórica que reflete as mudanças no papel do Estado e nas demandas sociais. Desde o início do século XX, quando os cargos públicos eram restritos a setores como as Forças Armadas e os Correios, até os dias atuais, houve uma significativa expansão da presença do Estado na oferta de serviços públicos, especialmente nas áreas de saúde e educação.

A partir da Constituição de 1988, o emprego público passou a ser compreendido como um instrumento central para a implementação de políticas sociais universais e para a redução das desigualdades. Com a descentralização administrativa, os municípios se tornaram os principais responsáveis pela oferta de serviços essenciais, o que gerou uma expressiva ampliação do número de servidores municipais — de 1,9 milhão em 1985 para 6,5 milhões em 2019. (Monteiro Neto, A.; Severiano, D.)

Ao contrário da ideia difundida de que o Estado brasileiro seria “inchado”, os dados mostram que o percentual de trabalhadores no setor público brasileiro é inferior à média dos países da OCDE. Enquanto o Brasil registra cerca de 12% da força de trabalho no setor público, países como Dinamarca e Noruega ultrapassam os 30%. (OCDE, 2015)

3.5 O sistema público de emprego e a influência da OIT

A formação do emprego público e o desenvolvimento do Sistema Público de Emprego (SPE) brasileiro são fortemente influenciados pelas diretrizes da Organização Internacional do Trabalho (OIT), fundada em 1919. Entre os princípios defendidos pela OIT, destacam-se o emprego decente, a universalidade dos direitos trabalhistas e a supervisão tripartite entre governos, empregadores e trabalhadores.

No Brasil, a consolidação dessas ideias ganhou força nos anos 1930 com a institucionalização das leis trabalhistas e se aprofundou com a Constituição de 1988. Desde então, o Estado brasileiro vem estruturando sistemas de proteção ao trabalhador, como o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) e o SINE (Sistema Nacional de Emprego), com o objetivo de oferecer políticas ativas e passivas de combate ao desemprego.

Essas iniciativas contribuíram para a interiorização do desenvolvimento, garantindo acesso a serviços básicos em regiões historicamente excluídas. Assim, o emprego público não apenas assegura renda e estabilidade, mas também atua como vetor de distribuição territorial de políticas públicas, fortalecendo o pacto federativo e promovendo a coesão nacional.

3.6 Emprego público no Brasil

O emprego público no Brasil tem sido alvo de discussões constantes, especialmente no que se refere ao seu impacto na economia, na gestão estatal e na prestação de serviços à população. O Estado do Rio de Janeiro, em particular, enfrenta desafios específicos, como crises fiscais recorrentes e a necessidade de reestruturação do setor público. A partir de 2016, com a adoção de medidas de ajuste fiscal e políticas de austeridade, houve mudanças significativas no quadro de servidores estaduais e municipais. Este estudo propõe uma análise detalhada dessa evolução, considerando aspectos quantitativos e qualitativos do emprego público, bem como seus impactos sociais e econômicos.

A crise fiscal que assolou o estado do Rio de Janeiro a partir do ano de 2013 não foi somente fruto de políticas econômicas irresponsáveis, mas seus efeitos decorrem também da ausência de planejamento público adequado, no Estado e nos municípios. A crise fiscal tem sua face mais aguda evidenciada na drástica queda do nível de emprego público, pois isto além de acarretar perda da capacidade de geração de renda envolve a redução da oferta de serviços públicos para a população do Estado, justamente no momento mais crítico.

Nos momentos de crises profundas, o poder público deveria ser capaz de produzir políticas anticíclicas que colaborassem com a manutenção de certa capacidade de renda da população, estimulando a economia. Isto exige certa capacidade de poupança e previsibilidade por parte dos governos, pois o expansionismo fiscal desmesurado pode acarretar aprofundamento da crise. Esta capacidade de previsibilidade deve ser resultado de planejamento meticuloso das políticas públicas, inclusive as políticas de emprego. A dependência fiscal dos municípios e do Estado do Rio de Janeiro em relação aos repasses da União aprofundou a crise do emprego no Estado. O poder público, imprevidente, não foi capaz de planejar antecipadamente soluções que pudessem arrefecer a crise, com a queda da produção e do consumo, e que tivessem poder de estímulo na economia local. Dentre as medidas necessárias está o aumento da oferta de serviços públicos que teria dois efeitos práticos na política anticíclica: em primeiro lugar, atenuar os efeitos da crise naqueles que perderam renda, com serviços públicos nas áreas de educação, saúde e treinamento e requalificação para o mercado de trabalho; e em segundo lugar, aumentar a contratação na área pública, proporcionando renda para os trabalhadores desempregados em face da crise.

Para concretizar isto, é necessário o aperfeiçoamento da capacidade de planejamento das administrações públicas municipais e estadual, tanto do ponto de vista financeiro, como da elaboração de cenários de arrecadação, emprego e renda. Este estudo pretende contribuir com o planejamento estatal através da síntese de estudos já realizados e sistematizações de dados e análises dos dados de emprego público nos entes estatais do Estado do Rio de Janeiro.

De acordo com o estudo de Monteiro Neto e Severiano (2022), o emprego público desempenha um papel fundamental na promoção da política social e na integração nacional, sendo um elemento essencial para a coesão social e o desenvolvimento econômico¹. Além disso, a pesquisa de Arrais (2019) destaca que o emprego público tem um impacto significativo na redução das desigualdades de renda e na promoção da justiça social.

Outro estudo relevante, de Pessoa et al. (2009), aponta que o Brasil, apesar de enfrentar desafios fiscais, mantém um quadro de servidores públicos que é comparável a outros países em termos de

proporção da população empregada no setor público². Este estudo também ressalta a importância de uma gestão eficiente do funcionalismo público para garantir a qualidade dos serviços prestados à população.

Lopez e Guedes (2020) fornecem uma visão histórica da evolução do emprego público no Brasil, destacando as transformações e os desafios enfrentados ao longo das últimas décadas. Este contexto histórico é essencial para compreender as mudanças recentes e os impactos das políticas de austeridade adotadas a partir de 2016³.

O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) publicou o “Atlas do Estado Brasileiro” em 2021, que oferece uma análise detalhada sobre a estrutura do emprego público no Brasil, incluindo dados sobre a distribuição de servidores públicos e as variações ao longo dos anos. Este atlas é uma ferramenta valiosa para entender a dinâmica do emprego público no contexto nacional e regional.

Mattos (2015) discute a trajetória do emprego público no Brasil desde o início do século XX, fornecendo uma perspectiva histórica que ajuda a contextualizar as mudanças e os desafios enfrentados pelo setor público ao longo do tempo. Este estudo é fundamental para compreender a evolução das políticas de emprego público e suas implicações para a gestão estatal.

Silva (2023) aborda o paradigma de sistema público de emprego da OIT e sua construção histórica no Brasil, destacando a importância de um sistema de emprego público bem estruturado para a promoção da justiça social e do desenvolvimento econômico. Este estudo contribui para a compreensão das políticas de emprego público no Brasil e suas implicações para a gestão de recursos humanos no setor público.

4. METODOLOGIA

Esta pesquisa adota uma abordagem quantitativa e descritivo-analítica, fundamentada na análise de dados secundários oficiais, com o objetivo de investigar as variações e as características estruturais do emprego público municipal nas dez grandes regiões do estado do Rio de Janeiro, nos anos de 2022 e 2023. O recorte temporal justifica-se por abranger o período posterior à pandemia de COVID-19 e por coincidir com um marco de transição metodológica na principal fonte de dados, permitindo analisar a configuração mais recente do setor público municipal fluminense.

4.1 Fontes de Dados

Os dados foram obtidos exclusivamente das seguintes fontes oficiais:

- **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS):** Principal base para identificação de vínculos formais no setor público.
- **Censo Demográfico 2022 (IBGE):** Fornecerá dados populacionais e estruturais para contextualização dos indicadores.
- **PNAD Contínua (IBGE):** Complementará informações sobre ocupação e mercado de trabalho formal e informal.

4.2 Seleção e Tratamento dos Dados

- **Filtragem dos vínculos públicos:** Foram considerados apenas empregos formais na administração direta, autarquias, fundações e empresas públicas.

- **Padronização:** Os dados foram organizados em planilhas e tratados para garantir comparabilidade entre municípios e anos.
- **Cruzamento de bases:** Dados da RAIS foram complementados com informações do Censo 2022 e PNAD Contínua para análises contextualizadas.

4.3 Análise dos Dados

Os seguintes índices foram utilizados na análise:

a) Cálculo do Índice de Ocupação em Postos Públicos

Fórmula:

- Índice de Ocupação = $(\text{Total de vínculos públicos (RAIS)} / \text{População em idade ativa (Censo 2022)}) \times 100$

O resultado indicou a proporção de empregos públicos em relação à população economicamente ativa potencial em cada município.

b) Análise Setorial: Educação e Saúde

- Identificação dos postos de trabalho em educação e saúde a partir dos códigos CNAE na RAIS.
- Cálculo da participação percentual desses setores no total de vínculos públicos:

$\% \text{Educação} = (\text{Postos em educação} / \text{Total de vínculos públicos}) \times 100$

$\% \text{Saúde} = (\text{Postos em saúde} / \text{Total de vínculos públicos}) \times 100$

c) Comparações Temporais e Espaciais

- **Variação anual (2022 vs. 2023):** Análise de crescimento/redução em números absolutos e percentuais.
- **Comparação entre municípios:** Diferenças no índice de ocupação e na distribuição setorial (educação e saúde).

d) Contextualização com Dados da PNAD Contínua

Verificação de possíveis correlações entre variações no emprego público e indicadores de ocupação geral.

4.4 Limitações

Considerando as observações da nota técnica da RAIS, de março de 2024, que alerta para uma quebra na série histórica em 2022 devido à transição no sistema de captação de dados, esta pesquisa adotará as seguintes precauções metodológicas: (1) as análises comparativas entre 2022 e 2023 serão contextualizadas com ressalvas sobre a incomparabilidade direta com anos anteriores; (2) será destacado que a RAIS 2022, apesar da descontinuidade metodológica, representa a base mais abrangente já registrada, com a inclusão de 185.498 novos declarantes; e (3) as conclusões sobre tendências de emprego público priorizarão a análise horizontal (entre municípios) no mesmo ano, em vez de comparações temporais extensivas. Adicionalmente, para mitigar limitações, os dados da RAIS serão complementados com informações do Censo 2022 e da PNAD Contínua, seguindo a recomendação da XXI Conferência Internacional de Estatísticos de Trabalho (2023) sobre a integração de registros administrativos e pesquisas amostrais. Essa abordagem conservadora visa garantir robustez às análises, mesmo diante das mudanças recentes na declaração obrigatória.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos dados da RAIS para as 10 grandes regiões do estado do Rio de Janeiro nos anos de 2022 e 2023 revela um cenário complexo e heterogêneo quanto à dinâmica do emprego público municipal. A seguir, são apresentados os resultados sistematizados em tabelas analíticas, seguidas de discussões aprofundadas que relacionam os achados empíricos com o quadro teórico apresentado, buscando atender aos objetivos específicos desta pesquisa.

5.1 Variação do Emprego Público e Índice de Ocupação Regional (2022-2023)

O cálculo do índice de ocupação em postos públicos, definido como a razão entre o total de vínculos públicos e o total de postos de trabalho formais em cada município (agregados por região), oferece uma medida da densidade e da importância relativa do setor público na estrutura ocupacional formal de cada localidade.

Tabela 1: Emprego Público, Total de Postos de Trabalho e Índice de Ocupação Pública por Grande Região (2022-2023)

Grande Região	Ano	Total de Postos de Trabalho (RAIS)	Total de Empregos Públicos (RAIS)	Índice de Ocupação Pública (%)	Variação do Emprego Público (2022-2023)
Capital	2022	2.746.816	400.896	14,60%	-25,8%
	2023	2.248.944	297.650	13,23%	
Metropolitana	2022	1.427.216	135.447	9,49%	-1,9%
	2023	1.192.384	132.827	11,14%	
Metropolitana 2	2022	514.233	73.533	14,30%	+16,7%
	2023	446.785	85.826	19,21%	
Médio Paraíba	2022	258.498	37.208	14,40%	+1,8%
	2023	233.158	37.890	16,25%	
Centro-Sul	2022	85.827	14.958	17,43%	+8,9%
	2023	77.726	16.286	20,95%	
Norte²	2022	284.356	42.758	15,04%	-40,2%*
	2023	293.915	25.530	8,69%	

² * A drástica redução na Região Norte é fortemente influenciada por um possível erro de lançamento ou alteração metodológica no município de Macaé, cujos empregos públicos caíram de 13.942 (2022) para 463 (2023). Este outlier distorce a análise regional e será discutido à parte.

Grande Região	Ano	Total de Postos de Trabalho (RAIS)	Total de Empregos Públicos (RAIS)	Índice de Ocupação Pública (%)	Variação do Emprego Público (2022-2023)
Serrana	2022	213.204	45.694	21,43%	-10,3%
	2023	195.838	40.996	20,93%	
Baixada Litorânea	2022	217.134	43.854	20,20%	+42,4%
	2023	200.479	62.455	31,15%	
Costa Verde	2022	69.800	13.740	19,68%	+22,2%
	2023	66.750	16.793	25,16%	
Noroeste	2022	73.754	14.602	19,80%	+4,9%
	2023	65.489	15.316	23,39%	

Fonte: Dados da RAIS. Elaborado pelos autores.

Os dados da Tabela 1 evidenciam que o peso do emprego público no mercado formal de trabalho varia significativamente entre as regiões fluminenses. Em 2022, antes das principais mudanças metodológicas, a Região Serrana apresentava o maior índice de ocupação pública (21,43%), seguida pela Baixada Litorânea (20,20%) e pelas regiões Noroeste (19,80%) e Costa Verde (19,68%). A Capital, apesar de concentrar o maior volume absoluto de empregos públicos, possuía um índice moderado (14,60%), refletindo a diversidade e o tamanho de sua economia formal.

A comparação interanual revela tendências divergentes. Enquanto a Capital e a Região Norte (com a ressalva do outlier de Macaé) apresentaram quedas expressivas no número absoluto de vínculos públicos, outras regiões registraram crescimento robusto: Baixada Litorânea (+42,4%), Costa Verde (+22,2%) e Metropolitana 2 (+16,7%). Esse movimento sugere uma possível redistribuição regional da força de trabalho pública ou uma resposta diferenciada dos municípios às políticas fiscais e às demandas por serviços. O aumento generalizado do *Índice de Ocupação Pública* na maioria das regiões em 2023, mesmo onde o emprego público absoluto caiu (como na Capital), indica que a retração do setor privado formal foi ainda mais acentuada, elevando proporcionalmente a participação do Estado no mercado de trabalho.

Esta análise corrobora a tese de Monteiro Neto e Severiano (2022) sobre o papel anticíclico do emprego público. Em um contexto de possível retração econômica pós-pandemia, a relativa estabilidade (ou crescimento) dos vínculos públicos em várias regiões pode ter atuado como um amortecedor social. No entanto, a forte queda na Capital e a anomalia na Região Norte expõem a vulnerabilidade desse instrumento frente a choques fiscais agudos ou a decisões de gestão específicas, realçando os riscos apontados por Arrais (2019) em cenários de austeridade.

5.2 Distribuição Setorial: A Centralidade da Educação e da Saúde

Os setores de educação e saúde, por serem atribuições constitucionais prioritárias dos municípios, concentram a maior parte dos vínculos públicos. A quantificação e a comparação desses postos são essenciais para entender a alocação de recursos humanos no atendimento às demandas sociais mais sensíveis.

Tabela 2: Postos de Trabalho em Educação e Saúde no Emprego Público por Grande Região (2022-2023)

Grande Região	Ano	Emp. Públicos - Educação	Emp. Públicos - Saúde	% Educação / Total Público	% Saúde / Total Público	Soma Educação + Saúde
Capital	2022	72.517	15.498	18,1%	3,9%	22,0%
	2023	75.618	16.268	25,4%	5,5%	30,9%
Metropolitana	2022	14.329	7.518	10,6%	5,5%	16,1%
	2023	20.624	6.199	15,5%	4,7%	20,2%
Metropolitana 2	2022	12.241	2.866	16,6%	3,9%	20,5%
	2023	12.860	2.806	15,0%	3,3%	18,3%
Médio Paraíba	2022	7.223	2.519	19,4%	6,8%	26,2%
	2023	6.760	3.088	17,8%	8,1%	26,0%
Centro-Sul	2022	1.996	1.230	13,3%	8,2%	21,6%
	2023	2.493	1.318	15,3%	8,1%	23,4%
Norte	2022	5.283	2.161	12,4%	5,1%	17,4%
	2023	4.647	2.067	18,2%	8,1%	26,3%
Serrana	2022	7.717	5.031	16,9%	11,0%	27,9%
	2023	7.760	4.758	18,9%	11,6%	30,5%
Baixada Litorânea	2022	6.455	2.678	14,7%	6,1%	20,8%
	2023	9.326	5.796	14,9%	9,3%	24,2%
Costa Verde	2022	2.135	1.103	15,5%	8,0%	23,6%
	2023	2.620	1.166	15,6%	6,9%	22,5%
Noroeste	2022	2.019	961	13,8%	6,6%	20,4%
	2023	2.065	906	13,5%	5,9%	19,4%

Fonte: Dados da RAIS. Elaborado pelos autores.

A Tabela 2 demonstra a importância estratégica dos setores sociais. Em 2022, a soma de educação e saúde respondia por mais de 20% do total de empregos públicos em seis das dez regiões, com destaque para a Região Serrana (27,9%) e o Médio Paraíba (26,2%). Isso revela que, em regiões com menor industrialização e um setor de serviços privado menos diversificado, o Estado assume um papel ainda mais crucial como empregador nas áreas de provisão direta de bem-estar.

A análise da participação percentual revela disparidades interessantes. Enquanto na Capital a educação tinha um peso percentual menor (18,1% em 2022), possivelmente devido a uma estrutura administrativa mais complexa e diversificada, na Região Serrana a saúde sozinha respondia por 11,0%

dos vínculos, a maior proporção entre todas as regiões, refletindo talvez uma maior dependência do Sistema Único de Saúde (SUS) local.

A comparação interanual (2022-2023) mostra uma tendência geral de aumento da participação percentual da educação no total de empregos públicos na maioria das regiões. Na Capital, esse salto foi de 18,1% para 25,4%. Esse movimento pode estar associado a processos de concursos públicos, recomposição de quadros após a pandemia, ou mesmo a uma priorização política deste setor. Já a saúde manteve participações relativamente estáveis na maioria das regiões, com crescimento mais acentuado na Baixada Litorânea e no Norte (este último, novamente, com a distorção de Macaé).

A Baixada Litorânea merece destaque: foi a região com o maior crescimento absoluto de empregos públicos totais (Tabela 1) e também registrou um dos maiores incrementos absolutos em postos de saúde (+3.118) e educação (+2.871). Isso sugere uma expansão deliberada e significativa da capacidade estatal municipal na prestação de serviços essenciais, possivelmente vinculada a dinâmicas de crescimento populacional e turístico da região, mas principalmente relacionado com o incremento dos royalties do Petróleo.

5.3 Disparidades Regionais nas Remunerações Médias

A avaliação das condições de trabalho no setor público também passa pela análise das remunerações. Grandes diferenças salariais entre regiões para funções similares podem indicar desigualdades na capacidade financeira dos municípios, na valorização profissional e na qualidade dos serviços oferecidos.

Tabela 3: Remuneração Média (R\$) nos Setores de Educação e Saúde por Grande Região (2022-2023)

Grande Região	Ano	Rem. Média - Educação	Rem. Média - Saúde	Ano	Rem. Média - Educação	Rem. Média - Saúde
Capital	2022	5.506,50	6.836,58	2023	7.117,68	6.961,24
Metropolitana	2022	3.879,52	5.921,18	2023	3.853,14	4.975,64
Metropolitana 2	2022	4.980,48	5.589,17	2023	5.029,90	5.389,30
Médio Paraíba	2022	4.360,80	6.326,16	2023	5.026,60	6.595,12
Centro-Sul	2022	4.173,93	5.256,52	2023	4.664,55	5.636,06
Norte	2022	4.684,87	7.011,32	2023	4.754,77	6.726,15
Serrana	2022	4.320,15	5.178,65	2023	4.753,48	5.991,72
Baixada Litorânea	2022	4.308,91	6.068,33	2023	4.239,07	6.246,28
Costa Verde	2022	4.814,65	7.973,78	2023	5.181,49	9.106,21
Noroeste	2022	3.517,38	4.584,73	2023	4.014,24	5.122,38

Fonte: Dados da RAIS. Elaborado pelos autores.

A Tabela 3 expõe clivagens regionais profundas. Em 2022, a Capital já se destacava com as maiores remunerações médias em educação (R\$ 5.506,50) e a Costa Verde liderava em saúde (R\$ 7.973,78), puxada pelos altos salários em Angra dos Reis e Paraty, municípios com receita vinculada a royalties e atividades portuárias/turísticas. Em contrapartida, a Região Noroeste apresentava os menores valores em ambos os setores (Educação: R\$ 3.517,38; Saúde: R\$ 4.584,73), refletindo o perfil socioeconômico mais frágil e a menor capacidade fiscal média de seus municípios.

Essa disparidade é um claro indicador das desigualdades regionais enfatizadas na revisão bibliográfica. Enquanto municípios ricos em receitas próprias ou compensatórias (como royalties) podem oferecer salários mais competitivos, aqueles dependentes quase exclusivamente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) enfrentam maiores dificuldades. Essa assimetria, como discute Arrais (2019), pode comprometer a equidade federativa, criando um ciclo vicioso onde regiões mais pobres têm dificuldade em atrair e reter profissionais qualificados, prejudicando a qualidade dos serviços de educação e saúde.

Entre 2022 e 2023, observa-se uma tendência de modesta valorização nominal na maioria das regiões, especialmente na educação. A Capital registrou um expressivo aumento de 29,3% na remuneração média da educação. Tal aumento pode estar relacionado a reestruturações de carreira, pagamento de progressões ou incorporação de benefícios. É importante notar que, em um contexto de inflação acumulada, parte desses aumentos pode representar apenas a manutenção do poder de compra.

5.4 SÍNTESE DISCURSIVA E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

A análise integrada dos dados permite uma síntese clara dos padrões estruturais e dinâmicos que caracterizam o emprego público municipal no estado do Rio de Janeiro. Em primeiro lugar, fica evidente que a densidade da presença estatal no mercado formal de trabalho é profundamente heterogênea. Regiões com economias menos diversificadas e mais dependentes do setor primário ou de serviços de baixa complexidade, como a Serrana, o Noroeste e o Centro-Sul, apresentam os índices de ocupação pública mais elevados. Esse achado corrobora a tese do Estado como empregador de última instância e principal âncora de formalidade em contextos de fragilidade econômica privada. O aumento generalizado desse índice em 2023, inclusive em regiões que sofreram redução absoluta de vínculos, sugere um efeito estabilizador relativo do setor público, que se tornou proporcionalmente mais relevante em um cenário de provável contração mais intensa da iniciativa privada.

Em segundo lugar, a centralidade dos setores sociais estratégicos se confirma de forma inequívoca. Educação e saúde são, em conjunto, os pilares da máquina pública municipal, respondendo por uma fração substancial (entre um quarto e um terço) de toda a força de trabalho pública. No entanto, a priorização setorial interna varia significativamente. A Região Serrana, por exemplo, destina a maior parcela de seus recursos humanos à saúde, enquanto a Capital direciona um percentual crescente para a educação. A Baixada Litorânea se destacou pelo crescimento explosivo em termos absolutos em ambos os setores, sinalizando uma expansão acelerada da capacidade estatal na região.

Por fim, e de forma mais importante, os resultados expõem desigualdades regionais abissais que transcendem a mera quantidade de postos. Essas disparidades manifestam-se em três dimensões interligadas: 1) na intensidade da presença do Estado (índice de ocupação), que varia em mais de 100% entre a Baixada Litorânea e a Capital; 2) na composição setorial interna, com a participação da saúde no total de vínculos variando em mais de 250% entre regiões; e 3) sobretudo, nas condições materiais de trabalho, onde o abismo salarial ultrapassa 125% entre os extremos.

Essa configuração desigual não é aleatória, mas reflete diretamente o gradiente de desenvolvimento e capacidade fiscal do estado. Regiões periféricas mostram um Estado municipal mais

presente como empregador, porém com menor poder de remuneração, enquanto regiões com municípios dotados de receitas próprias robustas (como a Costa Verde e Baixada Litorânea, beneficiadas por royalties) conseguem conjugar alta presença estatal com salários elevados. A Capital configura um caso híbrido, com um Estado empregador de grande porte inserido em uma economia complexa.

Coletivamente, estas evidências reforçam a premissa crítica de que o federalismo fiscal brasileiro, ao falhar em equalizar suficientemente as capacidades de gasto, acaba por reproduzir e aprofundar desigualdades territoriais. A qualidade e o valor dos serviços públicos de educação e saúde, materializados na quantidade e na remuneração dos profissionais que os prestam, tornam-se, assim, variáveis diretamente dependentes da localização geográfica do cidadão. A conclusão do trabalho retomará estas evidências para delinear propostas de política pública que possam reverter esse ciclo perverso.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida sobre a dinâmica do emprego público municipal nas dez grandes regiões do estado do Rio de Janeiro entre 2022 e 2023 permitiu desvelar um cenário de profundas assimetrias e de respostas heterogêneas a um contexto econômico e fiscal desafiador. O estudo confirmou a centralidade do Estado municipal como agente empregador, especialmente nas regiões de economia menos diversificada, onde o índice de ocupação pública supera 20% do mercado formal. Mais do que um “inchaço”, tal presença, conforme argumentado por Monteiro Neto e Severiano (2022), representa a materialização do pacto federativo e a principal garantia de provisão de serviços essenciais em vastas porções do território fluminense.

Os setores de educação e saúde emergiram, conforme esperado, como os pilares absolutos do emprego público municipal, concentrando entre um quinto e um terço de todos os vínculos. No entanto, a distribuição desse recurso humano estratégico é desigual. A Região Serrana, por exemplo, aloca proporcionalmente mais servidores na saúde, enquanto a Capital direciona um percentual crescente para a educação. A Baixada Litorânea, por sua vez, protagonizou uma notável expansão quantitativa em ambos os setores. Essas diferenças refletem escolhas orçamentárias, necessidades demográficas específicas e, em última instância, distintas capacidades e prioridades políticas dos governos locais.

O aspecto mais crítico revelado pela pesquisa reside nas gritantes disparidades regionais. Elas se manifestam tanto na intensidade da presença do Estado no mercado de trabalho (índice de ocupação) quanto, e sobretudo, nas condições oferecidas a esses trabalhadores (remuneração média). O abismo salarial entre um profissional da saúde na Costa Verde e outro no Noroeste é a face mais visível de um estado fragmentado, onde a qualidade do serviço público e a atratividade da carreira estão intrinsecamente ligadas à sorte geográfica do município-empregador. Esta é a tradução concreta dos problemas de equalização fiscal apontados por Arrais (2019), que transformam a descentralização administrativa em um mecanismo potencial de ampliação de injustiças territoriais.

À luz desses achados, algumas implicações para políticas públicas tornam-se relevantes como recomendações:

- **Fortalecimento dos Mecanismos de Cooperação e Equalização Federativa:** É imperativo avançar em modelos de consórcios intermunicipais e fundos regionais de desenvolvimento que permitam compartilhar custos, otimizar recursos e, principalmente, reduzir as disparidades salariais para carreiras de estado. Planos de Carreira Nacionais para áreas como saúde básica e magistério, com complementação da União e do Estado, são caminhos necessários.
- **Planejamento Estratégico do Emprego Público como Política de Desenvolvimento:** Os municípios e o estado devem enxergar o investimento em recursos humanos no serviço público

não como uma despesa rígida, mas como um investimento social e econômico. A expansão verificada na Baixada Litorânea, se bem gerida, pode ser um modelo de como alavancar a qualidade de vida e a economia local. Para isso, é fundamental o planejamento plurianual vinculado a metas de qualidade nos serviços.

- **Transparência, Aprofundamento Analítico e Qualidade dos Dados:** A quebra metodológica na série da RAIS em 2022, somada a inconsistências pontuais identificadas nos dados (como a drástica variação em municípios específicos), alerta para uma dupla necessidade. Primeiramente, é fundamental a manutenção de sistemas de informação robustos e confiáveis. Em segundo lugar, e de forma complementar, os dados administrativos disponíveis demandam uma análise crítica e aprofundada. É importante investigar se as discrepâncias observadas refletem meros erros formais de lançamento ou se são sintomas de transformações substantivas na gestão de recursos humanos no setor público, como a transferência de contratações para Organizações Sociais (OS) e outras formas de terceirização e precarização do vínculo trabalhista, que podem não estar sendo integral ou corretamente captadas pela declaração obrigatória. A produção de análises regionais sistemáticas, como a aqui iniciada, deve ser institucionalizada pelos órgãos de planejamento estadual e pelas associações municipais, incorporando essa camada de auditoria sobre a qualidade e o significado real dos dados, para que sirvam de base verdadeiramente sólida para a tomada de decisão.

Por fim, o emprego público municipal no Rio de Janeiro é um termômetro das desigualdades regionais e, ao mesmo tempo, uma potente alavanca para combatê-las. Seu papel anticíclico e de garantia de direitos foi parcialmente confirmado, mas sua eficácia plena esbarra na histórica assimetria fiscal entre os entes da federação. A construção de um estado mais coeso e justo passa, inevitavelmente, pela valorização equitativa dos profissionais que diariamente constroem, nas escolas e postos de saúde de todos os municípios, as bases concretas da cidadania. Esta pesquisa oferece uma fotografia desse cenário complexo, na esperança de que ela sirva não apenas para diagnosticar problemas, mas para inspirar ações coordenadas em prol de um Rio de Janeiro com oportunidades mais iguais para todos os seus habitantes, sejam eles cidadãos usuários dos serviços ou servidores que os tornam possíveis.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRAIS, T. A. **Desigualdade de Renda, Emprego Público e Transferências de Renda no Brasil Contemporâneo**. Mercator (Fortaleza), v. 18, p. e18008, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.4215/rm2019.e18008>

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS): microdados**. Brasília, DF, 2022-2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades@**. Rio de Janeiro, [2022].

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. **Atlas do Estado Brasileiro**. 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>. Acesso em: 9 mar. 2025.

LOPEZ, Felix; GUEDES, Erivelton. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)**. Texto para Discussão, n. 2579, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2020. DOI: 10.38116/td2579. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/>. Acesso em: 9 mar. 2025

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. **Trajetória do emprego público no Brasil desde o início do século XX**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 36, n. 1, p. 91-122, jun. 2015.

MONTEIRO NETO, Aristides; SEVERIAN, Danilo. **Emprego público no Brasil: bases atuais da coesão federativa e do desenvolvimento territorial – da Constituição Federal de 1988 ao presente**. In: LOPEZ, Felix G.; CARDOSO JUNIOR, José Celso (orgs.). *Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)*. 1. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. ISBN 978-65-5635-047-9. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo2>.

MONTEIRO NETO, Aristides; SEVERIAN, Danilo. **Desmistificando o “inchaço”: O emprego público como promotor da política social e da integração nacional no Brasil**. XXVII Encontro Nacional de Economia Política. Uberlândia-MG. 2022..

PESSOA, Eneuton; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; BRITTO, Marcelo Almeida de; FIGUEIREDO, Simone da Silva. **Emprego público no Brasil: comparação internacional e evolução**. Comunicado da Presidência, n. 19. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 30 mar. 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5209>. Acesso em: 09 mar. 2025.

SILVA, Sandro Pereira. **O paradigma de sistema público de emprego da OIT e a sua construção histórica no Brasil**. Texto para Discussão (TD) 2562. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5209>. Acesso em: 09 mar. 2025.