

## Resumo

Esta Nota Técnica analisa quantitativamente os concursos públicos federais realizados após a Constituição de 1988, utilizando dados do SIAPE para identificar as entradas e o estoque de servidores ao longo do tempo. Os resultados revelam a falta de periodicidade nos concursos, com picos de entradas em diferentes períodos. O estoque de servidores apresenta variações ao longo do tempo, com momentos de crescimento, estabilização e quedas. É ressaltada a necessidade de maior estabilidade na reposição de servidores concursados para garantir o bom funcionamento do Estado. Análises sobre carreiras específicas foram adicionadas ao final da Nota, de forma a ilustrar a diferença de carreiras que possuem concursos periódicos e carreiras que não possuem.

## Introdução

A análise da frequência, periodicidade e da quantidade de concursos públicos realizados após a Constituição Federal de 1988, pode se mostrar útil para o planejamento e a tomada de decisão para as próximas rodadas de concursos públicos a serem realizadas pelo Governo Federal a partir de 2023.

Esta Nota Técnica apresenta um levantamento completo dos servidores que entraram no serviço público por meio de concursos públicos. Nesse sentido, foram levantados dados dos últimos 34 anos. Espera-se que o estudo possa municiar a atuação do órgão central responsável pela autorização de novos concursos, o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, para que as decisões sejam cada vez mais informadas por evidências empíricas/quantitativas.

Diante do desafio de fazer o levantamento dos servidores que entraram por concursos, duas possibilidades foram consideradas: a primeira seria realizar uma análise manual buscando editais de concursos publicados nos anos abrangidos pelo estudo e estruturando esses dados em tabelas; a segunda, a análise das informações do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE) que traz os dados sobre a folha de pagamento de servidores públicos federais. Pela praticidade, tempestividade e economicidade, a segunda possibilidade foi a escolhida.

## Do tratamento dos dados

Os dados do SIAPE foram acessados via Data Warehouse (D.W). Como se sabe, os dados do SIAPE são transacionais, isso é, são dados que são corolário da obrigação do Governo Federal de pagar seus servidores públicos. O fato de os dados serem transacionais impõe uma série de adversidades para que sua análise seja realizada. Para isso, a Enap desenvolveu um tratamento próprio para realizar análises estatísticas sobre os dados de pagamento de pessoal.<sup>1</sup>

Os tratamentos de dados específicos para esta Nota Técnica foram realizados com a finalidade de superar desafios relativos: a) temporalidade; b) novas entradas; c) volume de servidores. Para todos esses desafios foram consideradas as variáveis: i) identificador único (CPF e matrícula SIAPE); ii) ano ingresso no serviço público; iii) cargo; iv) forma de ingresso no serviço público; v) situação do vínculo; vi) ano ingresso no cargo.

Em relação a temporalidade, uma dificuldade se impôs: os dados de maior confiabilidade e já tratados pela Enap, eram relativos aos anos de 2000 a 2023, ficando ausente o período de 1988 a 1999. Dessa forma, a análise foi realizada separadamente para dois grupos: sendo o grupo 1 os servidores que entraram no serviço público de 1988 a 1999; e o segundo grupo de servidores que entraram de 2000 a 2022.

Para o grupo de 1988 a 1999, grupo 2, consideramos todos aqueles servidores que estavam ativos em algum momento entre 2000 e 2023, porém que tinham o ano de ingresso no serviço público no intervalo entre 1988-2023, e acrescentamos a eles os servidores aposentados que estiveram ativos em algum momento desse mesmo intervalo.

A principal diferença entre os grupos, é que para o primeiro grupo, os servidores que saíram da máquina pública (isto é, não-ativos e nem localizados nos registros de aposentados) não foram contabilizados. Outro ponto é que foi necessário considerar a informação do SIAPE sobre o ano de ingresso. Para o segundo grupo, o batimento de CPFs foi feito para cada extração (trimestral) da folha de pagamento, dando mais consistência para o dado, evitando possíveis falhas de preenchimento do sistema. A principal diferença entre os grupos, é que para o primeiro grupo, servidores que saíram da máquina pública, isso é, não

---

<sup>1</sup> <https://infogov.enap.gov.br/assets/files/dicionario-pt.pdf>

se encontra nas tabelas de aposentados, não foram contabilizados. O segundo ponto é que foi necessário considerar a informação do SIAPE sobre ano de ingresso. Para o segundo grupo, o batimento de CPFs foi feito para cada extração (trimestral) da folha de pagamento, dando mais consistência para o dado, evitando possíveis falhas de preenchimento do sistema.

Algumas modificações manuais foram realizadas, pois houve a criação de novas carreiras no período analisado. Um maior detalhamento sobre essas modificações encontra-se no Anexo I.

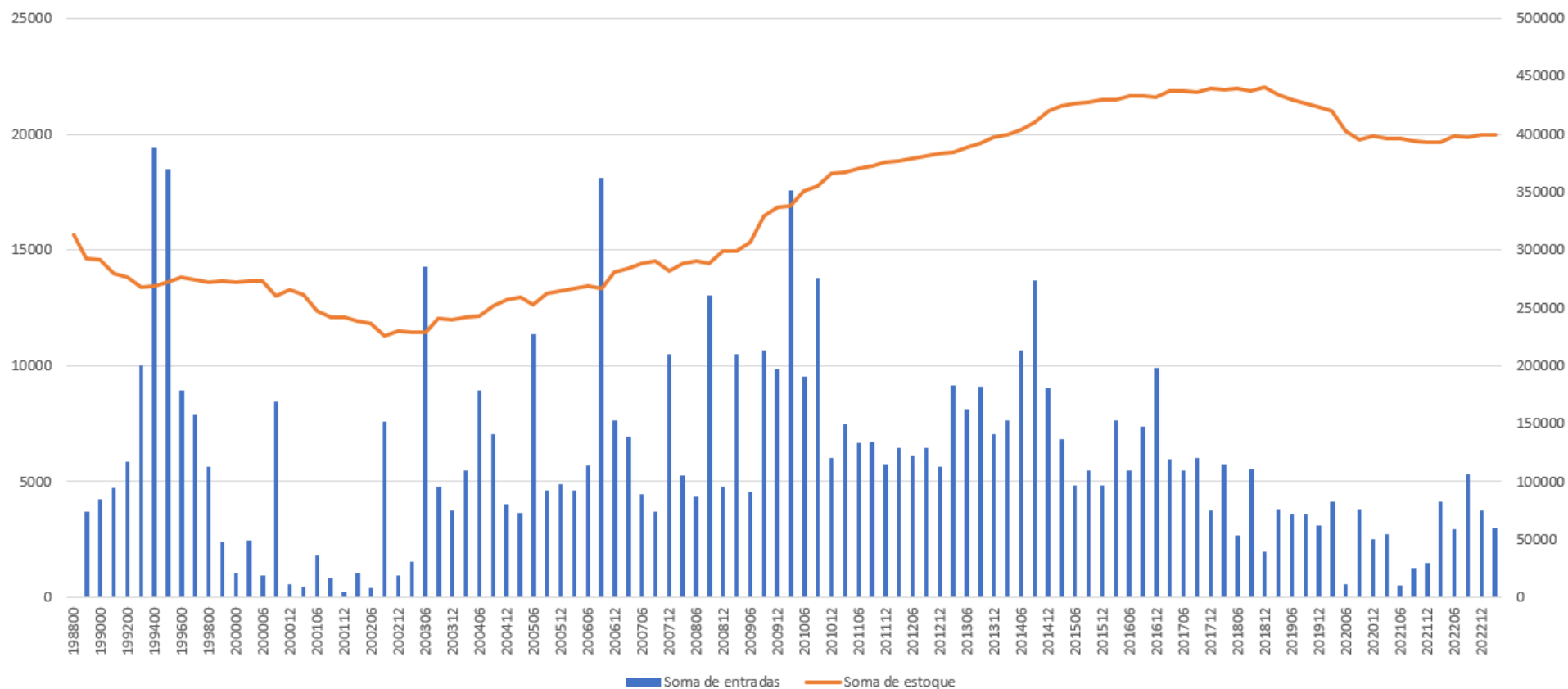
### Resultados

Os resultados apresentados abaixo trazem informações sobre a entrada de novos servidores por concursos públicos e o estoque de servidores ativos no período selecionado. Primeiramente serão apresentados os resultados para todos os órgãos constantes no SIAPE, isso é, os órgãos do Poder Executivo Federal, excetuando empresas públicas, sociedades de economia mista, Banco Central e servidores do Itamaraty lotados fora do Brasil.

Em um segundo momento, serão apresentados os resultados para o mesmo conjunto de órgãos, porém excluindo as Universidades Federais (UF) e os Institutos Federais (IF). A segunda análise foi realizada, pois as UF e IF possuem autonomia para realização de concursos para cargos criados e vagos, o que gera uma dinâmica diferente de concursos em comparação com a administração direta, e autarquias e fundações não vinculadas ao Ministério da Educação.

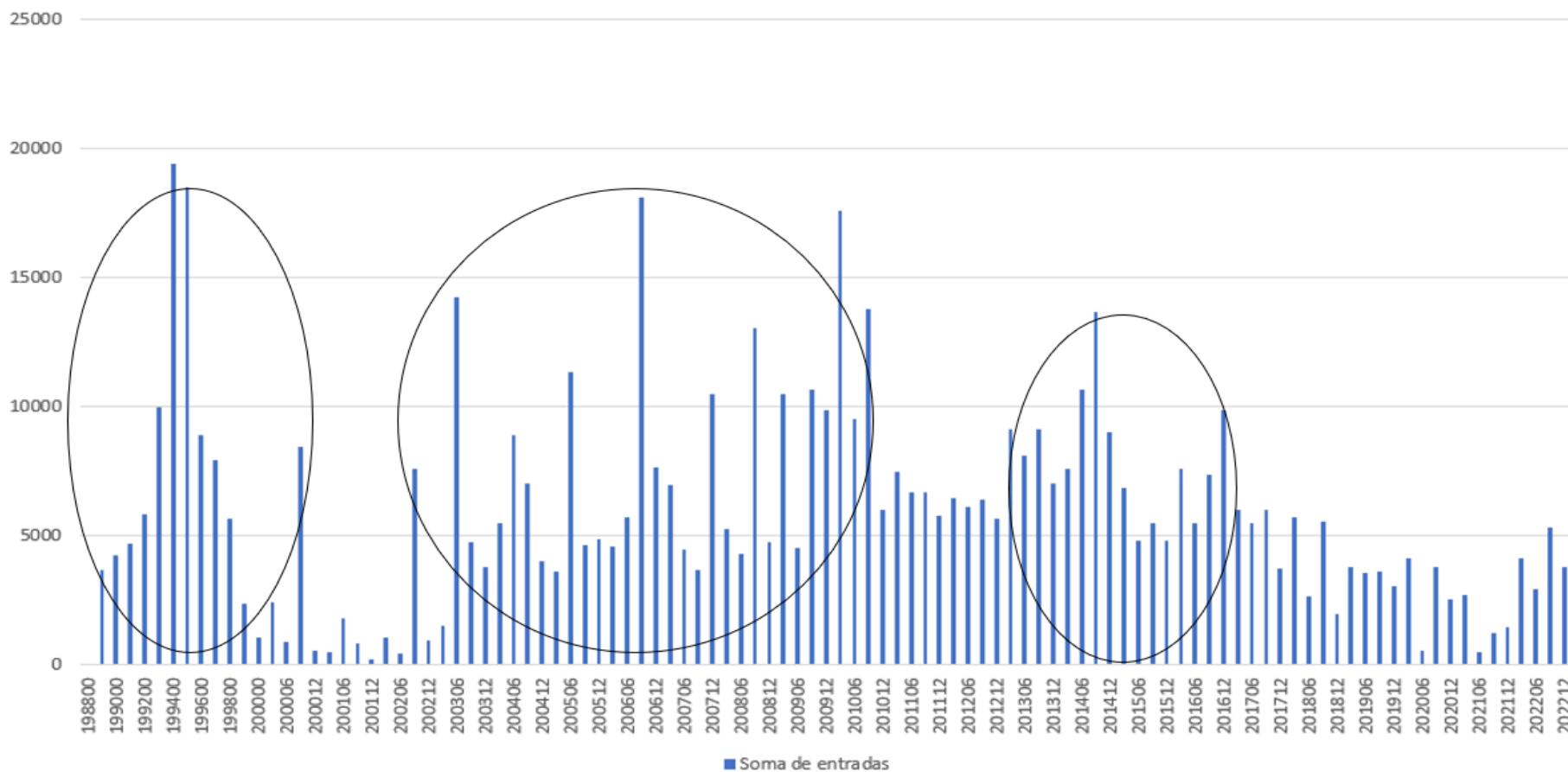
Para fins de melhor interpretação dos dados, os grupos 1 e 2, descritos na seção sobre o tratamento de dados, foram colocados de forma justaposta nos gráficos.

Gráfico 1 – Entrada e Estoque de Servidores Públicos por concurso público (1988 – 2023)



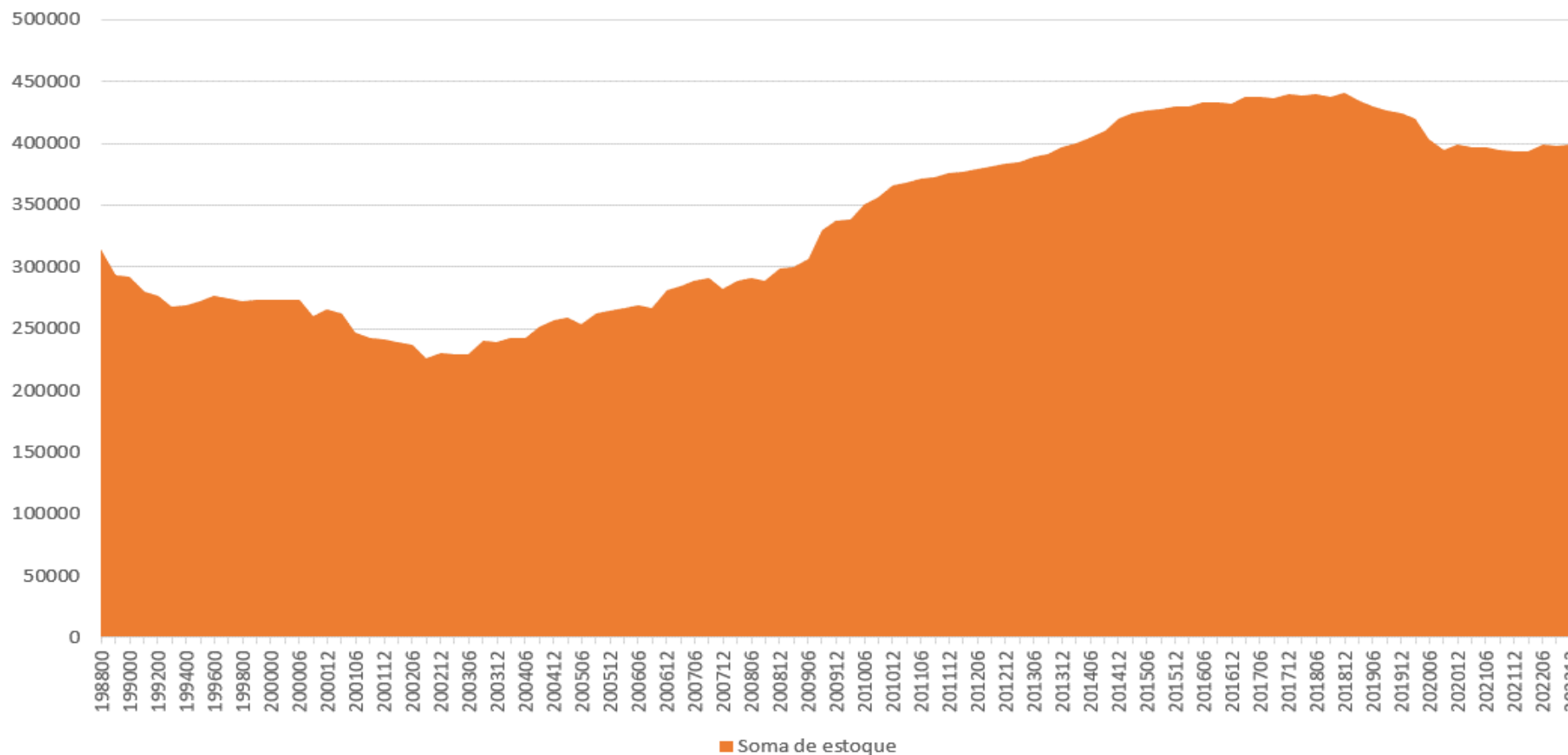
O Gráfico 1 traz uma visão geral da entrada e estoque de servidores federais que ingressaram na máquina pública por meio de concurso. Para fins analíticos considerou-se o ano de 1988 como o ano 0 e as novas entradas foram consideradas a partir de 1989, porém o estoque foi contabilizado desde o primeiro ano da série. Os destaques para as novas entradas encontram-se no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Entrada e Estoque de Servidores Públicos por concurso público (1988 – 2023) - Destaques



É possível perceber no período analisado três momentos em que há um pico de entrada de novos servidores públicos, 1) os anos de 1988 a 1998, depois 2) de 2003 a 2010, e 3) de 2012 a 2016. Esses picos de entradas possuem relações distintas com o estoque de servidores, conforme podemos analisar pelo Gráfico 3.

Gráfico 3 – Estoque de Servidores Públicos por concurso público (1988 – 2023)



Apesar de haver um pico de entrada no período de 1988 a 1998, há uma leve queda no estoque de servidores até o ano de 2003, causada por haver concomitantemente uma grande saída de servidores no período por diversas causas (aposentadoria, demissão, etc.). Já as novas entradas do ano de 2003 a 2010 estão relacionadas a um aumento de estoque de servidores, menor durante 2003 e 2006, mas que se acelera entre 2007 e 2010. Esse aumento continua

a ocorrer de 2010 a 2014 de forma menos acelerada. Entre os anos de 2014 a 2018 há uma estabilização com um leve crescimento de estoque, seguida de uma queda no número total de servidores entre 2018 e 2020, seguida de uma estabilização na quantidade de servidores na máquina pública.

A série dos gráficos 1,2,3 mostra de uma forma geral, que o estoque de número de servidores concursados era de 313.690 em 1988 e de 399.475 em 2023, aproximadamente, indicando um aumento considerável no estoque de servidores em 35 anos pós-promulgação da Constituição Federal.

Comparando com a população brasileira que era de 146.154.502 em 1991<sup>2</sup>, e de 207.750.291 em 2023<sup>3</sup>, o indicador estoque de servidores/população brasileira, variou de uma taxa de 215 servidores para cada 100.000 habitantes em 1991, para 192 servidores para cada 100.000 habitantes em 2022.

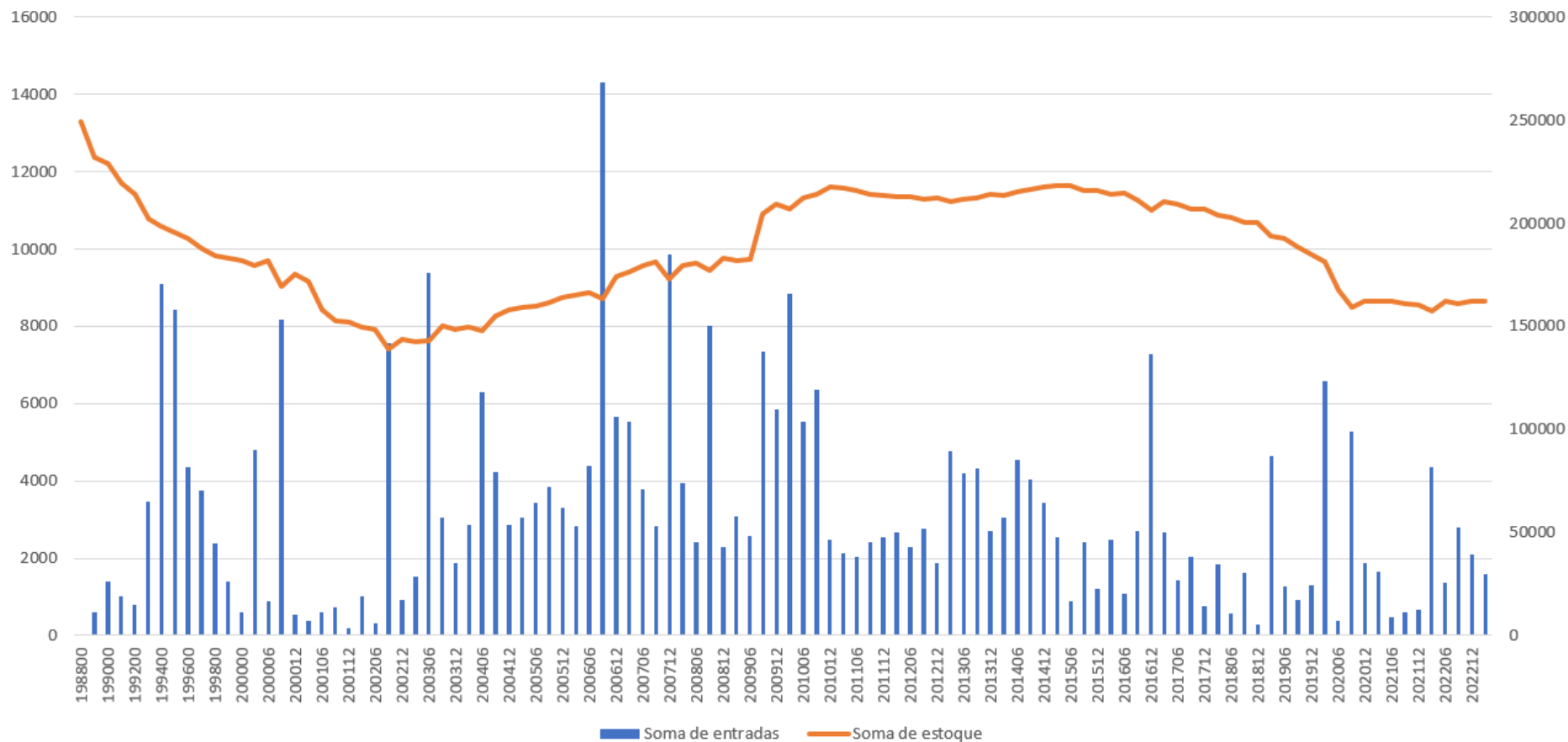
Para entendermos melhor esse fluxo e estoque dentro do que é chamado “serviço civil”, serão excluídas as Universidades Federais e os Institutos Federais. As análises realizadas para esse conjunto menor de servidores seguem abaixo.

---

<sup>2</sup> <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv22894.pdf>

<sup>3</sup> [https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2022/Previa\\_da\\_Populacao/POP2022\\_Brasil\\_e\\_UFs.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/POP2022_Brasil_e_UFs.pdf)

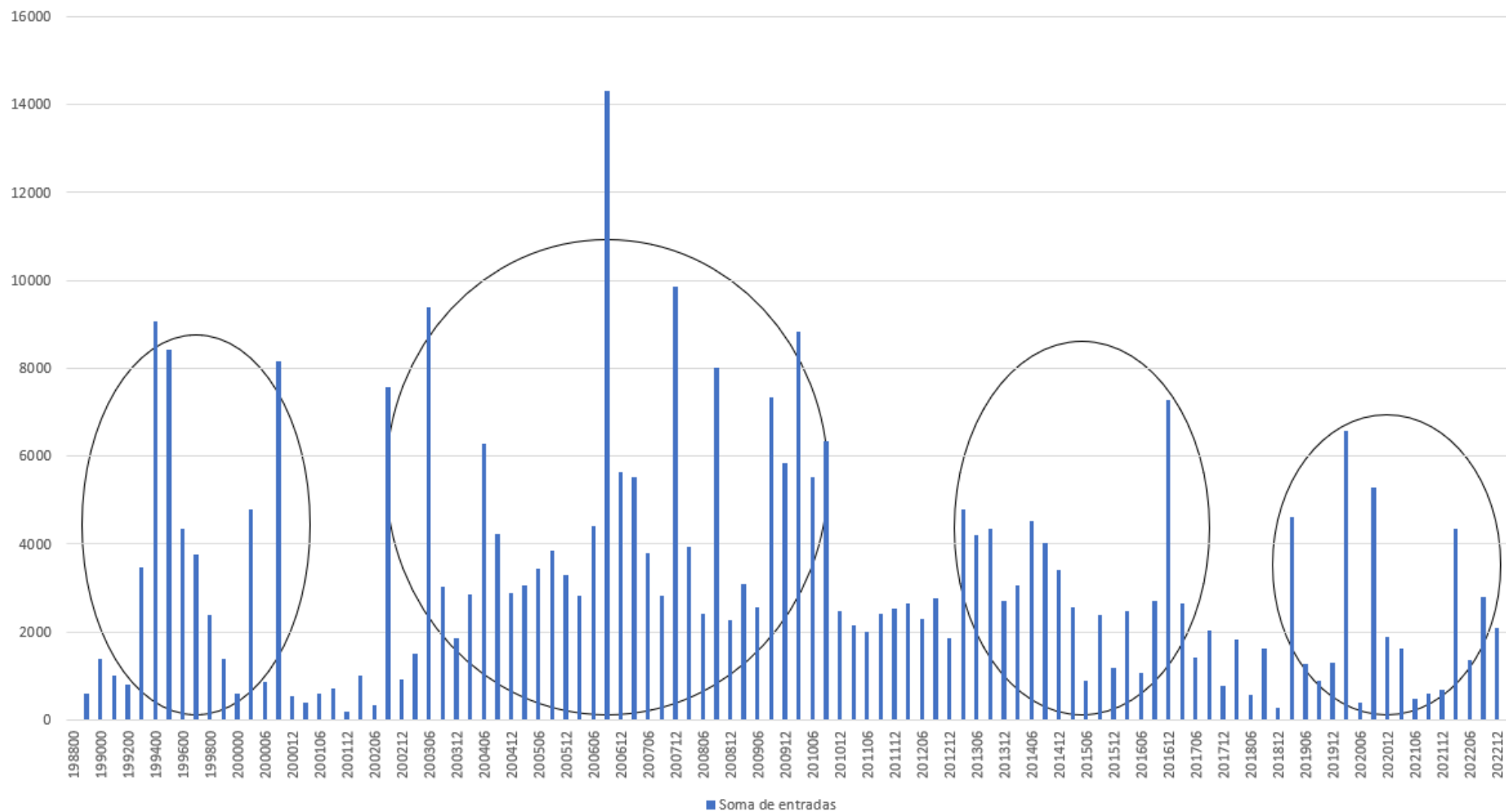
Gráfico 4 – Entrada e Estoque de Servidores Públicos por concurso público (1988 – 2023) – Exceto UF e IF



O Gráfico 4 traz uma visualização das entradas de novos servidores concursados para a administração direta, autarquias e fundações não vinculadas ao MEC. Esse subconjunto dos dados traz diferenças importantes em relação ao conjunto completo. Os próximos Gráficos evidenciam essas diferenças.



Gráfico 5 – Entrada de Servidores Públicos por concurso público (1988 – 2023) – Exceto UF e IF – Destaques



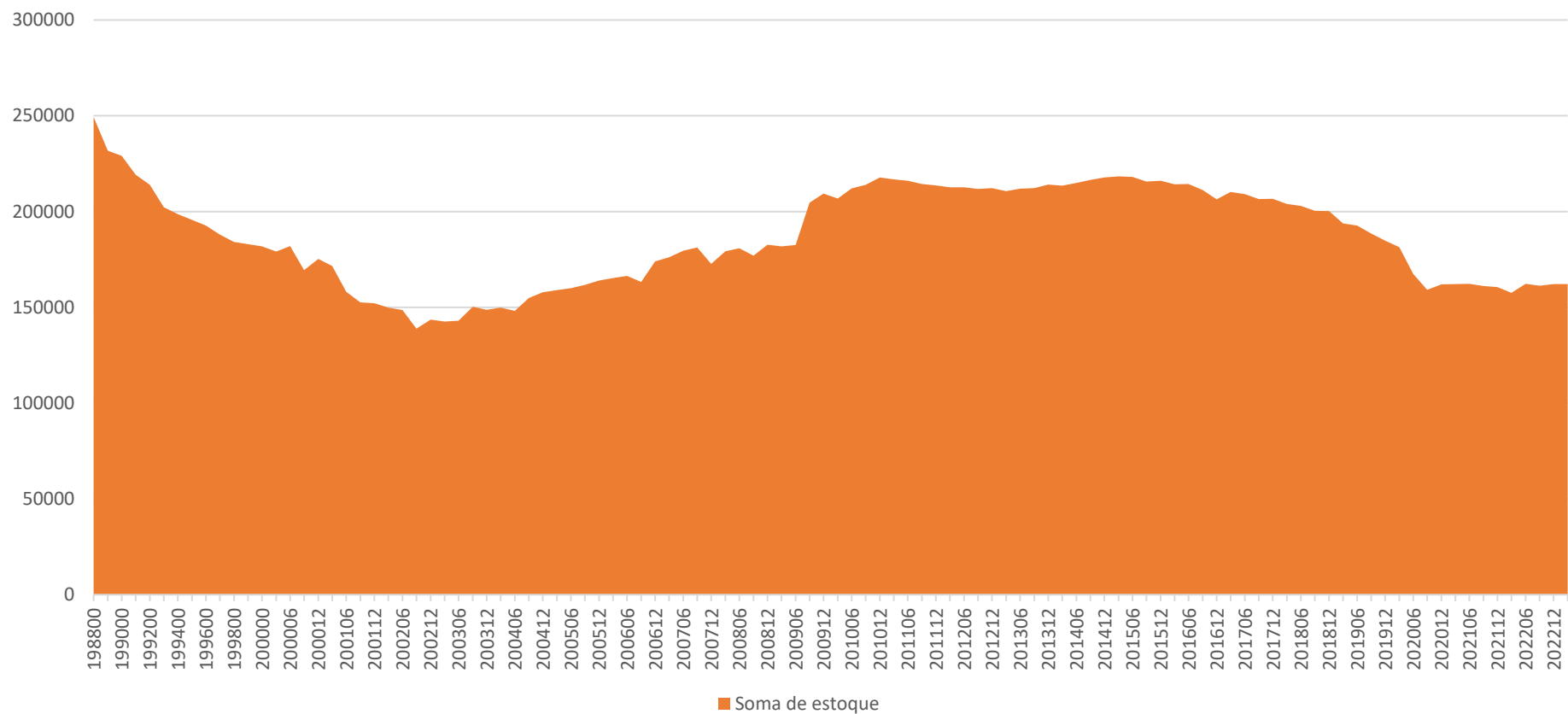
Em relação aos picos de novas entradas de servidores concursados, é possível notar que entre os anos de 2019 e 2022 houve a entrada de novos servidores, para além dos três períodos destacados também para o conjunto inteiro de dados. Essas novas entradas são relativas aos concursos realizados para as carreiras policiais.

A tendência do estoque de servidores sofre mudanças mais significativas quando olhamos para o subconjunto. Conforme o Gráfico 6 ilustra, há uma queda acentuada no total de servidores concursados ativos que começa em 1988 e vai até meados de 2003, caindo o estoque de 249.340 para 148.651. Nos anos seguintes (2003 a 2010) a uma retomada de magnitude comparável a queda anterior, estabilizando em cerca de 215.000 servidores concursados. Esse patamar se manteve durante os anos de 2011 a 2017, quando se inicia uma queda entre 2017 e 2020, seguida de uma estabilização entre os anos de 2020 e 2023.

Analisando o Gráfico 6, é possível compreender que desde a promulgação da Constituição Federal, há um encolhimento em termos absolutos de 87.174 servidores, uma queda de aproximadamente 35% comparado ao estoque de servidores concursados de 1988, no subconjunto de servidores compreendidos como “serviço civil”. Em comparação com a população brasileira o indicador estoque de servidores em relação a população brasileira, variou de 170 servidores para cada 100.000 habitantes em 1991, para 78 servidores para cada 100.000 habitantes em 2022, uma diminuição relativa de 54% no período analisado.

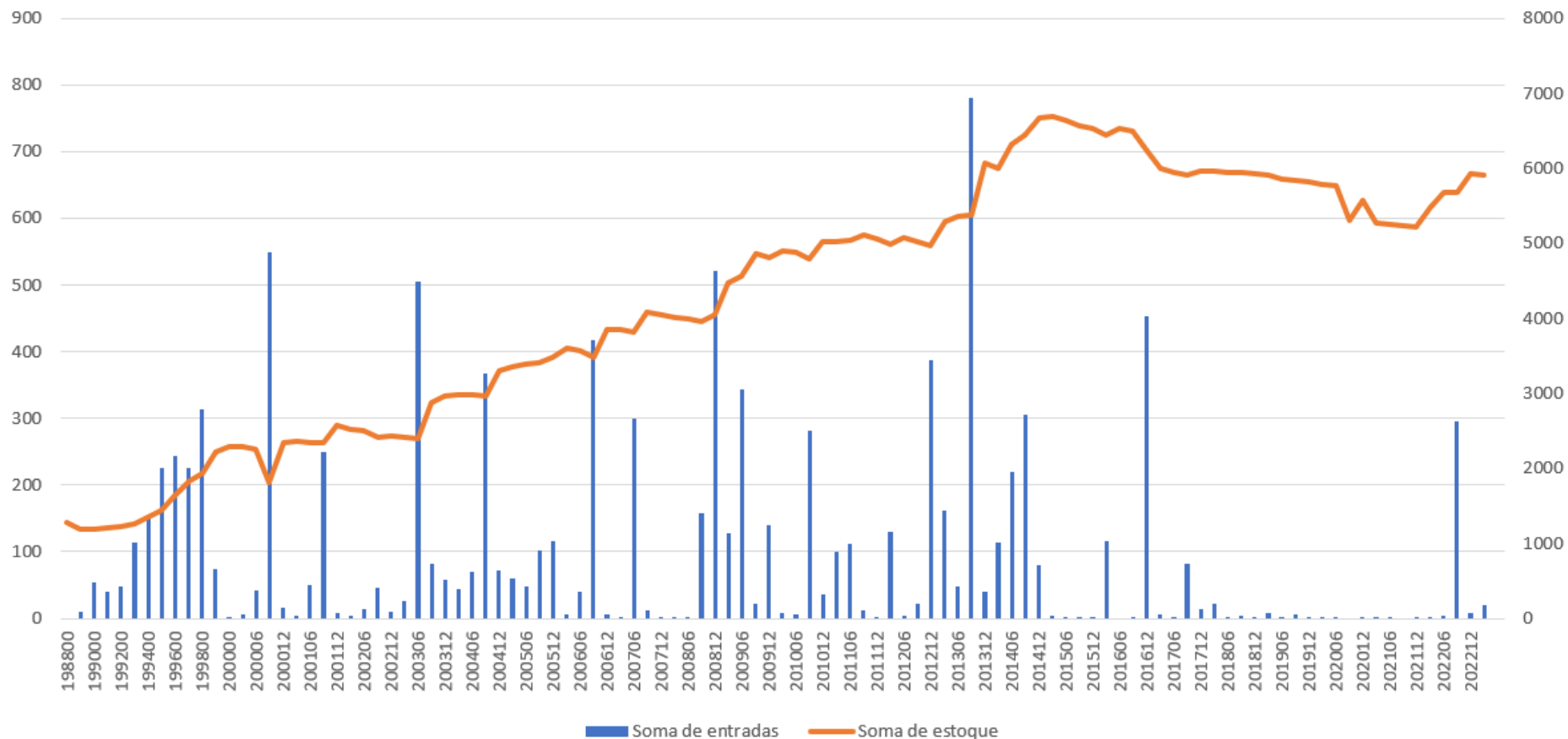
Os dados analisados até aqui apontam para uma falta de estabilidade/previsibilidade na realização de concursos públicos, com conseqüente mudança de tendência no estoque de servidores concursados, ora contraindo, ora expandindo.

**Gráfico 6 – Entrada e Estoque de Servidores Públicos por concurso público (1988 – 2023) – Exceto UF e IF – Tendências**



Para ilustrar a diferença entre concursos por carreiras, o Gráfico 7 e 8 fazem uma comparação de carreiras de gestão e as carreiras do magistério.

**Gráfico 7 – Entrada e Estoque de Servidores Públicos por concurso público (1988 – 2023) – Carreiras de Gestão**



A seguir, foram consideradas para essa análise as carreiras de gestão, que são aquelas carreiras que estão mais ligadas ao funcionamento do Estado, as quais os servidores estão alocados em atividades relacionadas a gestão pública. São elas: Auditor Federal de Finanças e Controle; Especialista em Política Pública e

Gestão Governamental; Técnico e Analista de Planejamento e Orçamento; Analista de Comércio Exterior; Analista Técnico de Políticas Sociais; e Analista de Infraestrutura.

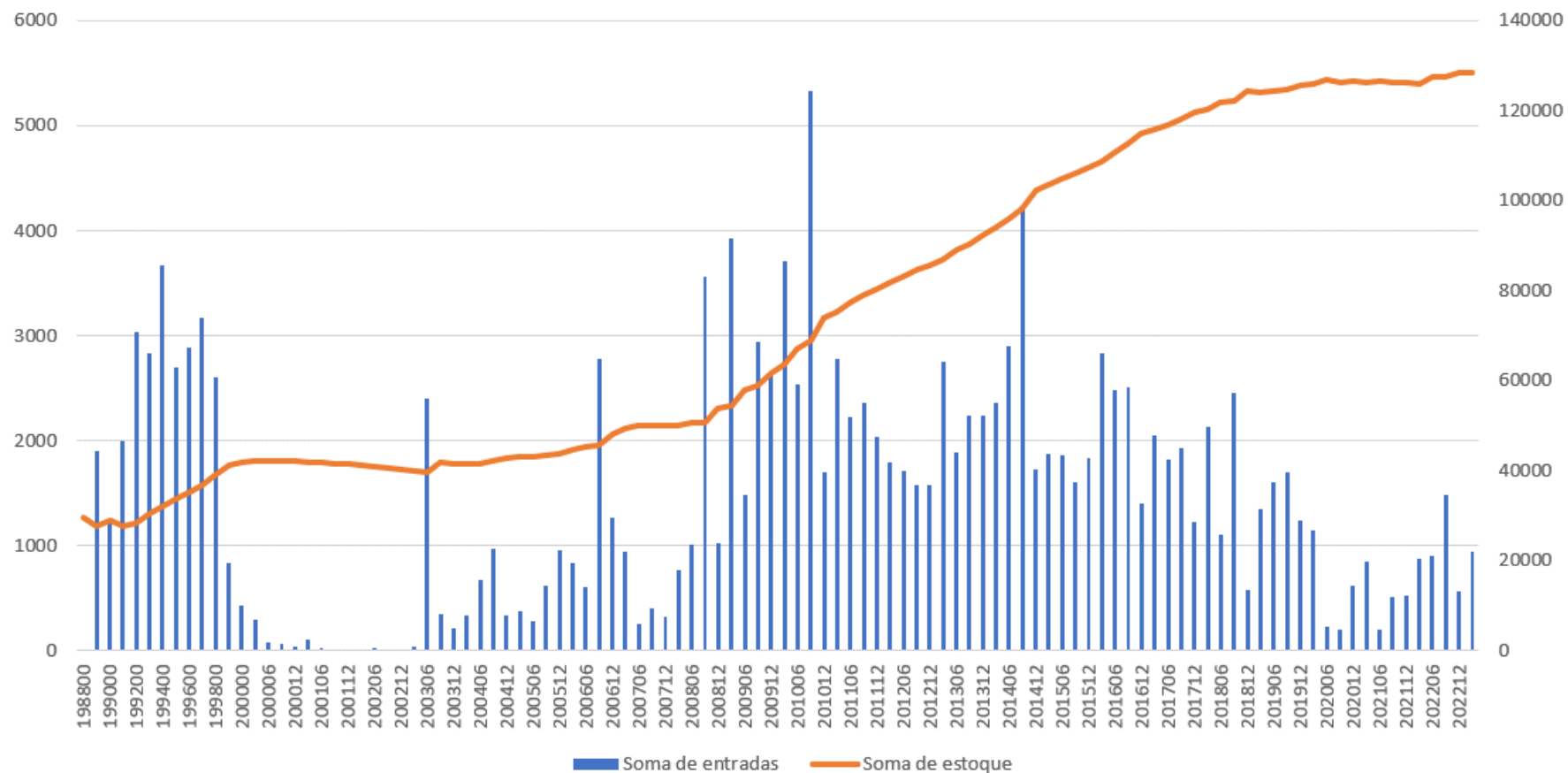
A dinâmica de entrada e estoque de servidores concursados para essas carreiras pode ser analisada no Gráfico 7. Como é possível visualizar, entre 1988 e 2014 essas carreiras apresentaram um aumento expressivo em seus quadros saindo de um pouco mais de 1000 servidores, para aproximadamente 6500 servidores. Contudo, após atingir esse pico, as carreiras passaram por um encolhimento, havendo uma pequena retomada no ano de 2022.

O Gráfico 7 ilustra uma situação comum no Governo Federal, como foi possível analisar nos Gráficos 4, 5 e 6: não há uma estabilidade na entrada e consequentemente no estoque de servidores público concursados.

Por outro lado, as carreiras do magistério apresentaram, assim como as carreiras de gestão, uma franca ascensão em seus quadros entre 1988 a 2018. A partir de 2018 há uma estabilização no número de servidores concursados para essas carreiras. Provavelmente, o que explica essa estabilidade é a autonomia das Universidades e Institutos para realizarem concursos de forma a repor os quadros que se aposentam.

Os dados usados para a elaboração dessa Nota Técnica, permitem análise de entrada e estoque para todas as carreiras/cargos do serviço público federal que estão presentes no SIAPE. Conforme a demanda, novas análises podem ser acrescentadas ao estudo.

Gráfico 8 – Entrada e Estoque de Servidores Públicos por concurso público (1988 – 2023) – Carreiras de Magistério



## Conclusão

Analisando os dados sobre a entrada de novos servidores por concurso público, é notório a falta de periodicidade, continuidade e estabilidade na formação e recomposição de quadros na administração pública federal, em especial nos órgãos/carreiras ligadas a gestão pública. Em oposição, há maior estabilidade nas carreiras de magistério.

Os dados apontam para uma necessidade de maior institucionalização das iniciativas de reposição de servidores públicos concursados, de forma a evitar a paralisia de serviços, ou a impossibilidade do bom funcionamento do aparato estatal.

As entradas de servidores acontecem em sobressaltos e discreta e não de forma perene e contínua. Tal dinâmica na nova entrada de servidores tem impacto no estoque de servidores ativos capazes de operar o Estado brasileiro.

Novas análises focando em carreiras específicas podem ser realizadas para tratar de políticas públicas específicas, de forma a possibilitar uma análise de causa e efeito entre a entrada de novos servidores concursados e o estoque de servidores, com a efetiva entrega de serviços para população.



## ANEXO I

Os seguintes tratamentos de dados foram realizados de forma manual, seja por mudança na nomenclatura do SIAPE ou por criação de novas carreiras:

**Tabela 1: Tratamentos Manuais de Dados sobre Cargos/Carreiras no SIAPE**

DE	PARA
ASSISTENTE DE ADMINISTRACAO	ASSISTENTE EM ADMINISTRACAO
AUDITOR FISCAL DA RECEITA FEDE	AUDITOR-FISCAL DA RECEITA FEDE
PROFESSOR 3 GRAU/PROFESSOR 3 GRAU – VISITANTE/PROFESSOR 3 GRAU - SUBSTITUTO	PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERI
AGENTE ADMINISTRATIVO	TECNICO DO SEGURO SOCIAL
MEDICO	MEDICO-AREA
ENFERMEIRO	ENFERMEIRO-AREA
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	AUX EM ADMINISTRACAO
TECNICO EM EMFERMAGEM	TECNICO EM ENFERMAGEM
TECNICO EM LABORATORIO-AREA	TECNICO DE LABORATORIO AREA
AUXILIAR OPERACIONAL SERVICOS	AUX OPERAC SERV DIVERSOS
TECNICO DA RECEITA FEDERAL	ANALISTA TRIBUTARIO REC FEDERA
AGENTE ADMINISTRATIVO	TECNICO DO SEGURO SOCIAL
PERITO MEDICO DA PREV SOCIAL	PERITO MEDICO PREVIDENCIARIO
PROF DO ENSINO BASICO TEC TECN	PROFESSOR ENS BASICO TECN TECN
TECNICO DE PLANEJAMENTO E PESQ	TEC DE PLANEJ E PESQUISA-QUADR
PERITO MEDICO PREVIDENCIARIO	PERITO MEDICO FEDERAL
ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROL	AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E