



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
Instituto de Economia

## EVOLUÇÃO DO EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL NOS ANOS 90

**Eneuton Dornellas Pessoa de Carvalho Filho**

Tese de Doutorado apresentada ao  
Instituto de Economia da UNICAMP para  
obtenção do título de Doutor em Ciências  
Econômicas – área de concentração: Política  
Social, sob a orientação do Prof. Dr. Paulo  
Eduardo de Andrade Baltar.

*Este exemplar corresponde ao original da  
tese defendida por Eneuton Dornellas  
Pessoa de Carvalho Filho em 21/02/2002  
e orientada pelo Prof. Dr. Paulo  
Eduardo de Andrade Baltar.*

CPG, 21/02/2002

*Paulo Eduardo de Andrade Baltar*

Campinas, 2002

UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL

UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL  
SEÇÃO CIRCULANTE

UNIDADE 30  
CHAMADA 7/UNICAMP  
C253e  
EX  
COMBO BC/ 50131  
PROC 16.837102  
DA  
PREÇO R\$ 11,00  
DATA 31/07/02  
Nº CPD

ii

CM00171074-3

BIB ID 249032

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO  
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

C253e Carvalho Filho, Eneuton Domellas Pessoa de.  
Evolução de emprego público no Brasil nos anos 90 / Eneuton  
Domellas Pessoa de Carvalho Filho. -- Campinas, SP : [s.n.],  
2002.

Orientador: Paulo Eduardo de Andrade Baltar.  
Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas.  
Instituto de Economia.

1. Setor público – Emprego. 2. Serviço público – Brasil. I.  
Baltar, Paulo Eduardo de Andrade. II. Universidade Estadual de  
Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

## AGRADECIMENTOS

Ao Professor Paulo Baltar, orientador desta Tese, por sua capacidade intelectual de ir sempre ao 'ponto', percebendo o essencial das questões. Além disso, suas qualidades de caráter: maduro, franco, e o seu bom-humor nordestino, facilitaram a relação orientador-orientando, permitindo que o trabalho transcorresse de forma tranquila.

Aos Professores Sérgio Prado, Jorge Mattoso e Carlos Alonso Barbosa de Oliveira, que discutiram pontos do trabalho, sugeriram rumos, indicaram e emprestaram bibliografia.

Ao Instituto de Economia, na pessoa dos professores Geraldo Giovanni e Mariano Laplane, à época, respectivamente, Diretor do Instituto e Coordenador da Pós-Graduação, por oferecer as condições necessárias à realização do Trabalho.

Ao quadro de servidores do Instituto, exemplo de um serviço público de qualidade: Alberto, Cida e Eliane, da Secretaria; Almira, Lurdes e Neide, da Biblioteca; o pessoal do NPD; Licério, do Cesit, com quem sempre pude contar; e ao pessoal 'quase-público': Daniel, Conceição e Zé, da Xerox.

À UFMA e à CAPES, pelo apoio material e financeiro prestado.

Ao pessoal do Cesit: Hamilton, Dênis, Eliane e Anselmo, sempre solícitos em me prestar esclarecimentos e informações.

A Carlos Contreras, estatístico, que me ajudou no tratamento dos microdados da PNAD.

A Marcelino Souza, que me abriu portas nos momentos cruciais.

A Márcia e André, de quem, das vezes em que fui ao Rio, em busca de bibliografia ou então para mudar de rotina, pude contar com a agradável companhia e com quem discuti pontos do Trabalho.

A Edvânio e Lussieu, pela grande ajuda com o programa Excel.

A Daniela Prates, pela viabilização de referências bibliográficas na FUNDAP.

6761820000

A Eneida Carvalho, minha irmã, pela cuidadosa revisão de Português.

A Marci, pelo apoio e estímulo, sempre, sua ajuda na formatação, e pelo o que já vivemos e haveremos de viver...

Por fim, queria registrar meus agradecimentos aos amigos com os quais, durante os anos de Unicamp, compartilhei momentos de boa convivência e afeto: Graça, André e Márcia, Maninho e Lussieu, Cláudio e Cris, Marcelino e Ilaine, Bob, Sérgio Prieb, Alfredo, Karla e Leonardo, Noemi, Andrés, Ronaldo Herllein, Sílvio, o pessoal do mestrado: Euci, Nanda, Rose, Márcia Baltazar, Manzano...etc., e nos últimos tempos, Eunice e Virgínia.

**“A função da ciência social é inteiramente  
diferente da das ciências naturais; é fornecer à  
sociedade um órgão de autoconsciência”  
Joan Robinson**

## SUMÁRIO

|                                                                                                   |             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b><u>AGRADECIMENTOS</u></b> .....                                                                | <b>III</b>  |
| <b><u>INDICE DE TABELAS</u></b> .....                                                             | <b>IX</b>   |
| <b><u>INDICE DE QUADROS</u></b> .....                                                             | <b>XI</b>   |
| <b><u>INDICE DE FIGURAS</u></b> .....                                                             | <b>XI</b>   |
| <b><u>RESUMO</u></b> .....                                                                        | <b>XIII</b> |
| <b><u>INTRODUÇÃO</u></b> .....                                                                    | <b>5</b>    |
| <b><u>1. O EMPREGO PÚBLICO NOS PAÍSES AVANÇADOS: EVOLUÇÃO DO PÓS GUERRA AOS ANOS 90</u></b> ..... | <b>5</b>    |
| 1.1. <u>INTRODUÇÃO</u> .....                                                                      | 5           |
| 1.2. <u>EVOLUÇÃO DO EMPREGO PÚBLICO NO PÓS GUERRA</u> .....                                       | 8           |
| 1.3. <u>EMPREGO PÚBLICO E EMPREGO PRIVADO NO PÓS GUERRA</u> .....                                 | 16          |
| 1.4. <u>EVOLUÇÃO DO EMPREGO PÚBLICO NOS ANOS 80 E 90</u> .....                                    | 20          |
| <b><u>2. SERVIÇOS E EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL A PARTIR DOS ANOS 30</u></b> .....                  | <b>29</b>   |
| 2.1. <u>INTRODUÇÃO</u> .....                                                                      | 29          |
| 2.2. <u>ASPECTOS DA EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL APÓS 1930</u> .....               | 32          |
| 2.2.1. <u><i>O Movimento de Reforma Administrativa e a criação do DASP</i></u> .....              | 32          |
| 2.2.2. <u><i>O Sistema de Mérito no Brasil: dificuldades de implantação</i></u> .....             | 35          |
| 2.2.3. <u><i>Evolução do Aparelho de Estado Após 1930</i></u> .....                               | 40          |
| 2.2.4. <u><i>Os Serviços e o Emprego Público na Esfera Municipal</i></u> .....                    | 44          |
| 2.3. <u>O DIMENSIONAMENTO DO EMPREGO PÚBLICO</u> .....                                            | 48          |
| 2.4. <u>EVOLUÇÃO DO EMPREGO PÚBLICO NOS ANOS 80</u> .....                                         | 54          |
| <b><u>3. A CRISE DO ESTADO BRASILEIRO NOS ANOS 80 E O 'AJUSTE' DO SETOR PÚBLICO</u></b> .....     | <b>59</b>   |
| 3.1. <u>INTRODUÇÃO</u> .....                                                                      | 59          |
| 3.2. <u>A DIMENSÃO FISCAL E FINANCEIRA DA CRISE</u> .....                                         | 64          |
| 3.3. <u>A CRISE DOS ANOS 80 E A 'MUDANÇA DE RUMO' DO ESTADO BRASILEIRO</u> .....                  | 73          |
| <b><u>4. O EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL NOS ANOS 90</u></b> .....                                    | <b>73</b>   |
| 4.1. <u>SOBRE A DEFINIÇÃO DO EMPREGO PÚBLICO</u> .....                                            | 73          |
| 4.2. <u>A DIMENSÃO DO EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL NOS ANOS 90</u> .....                             | 73          |
| 4.3. <u>EVOLUÇÃO DO EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL NOS ANOS 90</u> .....                               | 77          |
| 4.3.1. <u><i>Evolução Por Ramo de Atividade</i></u> .....                                         | 82          |
| 4.3.2. <u><i>Evolução Por Categoria do Emprego</i></u> .....                                      | 88          |
| 4.3.3. <u><i>Evolução Por Grandes Regiões do País</i></u> .....                                   | 97          |
| 4.3.4. <u><i>Evolução do Emprego nas Principais Ocupações. Por Esfera de Governo</i></u> .....    | 108         |
| 4.4. <u>CLASSIFICAÇÃO DAS OCUPAÇÕES NO SETOR PÚBLICO: OCUPAÇÕES MEIO, FIM E MEIO-FIM</u> .....    | 112         |

|                                                       |            |
|-------------------------------------------------------|------------|
| <b><u>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</u></b>               | <b>121</b> |
| <b><u>ANEXO: CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....</u></b> | <b>125</b> |
| <b><u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</u></b>         | <b>133</b> |

## ÍNDICE DE TABELAS

|                                                                                                                                              |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| TABELA 1.1. UM SÉCULO DE CRESCIMENTO DO EMPREGO PÚBLICO: DE MEADOS DO SÉCULO XIX ATÉ 1951.....                                               | 5   |
| TABELA 1.2. O CRESCIMENTO DO EMPREGO PÚBLICO: 1951-1981 - PAÍSES SELECIONADOS.....                                                           | 8   |
| TABELA 1.3. TAXA ANUAL MÉDIA DE CRESCIMENTO DO EMPREGO NOS SETORES PÚBLICO E PRIVADO: PERÍODO 1960-1978. PAÍSES SELECIONADOS.....            | 18  |
| TABELA 1.4. EVOLUÇÃO DO EMPREGO PÚBLICO NOS PAÍSES DA OCDE: 1988-1996.....                                                                   | 25  |
| TABELA 2.1. BRASIL: EVOLUÇÃO DO EMPREGO NÃO AGRÍCOLA FORMAL NO PERÍODO 1980-1990.....                                                        | 55  |
| TABELA 2.2. BRASIL E REGIÕES. EVOLUÇÃO DO EMPREGO NA ADM. PÚBLICA: 1980-1990.....                                                            | 56  |
| TABELA 4.1. PERCENTUAL DO EMPREGO PÚBLICO NO EMPREGO TOTAL E NA POPULAÇÃO. PAÍSES DA OCDE E BRASIL.....                                      | 76  |
| TABELA 4.2. EMPREGO PÚBLICO POR ESFERA DE GOVERNO NO TRABALHO PRINCIPAL: 1992-1999.....                                                      | 77  |
| TABELA 4.3. PROPORÇÃO DO EMPREGO PÚBLICO POR ESFERA DE GOVERNO.....                                                                          | 79  |
| TABELA 4.4. EMPREGO PÚBLICO POR RAMO DE ATIVIDADE PRINCIPAL: 1992-1999.....                                                                  | 82  |
| TABELA 4.5. OCUPAÇÕES COM MAIOR NÚMERO DE EMPREGOS NO TRABALHO PRINCIPAL E SECUNDÁRIO. INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO-SETOR PÚBLICO: 1992-1999..... | 84  |
| TABELA 4.6. EMPREGO PÚBLICO NO TRABALHO PRINCIPAL POR CATEGORIA DO EMPREGO: 1992-1999.....                                                   | 89  |
| TABELA 4.7. EMPREGO PÚBLICO NO TRABALHO PRINCIPAL POR CATEGORIA DO EMPREGO E ESFERA DE GOVERNO: 1992-1999.....                               | 90  |
| TABELA 4.8. ESTATUTÁRIOS: OCUPAÇÕES COM MAIOR VARIAÇÃO ABSOLUTA DO EMPREGO: 1992-1999.....                                                   | 95  |
| TABELA 4.9. CELETISTAS NO SETOR PÚBLICO: OCUPAÇÕES COM MAIOR VARIAÇÃO ABSOLUTA DO EMPREGO: 1992-1999.....                                    | 96  |
| TABELA 4.10. "OUTROS" NO SETOR PÚBLICO: OCUPAÇÕES COM MAIOR VARIAÇÃO ABSOLUTA DO EMPREGO: 1992-1999.....                                     | 97  |
| TABELA 4.11. EMPREGO PÚBLICO/POPULAÇÃO RESIDENTE. GRANDES REGIÕES E BRASIL. 1995.....                                                        | 98  |
| TABELA 4.12. EMPREGO PÚBLICO NO TRABALHO PRINCIPAL POR GRANDES REGIÕES: 1992-1999.....                                                       | 99  |
| TABELA 4.13. EMPREGO PÚBLICO NO TRABALHO PRINCIPAL. ESFERA DE GOVERNO/GRANDES REGIÕES: 1992-1999.....                                        | 100 |
| TABELA 4.14. EMPREGO PÚBLICO NONORDESTE POR RAMO DE ATIVIDADE PRINCIPAL: 1992-1999.....                                                      | 105 |
| TABELA 4.15. EMPREGO PÚBLICO NO SUDESTE POR RAMO DE ATIVIDADE PRINCIPAL: 1992-1999.....                                                      | 106 |
| TABELA 4.16. OCUPAÇÕES MAIS NUMEROSAS NO SETOR PÚBLICO/GOVERNO FEDERAL: 1992-1999.....                                                       | 108 |
| TABELA 4.17. OCUPAÇÕES MAIS NUMEROSAS NO SETOR PÚBLICO/ESFERA ESTADUAL: 1992-1999.....                                                       | 110 |
| TABELA 4.18. OCUPAÇÕES MAIS NUMEROSAS NO SETOR PÚBLICO/ESFERA MUNICIPAL: 1992-1999.....                                                      | 111 |

|                                                                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| TABELA 4.19. EMPREGADOS NO SETOR PÚBLICO NO BRASIL SEGUNDO A NATUREZA<br>DOS SERVIÇOS PRESTADOS: 1992-1999..... | 114 |
| TABELA 4.20. EMPREGADOS NO SETOR PÚBLICO FEDERAL SEGUNDO A NATUREZA<br>DOS SERVIÇOS PRESTADOS:1992-1999.....    | 116 |
| TABELA 4.21. EMPREGADOS NO SETOR PÚBLICO ESTADUAL SEGUNDO A NATUREZA<br>DOS SERVIÇOS PRESTADOS:1992-1999.....   | 117 |
| TABELA 4.22. EMPREGADOS NO SETOR PÚBLICO MUNICIPAL SEGUNDO A NATUREZA<br>DOS SERVIÇOS PRESTADOS:1992-1999.....  | 118 |

## ÍNDICE DE QUADROS

|                                                                                                                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| QUADRO 2.1. SERVIÇOS QUE OS MUNICÍPIOS POSSUÍAM E/OU MANTINHAM – 1958.....                                                                                             | 46 |
| QUADRO 2.2. SERVIÇOS QUE OS MUNICÍPIOS POSSUÍAM E/OU MANTINHAM – 1973.....                                                                                             | 47 |
| QUADRO 4.1. AJUDANTES DIVERSOS NO TRABALHO PRINCIPAL E SECUND. IND.<br>DA CONSTRUÇÃO/SETOR PÚBLICO, POR RAMO DE PROCEDÊNCIA, REGIÃO E<br>ESFERA DE GOVERNO - 1998..... | 85 |
| QUADRO 4.2. AJUDANTES DIVERSOS NO TRAB. PRIN. E SECUN. NA IND. DA<br>CONST./SET. PÚBLICO, POR RAMOS DE PROCEDÊNCIA, REGIÃO E<br>ESFERA DE GOVERNO- 1998.....           | 86 |

## ÍNDICE DE FIGURAS

|                                                                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| FIGURA 4.1. PERCENTUAL DO EMPREGO PÚBLICO, POR ESFERA DE GOVERNO<br>NO TRABALHO PRINCIPAL.....                      | 78  |
| FIGURA 4.2. PERCENTUAL DE EMPREGADOS NO SETOR PÚBLICO, POR RAMO<br>DE ATIVIDADE PRINCIPAL.....                      | 83  |
| FIGURA 4.3. PERCENTUAL DE EMPREGADOS PÚBLICOS NO TRABALHO PRINCIPAL,<br>POR CATEGORIA DO EMPREGO.....               | 89  |
| FIGURA 4.4. PERCENTUAL DE EMPREGADOS PÚBLICOS NO TRABALHO PRINCIPAL,<br>POR GRANDES REGIÕES.....                    | 99  |
| FIGURA 4.5. PERCENTUAL DO EMPREGO PÚBLICO NO NORDESTE, POR RAMO DE<br>ATIVIDADE PRINCIPAL.....                      | 106 |
| FIGURA 4.6. PERCENTUAL DO EMPREGO PÚBLICO NO SUDESTE, POR RAMO DE<br>ATIVIDADE PRINCIPAL.....                       | 107 |
| FIGURA 4.7. PERCENTUAL DE EMPREGADOS NO SETOR PÚBLICO DO PAÍS,<br>SEGUNDO A NATUREZA DOS SERVIÇOS PRESTADOS.....    | 115 |
| FIGURA 4.8. PERCENTUAL DE EMPREGADOS NO SETOR PÚBLICO FEDERAL,<br>SEGUNDO A NATUREZA DOS SERVIÇOS PRESTADOS.....    | 116 |
| FIGURA 4.9. PERCENTUAL DE EMPREGADOS NO SETOR PÚBLICO ESTADUAL,<br>SEGUNDO A NATUREZA DOS SERVIÇOS PRESTADOS.....   | 118 |
| FIGURA 4.10. PERCENTUAL DE EMPREGADOS NO SETOR PÚBLICO MUNICIPAL,<br>SEGUNDO A NATUREZA DOS SERVIÇOS PRESTADOS..... | 119 |

## RESUMO:

**Pessoa, Eneuton.** *Evolução do Emprego Público no Brasil nos anos 90*, Campinas: Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 141 p. Tese (Doutorado).

Esta tese investiga o emprego público no Brasil nos anos 90, à base das medidas de reforma administrativa, reestruturação e privatizações, que resultaram na estagnação do emprego público. Por esfera de governo, houve a redução do emprego na União e nos estados, vis-à-vis a expansão do emprego municipal. Por ramo de atividade, cresceu a participação do emprego na área Social e na Administração, denotando isso focalização maior da ação do Estado nessas atividades. Houve, de outra parte, a expansão dos vínculos de emprego Estatutário e "Outros" e a redução do emprego CLT. O trabalho também questiona o senso comum que apregoa uma maior dimensão do emprego público nas regiões mais pobres do país, pelo predomínio de funções burocrático-administrativas.

A Tese compõe-se de quatro capítulos. O primeiro mostra a evolução do emprego público no Mundo, com ênfase em sua expansão, à base das funções sociais do Estado, e sua tendência ao declínio, nos anos 80 e 90, no contexto da crise fiscal e da redefinição das ações de Estado. O segundo trata da evolução do emprego público no Brasil, a partir dos anos 30, quando ocorreu uma estruturação maior da máquina pública e das funções sociais do Estado. O terceiro capítulo trata da crise fiscal dos 80 e as propostas de reestruturação da máquina pública e de reforma administrativa. E o quarto capítulo, o cerne do trabalho, apresenta os principais resultados da pesquisa sobre a evolução do emprego público na década de 90 no país.

Palavra chave: Emprego Público, Brasil

## INTRODUÇÃO

Na década de 90, o Brasil implementou políticas de ajuste e restrição ao emprego no setor público, reproduzindo de alguma maneira o que ocorreu em outros países na década anterior. Na visão oficial, haveria um ‘excesso’ de servidores, se não na esfera federal, pelo menos nos planos estadual e municipal.

A idéia de um serviço público ‘inchado’ no país não é nova. Desde as investigações na área da Administração Pública, com sua ênfase no que seriam os aspectos clientelistas da admissão de pessoal, que a expansão do quadro de servidores é vista desvinculada da prestação de serviços. Também na área do mercado de trabalho, se atribui relevância maior ao papel ‘compensador’ do emprego público, à base de relações clientelistas de contratação.

Dessa perspectiva, a idéia do emprego público excessivo foi se consolidando, menos com referência ao número de servidores, do qual, de resto, as informações disponíveis nunca permitiram o conhecimento preciso, e mais em relação ao senso comum, que o considera, sobretudo, como fonte de gastos e irracionalidade administrativa. Neste sentido, as medidas de ajuste e restrição de pessoal no setor, não teriam maiores consequências, senão a redução de custos e a racionalização da máquina pública.

Assim, perde-se de vista que o crescimento do emprego no setor público, no longo prazo, alhures e também aqui, ocorreu à base da expansão dos serviços públicos, sobretudo nas áreas trabalho-intensivas de saúde e educação, e que medidas indiscriminadas de corte e ajuste do pessoal no setor, podem vir a comprometer a provisão de serviços essenciais.

Nesta última perspectiva, o trabalho investiga o emprego público no Brasil, na década de 90, considerando o aspecto das ocupações e dos serviços públicos, ou seja, contemplando o que os empregados públicos fazem. Dois motivos orientaram a escolha do período: i) Pela primeira vez houve uma ação sistêmica do governo federal na promoção de ajustes e cortes do emprego público, que avançou na segunda metade da década, para a esfera estadual; ii) Para os anos 90, se dispõe de informações mais completas que permitem o dimensionamento do emprego público, pôr esfera de governo, na administração direta e indireta.

O trabalho está organizado em quatro capítulos. O primeiro apresenta um painel sobre a evolução do emprego público nos países avançados, com ênfase no período do Pós Segunda Guerra. No período, o compromisso de Estado com a universalização dos serviços sociais, sobretudo nas áreas trabalho-intensivas de educação e saúde, contribuiu fundamentalmente para que o emprego público se transformasse numa parcela importante da força de trabalho nesses países. Nas últimas duas décadas, com o fortalecimento da visão liberal de Estado, o emprego público foi alvo de medidas de ajuste e redução. No entanto, apenas poucos países apresentaram queda do nível de emprego. Na maioria deles, o emprego público se manteve estável ou então cresceu, porém, nada comparado à sua expansão nas décadas de 50 e 60. O capítulo apresenta as principais evidências sobre a evolução recente do emprego público, caracterizada também pela tendência à precarização de parcelas dele.

O segundo capítulo trata da evolução do emprego público no país, dos anos 30 até a década de 80, considerando-o em termos da expansão da máquina e dos serviços públicos, e das tentativas, nem sempre com êxito, de racionalização do sistema administrativo, o que contribuiu para as visões do ‘empreguismo’ de Estado e ‘inchamento’ da máquina pública. Porém, a evidência maior corresponde à baixa provisão de serviços, sobretudo, os prestados pelas esferas estadual e municipal. Nas últimas décadas, a maior expansão do emprego nessas esferas veio atenuar a distorção existente na estrutura federativa, caracterizada até os anos 50 pela concentração do emprego na União, cerca da metade do emprego público total; uma evidência a mais de quão incipiente era a estrutura federativa do país. O capítulo apresenta ainda as referências ao tema nas discussões sobre o mercado de trabalho, baseada no idéia do papel compensador ou anti-cíclico do emprego no setor público, principalmente nas regiões com reduzido nível de atividade econômica.

No terceiro capítulo, as referências à crise fiscal e financeira do Estado nos anos 80 têm como propósito reconstituir o clima intelectual e político do qual resultou, na segunda metade da década, o surgimento das propostas de reorganização do Estado e de redução da máquina pública. Doutra parte, uma mudança quase universal da mentalidade dos governos e dos decisores econômicos, o que ficou conhecido como o “consenso de Washington”, deu o parâmetro do conteúdo das reformas a serem efetivadas. O capítulo finaliza apresentando

as principais políticas implementadas nos anos 90, visando reduzir e ajustar o emprego e o setor público.

O quarto capítulo investiga a evolução do emprego no setor público na década 90. Inicialmente, é dimensionado o emprego público na década a partir de um conceito amplo, que inclui a administração direta e indireta nas três esferas administrativas, e com base nos microdados da PNAD. Em seguida, procede-se à sua desagregação, por esfera de governo, ramo de atividade, vínculo de emprego, região e ocupação. Para concluir, propõe-se uma classificação das ocupações no setor público, distinguindo as atividades meio e fim. O objetivo é buscar inferir como evoluiu, na década, o emprego nas ocupações que prestam serviços finais.

No capítulo, verificamos que o emprego público, na década, foi condicionado pelas políticas de ajuste e restrição do setor público, em vigor principalmente na União e nos estados, na forma de privatizações, venda de participação acionária, congelamento de vagas e planos de demissão voluntária, mas também pela continuidade das políticas de municipalização dos serviços de saúde e educação, que contribuíram fundamentalmente para a sua expansão no âmbito municipal.

Em suma, o capítulo busca reunir elementos com que se possa inferir a validade das visões mais difundidas sobre o emprego público, particularmente as que consideram haver emprego público em excesso no país, sobretudo, nas regiões mais pobres, e aquelas para as quais o emprego no setor público é sempre sinônimo de estabilidade no emprego.

# 1. O EMPREGO PÚBLICO NOS PAÍSES AVANÇADOS: EVOLUÇÃO DO PÓS GUERRA AOS ANOS 90

## 1.1. Introdução

Até a II Guerra Mundial o emprego público<sup>1</sup> ocupava reduzida parcela da força de trabalho. Seu crescimento era lento, refletindo a expansão das funções de defesa externa, coleta de impostos e a segurança pública. Contudo, já no final do Século XIX o emprego público passou a refletir a expansão dos serviços modernos de ensino, correio-telégrafo, e ferroviário. A expansão do emprego público nos principais países avançados mostra essa evolução.

**Tabela 1.1**

**Um século de crescimento do emprego público: De meados do século XIX até 1951**

|            | Meados Sec. XIX(a) | Pré-1914 | Pré-1939 | 1951   | (% da força de trabalho)<br>variação |
|------------|--------------------|----------|----------|--------|--------------------------------------|
| Inglaterra | 2,4                | 7,1      | 10,8     | 26,6   | 24,2                                 |
| França     | 5,0                | 7,1      | 8,9      | 16,0   | 11,0                                 |
| Alemanha   | 7,2                | 10,6     | 12,9     | 11,9   | 4,7                                  |
| Suécia (b) | (3,0)              | (2,0)    | (4,0)    | (7,0)  | (4,0)                                |
| EUA (c)    | 0,8                | 1,4      | 7,9      | (11,0) | 11,0                                 |

(a) Período a partir do qual se dispõe de estatísticas adequadas

(b) Porcentagens da Suécia não são comparáveis com as de outros países porque calculadas em relação ao total da população. Em 1950 o emprego público representava 7,0% da população e 15,2% da força de trabalho.

(c) Empregados federais apenas para os anos de 1871 e 1914

Fonte: Rose (1985:9)

Na Alemanha, a maior dimensão do emprego público, em comparação com outros países<sup>2</sup>, refletia a opção do Estado em atuar para além das funções mínimas. O país cedo desenvolveu o sistema público de educação e as estatais da siderurgia e carvão mineral. Em 1881, o Governo de Bismarck através das reformas sociais, inaugurou uma primeira forma de Estado Social. A expansão do emprego, de fins do Século XIX à 2ª Guerra Mundial, refletiu o desenvolvimento dos serviços econômicos de infra-estrutura: correios e telégrafos, telefone, transporte, gás, eletricidade, e os serviços sociais. Porém, até 1939 era

<sup>1</sup> Rose et al (1985) recorrem a um conceito amplo de emprego público, enquadrando nessa categoria os empregados de organizações que são: (i) dirigidas por funcionários eleitos ou apontados por governantes eleitos e/ou (ii) pertencentes ao governo ou essencialmente mantidas por fundos governamentais. Essa definição engloba todos os níveis e formas de governo, incluindo, além do tradicional servidor civil, os empregados de firmas nacionalizadas e o pessoal dos serviços sociais de natureza pública.

<sup>2</sup> Em vésperas da 1ª Guerra Mundial a participação do emprego público na força de trabalho alemã era de 10,5%; em seguida, tem-se Inglaterra e França, 7,0 % ambos. No final dos anos 30 essas participações aumentaram para 12,9% na Alemanha, 9,9% na Inglaterra, e 8,9% na França (Rose, 1985:9).

reduzida a parcela do emprego público na força de trabalho. Consta que isso ocorria dada a menor expansão do emprego no ensino: as ações sociais do Estado priorizavam programas de seguridade e aposentadorias, pouco trabalho-intensivos (Klaus-Dieter et al,1985).

Na França, sua tradição de dirigismo estatal<sup>3</sup> não resultava em grande proporção do emprego público na população ativa. Em 1866, o emprego público ocupava apenas 5% da força de trabalho. Em 1936 a proporção cresceu para 9%. O maior peso dos ocupados agrícolas e a grande parcela de residentes em pequenos núcleos habitacionais [74% da população residia em comunidades com menos de 5 mil habitantes], como expressão da feição agrária do país, denotava o incipiente desenvolvimento dos serviços urbanos. Em 1866, metade da força de trabalho era agrícola enquanto a maior parte da não-agrícola era formada por artesãos, servidores domésticos e pequenos comerciantes. A face agrária do país não se modificou muito até 1947. Neste ano, 57% da população vivia em núcleos com menos de 5 mil habitantes e o emprego agrícola representava 37% dos ocupados. O emprego público era maior nas atividades típicas de Estado e no governo central, em particular nas forças armadas e na segurança pública. Mas já em fins do século XIX ele crescia à base da expansão do ensino<sup>4</sup> e dos serviços postais (Page,1985).

Na Inglaterra, o reduzido emprego público se coadunava com a tradição liberal de Estado. Em meados do Século XIX, as funções públicas ocupavam apenas 2,5% da força de trabalho, com 80% do emprego nas forças armadas e na segurança pública. Mas entre 1891-1911 o país duplicou o emprego com o desenvolvimento de programas sociais adotados pelos governos locais. A concorrência entre liberais e conservadores favoreceu a expansão dos programas nas áreas de bem-estar social e saúde, e os governos locais passaram a prover serviços de gás, eletricidade e transporte. Em 1902, uma mudança na legislação social, a Lei da Educação, transferiu o pessoal para essa esfera. Em 1938 o emprego público já ocupava cerca de 10% da população ativa do país (Parry,1985:56-57).

---

<sup>3</sup> Nessa tradição, a presença e influência da burocracia de Estado é penetrante em toda a vida social, bem como dotadas de alto nível de competência técnica (Page,1985:97).

<sup>4</sup> Nos anos 80 do século XIX, através de legislação, o país introduziu o ensino público compulsório. Por esse período houve o enfraquecimento do papel da Igreja no provimento de serviços educacionais.

Em outro país de tradição liberal, os EUA, a expansão do emprego público federal se concentrava nas áreas de defesa e correios e telégrafos, sendo essa expansão bastante suscetível aos momentos de guerra. Na esfera sub-nacional, os dados de 1929 evidenciam que o emprego era três vezes superior ao da esfera federal, e maior nas áreas de educação e rodovias. O rápido processo de urbanização nos anos 30 e 40 levou ao crescimento do emprego nos serviços de segurança pública, bombeiros e sanitários. Além disso, os fatores que mais influíram na expansão do emprego no período foram as políticas do New Deal. Entre 1929 e 1939 o emprego público cresceu com a criação de frentes de trabalho pelas agências federais de governo, e pela mobilização em torno da 2ª Guerra Mundial. Em 1939 o emprego público ocupava cerca de 8% da mão-de-obra no país (Guy Peters, 1985a).

Na Suécia, a tradição de um grande governo remontam ao início do século XVII. Em 1700, o emprego público representava 4,5% da população, índice bastante expressivo para a época, e caiu para 3,0% em 1800. O emprego se compunha basicamente de militares e do pessoal da administração central, nas áreas de arrecadação de impostos, justiça, e clero. No século XIX, a natureza ainda agrária da sociedade e o fortalecimento das idéias liberais, influenciando as políticas de Estado, contribuíram para redução do emprego. Porém, a mobilização militar da 1ª Guerra Mundial e o desenvolvimento dos programas de bem-estar social reverteram o declínio do emprego público. De 1925 à 1950 ele mais que dobrou [passou de 200 para 500 mil empregados], em função da continuidade dos programas de bem-estar social e do rápido processo de urbanização e industrialização do país (Guy Peters, 1985b).

Não obstante as diferenças nacionais, se o país era de tradição liberal ou estatista, em todos os casos a expansão do emprego público resultou da ampliação das atividades de Estado. De um Estado provedor das funções mínimas, passou-se ao Estado provedor de serviços nas áreas de transportes, comunicação e educação fundamental. Outra fonte de expansão do emprego público correspondeu às iniciativas do Estado Social: a provisão rotineira e sistêmica dos serviços de saúde e educação, bem como das transferências e assistência social.

De outra parte, a proporção do emprego público na força de trabalho era baixa, mesmo na Alemanha e França, de tradição estatista, que pioneiramente desenvolveram funções econômicas e sociais do Estado. Em ambos os casos, a natureza capital-intensiva das atividades econômicas assumia um caráter inibidor da expansão do emprego. Na Alemanha, as atividades sociais privilegiavam programas sociais menos trabalho-intensivos. Na França, a feição agrária da sociedade não contribuía para a ulterior expansão do emprego. Assim, até à II Grande Guerra foi lenta a expansão do emprego público, e era reduzida a sua participação na força de trabalho.

## 1.2. Evolução do Emprego Público no Pós Guerra

A evolução lenta do emprego público até o início da década de 40 contrasta com sua rápida expansão após a 2ª Guerra. Em 1981, o setor público já empregava, nos países selecionados, entre 18% (EUA) e 38% (Suécia) da população ocupada (vide tabela 1.2).

**Tabela 1. 2**  
**O crescimento do emprego público: 1951-1981. Países selecionados**  
(% da força de trabalho)

|            | 1951(a) | 1981(a) | variação absoluta |
|------------|---------|---------|-------------------|
| Inglaterra | 26,6    | 31,4    | +4,8              |
| França     | 17,5    | 32,6    | +15,1             |
| Alemanha   | 14,4    | 25,8    | +11,4             |
| Suécia     | 15,2    | 38,2    | +23,0             |
| EUA        | 17,0    | 18,3    | +1,3              |

(a) os anos diferem levemente de nação para nação: Inglaterra, 1951-81; França, 1950-82; Alemanha, 1950-80; Itália, 1951-81; Suécia, 1950-80; EUA, 1952-82.

Fonte: Rose (1985:11)

Na Alemanha, entre 1950 e 1980, o emprego público passou de 3,144 milhões para 6,634 milhões; uma variação de 130%. Grande parte desse aumento deveu-se à expansão dos programas sociais nas áreas de educação, saúde e serviços de bem-estar. Os programas sociais foram responsáveis por quase metade da expansão do emprego público no país (Klaus-Dieter et al, 1985).

A expansão do pessoal na educação foi a maior causa do aumento do emprego. Na Alemanha, o número de professores e das demais ocupações nas universidades e escolas públicas quase triplicou: de 307 mil para 913 mil entre 1950 e 1980. Tal aumento do emprego não é explicado apenas por fatores demográficos. No período, o número de crianças em idade escolar obrigatória manteve-se praticamente constante, mas cresceu o número de jovens com educação média e superior. O país também buscou melhorar a qualidade do ensino, reduzindo a proporção alunos por professor. Já nos anos 60, o crescimento de pessoal no ensino refletiu uma mudança de valor em prol de um maior nível educacional. No início da década, os especialistas na área consideraram que o nível de instrução das gerações mais jovens era insuficiente para as necessidades da economia industrializada, ocorrendo, no período, amplo debate sobre a importância do país contar com maior proporção de força de trabalho com formação universitária com vistas a manter-se em pé de igualdade com as demais nações (Klaus-Dieter et al, 1985).

A área da saúde foi outra importante fonte de crescimento do emprego público. No período 1950-1980, o número de doutores, dentistas, enfermeiras e ocupações-afim quase triplicou, crescendo de 384 mil para 1,139 milhão<sup>5</sup>. Já os programas sociais [fundo de seguro social para pagamento de pensionistas, órfãos, seguro-desemprego, auxílio-doença, serviços de bem-estar juvenil, de promoção de emprego e serviços sociais para os pobres] mais que duplicaram o pessoal. Em 1980, cerca de 453 mil empregados públicos estavam aí ocupados. Vale ressaltar que essa expansão e diversificação das funções sociais do Estado foram iniciativa dos governos socialistas e democrata-cristãos (Klaus-Dieter et al, 1985).

Se na Alemanha o emprego nas atividades econômicas sempre foi importante, no pós Guerra essa característica se manteve. Entre 1950 e 1980, o pessoal nas estatais teve crescimento de 447 mil empregados. Quanto às atividades de Estado [coleta de impostos, justiça, polícia e bombeiro, e administrativas], o crescimento foi de pouco menos de 400 mil empregados (Klaus-Dieter et al, 1985).

---

<sup>5</sup> O autor conta como emprego público todo o pessoal da saúde, tendo em vista, no período de análise, a maior parte dos custos ser financiado por seguro compulsório pago pelos trabalhadores. Na Alemanha, pelo menos no período de análise, os serviços de saúde são organizados por um sistema tripartite: público, semipúblico e privado.

Na Inglaterra, a mobilização da sociedade e da economia na 2ª Guerra Mundial efetuou uma mudança permanente nas funções do governo. O pessoal da defesa civil e militar passou de 698 mil, em 1939, para 5,908 milhões, em 1945. Cresceu a regulação econômico-social e a coleta de impostos. O pessoal nessas atividades aumentou de 335 mil para 465 mil. E os governos locais aumentaram o quadro de funcionários de 220 mil para 1,494 milhão. A ação do governo trabalhista entre 1945 e 1951 tratou de consolidar essas mudanças. A nacionalização dos transportes, carvão, gás, eletricidade e aço e a criação dos sistemas nacional de saúde e seguridade e assistência social resultaram em ulterior expansão do emprego público, que quase triplicou entre 1938 e 1951, saltando de 2,2 milhões para 6,3 milhões. Nos anos 50, o emprego público na Inglaterra caiu, sendo esta a primeira vez que isso ocorreu no Século XX. Entre 1951 e 1961 ele se reduziu em 340 mil empregados. As desnacionalizações do governo conservador em parte explicam essa queda. Já nos anos 60 e 70 a expansão das funções de Estado expandiram os empregados públicos em 1,8 milhão (Parry, 1985).

Na Inglaterra, a evolução funcional do emprego público no Pós-Guerra denota que o maior responsável pela expansão do emprego foram as atividades sociais. Nas funções de bem-estar social, entre 1951 e 1981, o emprego passou de 1,3 milhão para 3,4 milhões. As atividades econômicas reduziram em 580 mil empregos e as funções de segurança e impostos em 500 mil. Na administração pública, o emprego cresceu em 270 mil (Parry, 1985).

A área educacional foi a que mais cresceu em termos absolutos, passando de 600 mil para 1,6 milhão entre 1951 e 1981. As ocupações ligadas às atividades de apoio: merenda escolar, manutenção e limpeza, escritório, cresceram mais que as de professor e conferencista, que aumentaram de 274 para 796 mil e 327 para 764 mil, respectivamente. Nos anos 60 entrou em vigor a idéia da educação como direito de todos. Mas o principal impulso para a expansão do emprego resultou do aumento do número de crianças em idade escolar<sup>6</sup>. E a partir de 1971, o crescimento do número de alunos na escola secundária resultou de uma definição de política educacional. Nesse ano, a idade mínima para sair da

---

<sup>6</sup> Entre 1951 e 1981 o número de crianças na escola cresceu de 6,8 milhões para 10 milhões (Parry, 1986: 64).

escola aumentou de 15 para 16 anos e se passou a prover curso secundário seletivo para alunos com deficiência de aprendizagem (Parry,1985).

A saúde pública foi a área que recebeu o segundo maior contingente de pessoal. O aumento foi de 500 mil para 1,3 milhão entre 1951 e 1981. Esse crescimento atingiu as principais ocupações: enfermeiros, parteiras e médicos. No entanto, a expansão maior foi do pessoal de apoio, cujo número triplicou. E nos serviços de bem-estar social, o emprego público passou de 116 mil para 370 mil (Parry,1985).

Nas atividades econômicas houve redução de 580 mil empregados no período 1951-81. Se até 1956 isso deveu-se às privatizações do governo conservador na indústria de aço e transportes, nos anos subsequentes, os aumentos de produtividade e as reduções na demanda dos produtos das estatais foram responsáveis por reduções do emprego. Mas, no início dos 80, os dois mais severos programas de corte de pessoal na indústria britânica ocorreram no setor público: a British Steel Corporation e a British Airways (Parry,1985).

Nas atividades de Estado, Forças Armadas, segurança e tributação, consideradas em conjunto, o emprego reduziu-se entre 1951 e 1981. A diminuição deveu-se basicamente à atividade de defesa, onde o número de empregados caiu de 1,2 milhão para 600 mil. Já na segurança pública cresceu o emprego na polícia, em especial na categoria de pessoal civil de apoio. E na esfera tributária, aumentou o número de coletores de impostos, principalmente entre 1966 e 1976, devido à criação de novos tributos (Parry,1985).

Na França, entre 1950 e 1980, o emprego público cresceu em cerca de 2,7 milhões de empregados. Entre 1950 e 1956, o aumento foi proporcionalmente maior, 585 mil empregados; entre 1956 e 1969 o crescimento apresentou uma taxa menor, embora incorporando maior número de empregados, 631 mil; entre 1969 e 1980 o emprego novamente acelerou o crescimento incorporando quase 1,5 milhão de empregados, cerca de 700 mil, por conta das nacionalizações do Governo de Mitterrand (Page,1985).

Em termos funcionais, a causa maior da expansão do emprego público na França foi o ingresso líquido de 1,067 milhão de empregados na saúde, correspondendo a 39% do crescimento do emprego público entre 1950 e 1980. Dois eixos nortearam a política de

saúde no período: 1. o desenvolvimento de serviços inscreveu-se no planejamento sócio-econômico. Leitos hospitalares foram criados durante cada Plano Sócio-Econômico ocorrendo o crescimento do número de empregados por leito. O 3º Plano, por exemplo, fixou como prioridade a retificação dos desequilíbrios regionais, promovendo a expansão regional diferenciada dos serviços de saúde; 2. a reforma de saúde de 1958 facilitou o acesso aos serviços hospitalares quando aboliu a norma que obrigava os hospitais a terem de pedir autorização às autoridades locais para o tratamento de pacientes, e aumentou a dotação de verbas para formação de médicos e seus salários. Em 1971, a Convenção Nacional de Saúde estabeleceu uma taxa comum para o reembolso de tratamento referente ao seguro doença, ampliando a demanda por serviços (Page,1985).

Na França, o aumento de pessoal na educação, 745 mil, foi a segunda maior causa da expansão do emprego público entre 1950 e 1980, respondendo por 28% da expansão total. Fatores demográficos e escolhas de política estiveram na base da expansão do emprego. Entre 1950 e 1976, a população em idade escolar, de 06 a 13 anos, cresceu de 4,4 para 6,5 milhões, quando as crianças do *baby-boom* do pós guerra foram para a escola; a idade para a saída da escola aumentou para 16 anos, adicionando uma população de 1,2 milhão; cresceu a taxa de escolarização fora da faixa compulsória, com a disseminação do ensino superior e pré-primário. No período, o número de crianças no jardim de infância passou de 1,8 para 2,5 milhões (Page,1985).

O emprego público aumentou nas atividades de correios e telecomunicações, 207 mil, bancos e seguridade social, 156 mil. Esses serviços adicionaram o maior número de empregos nas atividades econômicas do Estado. Já as atividades de mineração reduziram drasticamente o emprego, 213 mil, bem como as estradas de ferro, devido à expansão do transporte rodoviário e o fechamento de linhas férreas. Nas atividades típicas de Estado, a variação maior se deu com o aumento dos efetivos militares, de 656 mil para 1,2 milhão durante as guerras coloniais, e sua posterior redução para 576 mil em 1980 (Page,1985).

Na Suécia, nos anos 50 e especialmente nos anos 60, ocorreu o que Guy Peters (1985b) denomina “a explosão do emprego público”. Em trinta anos o emprego público triplicou, ao passo que a mão de obra cresceu apenas 28%. Em 1950 havia cerca de 490 mil empregados públicos, e em 1980, por volta de 1,553 milhão. Isso resultou na mais que

duplicação do emprego público em proporção às pessoas ocupadas, que passou de 15,2%, em 1950, para 38,2%, em 1980. Essa expansão do emprego público manteve-se mesmo após a coalizão governamental dos partidos de Centro, Conservador e Liberal terem, em 1976, substituído os social-democratas.

Em termos funcionais, o crescimento do emprego público no país ocorreu na área do bem-estar social. Em 1980, as áreas educação, saúde e bem-estar ocupavam 53% dos empregados públicos. Eram 800 mil pessoas, representando aproximadamente 20% da mão-de-obra. Proporcionalmente, o setor da saúde incorporava o maior contingente de pessoal, cerca de 24% do emprego público total (Guy Peters, 1985b).

A segunda maior categoria funcional de empregados eram os trabalhadores das empresas estatais que respondiam por 20% do emprego público. Os serviços econômicos de Estado expandiram-se rapidamente no pós-guerra, sobretudo correios, eletricidade e gás. Outra parcela significativa de crescimento do emprego resultou da estatização de várias firmas da indústria do aço e de toda a indústria naval. Também um número grande de firmas industriais, no ramo têxtil, por exemplo, passou para as mãos do Estado. O emprego nas empresas estatais quase duplicou no período 1950-1980. Curiosamente, os social-democratas que dirigiram o país por mais de três décadas, até 1976, não expandiram a propriedade estatal na extensão em que o fez a coalizão formada pelos partidos Conservador, Liberal e de Centro, durante seis anos de governo (Guy Peters, 1985b).

Nos trinta anos do Pós Guerra o emprego público na esfera local cresceu mais rapidamente. Em 1980 a esfera local de governo era de longe a maior empregadora. Isso é atribuído ao fato de que os programas sociais são administrados principalmente no âmbito local. A rápida expansão do *county government* [a estrutura intermediária] foi, em primeiro lugar, resultado da rápida expansão dos serviços de saúde. De outra parte, o emprego no governo central não cresceu tanto, e mesmo houve algum declínio das atividades de defesa, a maior fonte de emprego no governo central (Guy Peters, 1985b).

Nos EUA, o pós Guerra caracterizou-se por grande aumento absoluto do emprego público. Em 1982 o setor público empregava quase 8 milhões de trabalhadores a mais, em

relação a 1952. Porém, em proporção à força de trabalho, o emprego público ampliou sua participação apenas de 16,6% para 17,5% (Guy Peters, 1985a).

Devido à 2ª Guerra Mundial, em 1945 cerca de 19 milhões de pessoas, 29% da força de trabalho, estavam empregadas no governo; 77% delas na defesa. Esse número representou um acréscimo de quase 15 milhões de pessoas em relação a 1939. Por causa da Guerra Fria, parte dos efetivos de defesa permaneceram mobilizados. Em 1948, o emprego na defesa civil e militar se manteve, respectivamente, em 1,1 milhão e 675 mil, superior ao ano de 1939. Nas funções típicas de Estado, o acréscimo foi de 500 mil empregos (Guy Peters, 1985a).

A estabilidade relativa do emprego público em proporção à força de trabalho deveu-se ao papel mais reduzido do governo na sociedade americana. Com efeito, tem-se que a ideologia da livre-empresa colaborou para uma menor presença do governo no país<sup>7</sup>. Historicamente, os serviços relevantes foram administração da justiça, coleta de impostos e defesa. O federalismo também exerceu grande influência para o desenvolvimento do setor público. No país, os maiores empregadores são os governos sub-nacionais. Só em tempos de guerra a esfera federal assume a dianteira na contratação de empregados. Enquanto o governo central é a maior fonte do gasto público, as esferas sub-nacionais de governo, como maiores empregadores, implementam muito dos programas federais (Guy Peters, 1985a).

Ainda nesse país, a área de ensino corresponde a maior fonte de emprego no setor público. Em 1982, cerca de 6,7 milhões de pessoas eram empregadas na área; cerca de 35% do emprego público. O emprego em educação cresceu 4,8 milhões, esse foi o setor que mais incorporou pessoas no período 1952-1982. Defesa é a segunda maior fonte de empregos e consiste no mais volátil componente do emprego público: cresce em momentos de guerra e tensão internacional. Ao longo do tempo declinou o número de efetivos nas atividades de defesa. Em parte, isso é atribuído à crescente natureza técnica das Forças

---

<sup>7</sup>Segundo Peters (1986:229), não se trata no entanto de um Estado minimalista: sem participar diretamente da atividade econômica, o Estado norte-americano subsidia o desenvolvimento da infra-estrutura do país. E mesmo sem indústrias nacionalizadas, a exemplo dos europeus, o governo provê os serviços de correios e de utilidade pública. Existe ainda o compromisso de Estado com a educação básica.

Armadas. A área da saúde é a terceira maior fonte de empregos no setor. Embora o país não conte com um Serviço Nacional de Saúde, mesmo assim existiam em 1982 cerca de 1,7 milhões de empregados na área. A quarta maior fonte é polícia e bombeiro. Em 1982, mais de 1 milhão de empregados estavam ocupados nessas atividades. Essa é uma das funções mais tradicionais do governo que cresceu de maneira acentuada no pós Guerra. Em trinta anos, 1952-1982, a população aumentou em 50% e o número de pessoas nos serviços de proteção mais que duplicou, principalmente no nível local do governo para combater o aumento da criminalidade (Guy Peters, 1985a).

Essas mudanças do emprego público refletem um grande número de influências. Em primeiro lugar, o aumento da população de 157 milhões para 232 milhões. Além disso, segmentos específicos da população apresentaram maior crescimento relativo. A população em idade escolar quase duplicou, e na outra ponta cresceu o número de idosos. Se isso fez aumentar a demanda por serviços públicos, principalmente educação e saúde, também houve indícios da melhoria da qualidade dos serviços. Na educação, por exemplo, enquanto a população escolar quase duplicou, o número de professores triplicou. E após 1972 declinou o número de crianças nas escolas, ao passo que cresceu o número de professores (Guy Peters, 1985a).

Em suma, em que pesem as diferenças sócio-culturais, históricas, e de orientação ideológica dos Estados nacionais, nos países avançados o crescimento do emprego público no pós Guerra deveu-se à expansão das funções sociais, principalmente nas áreas trabalho-intensivas de saúde e educação. Certamente que em alguns desses países, fatores demográficos, no caso, o *baby boom* após a Guerra, mudanças demográficas e o processo de urbanização<sup>8</sup> pressionaram pela expansão desses serviços. Porém, o mais relevante para explicar a evolução do emprego público foi a decisão de Estado de expandir e diversificar os serviços sociais. Na área educacional, cresceu a taxa de escolarização fora da faixa compulsória, incorporado-se alunos nos níveis pré-primário, médio e superior, houve a ampliação do tempo de estudo mínimo obrigatório e reduziu-se o número de aluno por professor, visando melhorar a qualidade do ensino. Nos serviços de bem-estar, além dos

---

<sup>8</sup> O período foi também de rápida urbanização, sobretudo nos países com grande população rural, como a França e a Alemanha (Van der Wee, 1987:150).

tradicionais programas de transferência de renda, foram criados programas voltados à prestação de serviços de bem-estar para a população juvenil, de promoção do emprego e serviços para os pobres.

Assim, se na evolução do emprego público nas atividades econômicas e típicas do Estado os países apresentam diferenças entre si, na área social todos eles expandiram o emprego. E isso, a despeito mesmo da tradição ideológica de Estado, liberal nos EUA e Inglaterra, e da ideologia do partido governante. Na Alemanha, a expansão das funções sociais foi obra de social-democratas e democrata-cristãos. Na Suécia, a coalizão dos partidos Conservador, de Centro e Liberal, eleita em 1976, manteve a ampliação dos serviços sociais<sup>9</sup>.

De outra parte, a grande expansão do emprego público no Pós Guerra fez dele um fenômeno relevante no mercado de trabalho. O próximo item trata desse tema.

### **1.3. Emprego Público e Emprego Privado no Pós Guerra**

A Alemanha, no início dos anos 50, possuía 1,6 milhão de desempregados: 7,3% da população ativa. No fim da década, o desemprego caiu para 0,9%, alcançando o país o pleno-emprego da sua força de trabalho. Na década, o país ainda incorporou 2,5 milhões de pessoas dos antigos territórios perdidos a leste dos rios Oder e Neisse e refugiados da Alemanha Oriental. O emprego total cresceu de 21,2 milhões para 26,2 milhões. Ambos os setores, público e privado, conjuntamente contribuíram para a boa performance do emprego na década (Klaus-Dieter et al, 1985:133).

No início da década de 60 a Alemanha passou a conviver com escassez de mão-de-obra, o que fez esse país incorporar cerca de 2,5 milhões de trabalhadores estrangeiros. Na década, a intensificação no ritmo de crescimento do emprego público, bem como a liderança estatal no aumento de salários acentuaram essa escassez. No início dos anos 70

---

<sup>9</sup> A tendência à universalização e à diversificação dos serviços públicos consistiu uma das faces do Estado Social, ou seja, a provisão de serviços sociais estáveis e a transferência de pagamentos de forma rotinizada e padronizada, não circunscrita à assistência emergencial. Após 45, os benefícios da seguridade social e os serviços sociais se estenderam em escala massiva para crescentes parcelas das camadas médias, como consequência da disputa entre os partidos políticos de massa, cuja ação logrou cobrir esses estratos com os programas de seguridade garantida (Flora; Heidenheimer, 1987).

diminuiu o ritmo de crescimento do emprego no setor público. Porém, devido a estagnação do emprego privado, aumentou a proporção do emprego público no emprego total. Essa tendência adentrou os anos 80. Até 1983, mesmo com o crescimento mais lento do emprego público, o aumento do desemprego fez elevar sua proporção no emprego total (idem; ibidem).

Na Inglaterra, três fases se distinguem na evolução do emprego público *vis à vis* o emprego privado no período 1951-1983. Nos anos 1951-1966, a estabilidade do emprego público combinado ao crescimento do emprego privado, levou à queda de sua proporção na força de trabalho. No período 1966-1976, o emprego público cresceu cerca de 1,6 milhão e o privado reduziu-se 2,1 milhões. Nos anos 1976-1981, reduziram-se ambos os empregos: público, 170 mil, e privado, 270 mil. Isso levou à duplicação do desemprego, que atingiu cerca de 2,7 milhões de pessoas. No período 1979-1983 as medidas restritivas do governo Thatcher reduziram o emprego público em 6,5%. Mas isso ocasionou apenas tênue queda da sua proporção no emprego total devido à concorrente redução do emprego no setor privado (Parry, 1985).

A França, no pós Guerra, modificou o perfil ocupacional da sua força de trabalho. Até então as atividades agrícolas detinham grande peso ocupacional. Em 1947, cerca de 37% da força de trabalho era agrícola, em 1980 essa proporção reduziu-se para 9%. A maior proporção dos que ingressaram no setor não-agrícola não foi para a indústria, que aumentou as ocupações de 6,7 milhões para 7,5 milhões no período 1950-1980, mas para o setor de serviços, onde o contingente de ocupados cresceu de 6,9 milhões para mais de 12 milhões. Nesses trinta anos a força de trabalho cresceu 12%, o emprego privado não-agrícola 40%, e o emprego público, 76%. O emprego público aumentou sua proporção na população ocupada, que passou de 17,5% para 29,1% nesse período (Page, 1985).

Na Suécia, no período 1950-1980 cresceu o emprego público, em 216%, a força de trabalho, em 28%, e reduziu-se o emprego privado, em 4%. Já nos EUA, o crescimento do emprego público mostrou-se significativo em termos absolutos; quase 8 milhões de pessoas no período 1952-1982. Esse crescimento, porém, não se compara à expansão do emprego privado, que foi de 29,6 milhões de pessoas. Nesse período, o emprego público apenas logrou manter sua proporção na força de trabalho (Guy Peters, 1985b).

A melhor performance do emprego público comparada à evolução do emprego privado, fez Rose (1985:12) concluir que, à exceção dos Estados Unidos, onde as taxas de crescimento de ambos os empregos se aproximaram, na Europa, os governos foram os principais responsáveis pela geração de empregos adicionais no pós Guerra.

Também as estatísticas da Organization for Economic Co-operation and Development (OCDE), referente às taxas de crescimento dos setores público e privado, denotam no período 1960-1973, à exceção dos Estados Unidos, onde o emprego privado cresceu a taxas maiores do que no setor público, nos demais países a evolução do emprego no setor privado foi negativa ou quase nula. Em contrapartida, o emprego público cresceu positivamente em todos os países, com destaque para a Suécia e a Alemanha.

**Tabela 1.3**  
**Taxa anual média de crescimento do emprego nos setores público e privado: período 1960-1978. Países selecionados**

| Períodos | 1960-1965   |             | 1965-1970   |             | 1970-1973   |             | 1973-1978   |             |
|----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Países   | Setor Públ. | Setor Priv. | Setor Públ. | Setor Priv. | Setor Públ. | Setor Priv. | Setor Públ. | Setor Priv. |
| França   | -0,5        | 0,7         | 2,2         | 0,7         | 2,5         | 0,5         | 1,9         | -0,1        |
| Alemanha | 4,6         | 0,1         | 2,5         | -0,5        | 3,8         | -0,4        | 1,8         | -1,6        |
| Suécia   | 4,5         | 0,2         | 6,9         | -0,5        | 5,2         | -1,2        | 5,1         | -0,2        |
| R. Unido | -0,1        | 1,0         | 2,5         | -0,9        | 3,1         | -0,3        | 1,7         | -0,5        |
| EUA      | 2,9         | 1,5         | 3,9         | 1,9         | 1,0         | 3,5         | 1,3         | 2,2         |

Fonte: (OCDE, 1982:18).

Obs. Nessa tabela utilizamos apenas os dados relativos aos países focalizados no trabalho.

A grande parcela do emprego público no emprego não-agrícola suscitou a questão referente às influências recíprocas entre ambos os tipos de emprego. Heller e Tait (1983: 6) opinam que quanto maior a parcela do emprego público no emprego não-agrícola, maior será sua influência sobre o nível geral de salários e o nível de emprego. Os salários no setor público seriam maiores que no setor privado: afora o melhor nível educacional dos empregados públicos, o Estado, pode financiar gastos via emissão, o que tornaria menos rígidos os limites com a folha salarial. De outra parte, a política salarial do governo teria efeito difusor no salário nacional. O Estado, enquanto árbitro das negociações salariais tenderia a estender as condições do assalariamento no setor público para o privado. Os autores identificam a proporção do emprego público no emprego não-agrícola, entre 20 e

25%, como o limite a partir do qual o emprego público faria aumentar o nível nacional de salários (1983:9).

No entanto, Heller e Tait (1983:12) admitem que o contrário possa ocorrer, ou seja, que o nível salarial no setor privado pode se constituir no parâmetro para a remuneração no setor público. A citação do Relatório do governo da Malásia, de 1976, evidenciando a necessidade de pagar salários mais altos aos executivos para mantê-los na esfera pública, indica que pelo menos no caso dos profissionais altamente qualificados, a remuneração no setor privado influencia o nível salarial dessas categorias no setor público.

Com efeito, a maior proporção do emprego público no emprego não-agrícola não resulta, *a priori*, em maior nível salarial no setor público. Nos países não-desenvolvidos isso não ocorre. Nesses países, os empregados públicos não logram transformar sua força numérica em poder de barganha. Enquanto nos países da OCDE a proporção do emprego público no emprego não-agrícola, 24%, equivale à proporção da massa salarial pública na massa salarial total, 23%, nos não-desenvolvidos as proporções são respectivamente de 44% e 32% (Heller e Tait, 1983:12).

Em resumo, não é evidente a capacidade do Estado, como empregador, de influenciar as condições e as relações de trabalho no setor privado. A provisão estatal de serviços e bens não se rege pela rentabilidade dos negócios, como na esfera privada. Em segundo lugar, o monopólio de Estado nas funções *sine qua non* implica no monopólio de certas atividades. Assim, vão existir sempre ocupações para as quais não existem similares no setor privado. Finalmente, mesmo que os limites de atuação entre os setores sejam variáveis e pouco nítidos, havendo mesmo atividades exercidas conjuntamente, a natureza do Estado empregador permite que ele possa conceder direitos e garantias não passíveis de reprodução no âmbito das relações privadas de trabalho. A estabilidade do empregado público é um exemplo. Neste sentido, é mais provável que as condições e as relações de trabalho no setor privado sejam tomadas como parâmetro para o setor público. Nos anos 80 e 90, o fortalecimento da ideologia liberal apontou nessa direção.

Finalmente, é razoável considerar que o nível do emprego e de salários públicos, no âmbito dos países da OCDE no início dos anos 80, de que trata em parte o trabalho de

Heller e Tait (1983), foram resultados da decisão do Estado em prover serviços, sobretudo educação e saúde, em volume suficientemente amplo para atender a grande maioria da população. Porque essa decisão afetou positivamente os salários e o emprego público, ela contribuiu para o aumento da taxa de salários e do emprego nacional *per se*.

#### 1.4. Evolução do Emprego Público nos Anos 80 e 90

O ritmo de crescimento do emprego público começou a reduzir-se já em meados da década de 70<sup>10</sup>. Nas décadas de 80 e 90 essa tendência se manteve. Um a um, os países foram implantando políticas de ajuste e restrição do emprego no setor público.

A Inglaterra antecipou muitas das políticas voltadas à restrição do emprego. Em 1979 o governo Thatcher definiu o objetivo de reduzir o tamanho do Estado através de cortes nos gastos e no emprego público. Nesse ano, o governo adotou estrito controle do emprego no serviço civil, congelando por três meses recrutamentos adicionais. Em 1980, ele fixou a redução de 100 mil funcionários civis no prazo de cinco anos, cuja meta foi alcançada em 1984. As medidas efetivaram ainda a extinção de 524 mil vagas no período 1979-1983, correspondente a 6,5% do emprego público. Nos governos locais a redução foi menor. Neles, a queda do emprego, 120 mil, representava 4% do emprego local (Parry, 1985).

Dentre as medidas adotadas, a privatização de empresas e os programas de corte de pessoal, nas áreas de defesa, tributação e serviços, tiveram os resultados mais visíveis. Outras medidas foram: programas de racionalização do trabalho de escritório e a terceirização dos serviços de manutenção e limpeza.

Apesar da política inglesa ter interrompido a trajetória de crescimento do emprego público e se tornado um exemplo seguido por inúmeros países, seus resultados numéricos foram pouco significativos. No período 1979-1983, as ações restritivas reduziram em apenas 6,5%, o emprego. Certamente que a estrutura da máquina estatal, composta de inúmeras unidades administrativas, em diferentes esferas de governo, contribuiu para isso.

---

<sup>10</sup> Na segunda metade dos anos 70, estudo da OCDE (1982) alega que devido à recessão de meados da década e às pressões sobre o orçamento, alguns países tiveram desaceleração e até recuo no crescimento da participação do emprego público no emprego total. Sendo isso mais aparente nos Estados Unidos e Canadá, mas também observável na Alemanha, Suíça, Japão e Portugal.

Segundo Parry (1985:69), a dinâmica específica de cada categoria do emprego público, por esfera de governo, dificulta as políticas mais gerais visando reduzir o nível do emprego no setor.

Com efeito, o crescimento do emprego público no país, à base da expansão local das funções sociais do Estado, minimizou os efeitos das ações restritivas do emprego. A mais forte política restritiva do governo, o plano de redução dos servidores, incidiu sobre apenas 1,3% do emprego público.

No período 1951-1981, quase toda a expansão do emprego público concentrou-se no nível local, 1,4 milhão, e no Serviço Público Nacional, 826 mil. Ademais, nos anos 60 e início dos anos 70 o crescimento do gasto público foi liderado pelos governos locais, com a expansão dos serviços de bem-estar. A partir de meados dos anos 70, o emprego local manteve-se estável, apresentando ligeira queda no período 1979-1981. Também na esfera local, as dificuldades financeiras reverteram a trajetória de expansão do emprego, porém, nada comparado ao que ocorreu ao nível do governo central (Parry, 1985).

Também nos Estados Unidos, a trajetória de crescimento do emprego público no pós Guerra interrompeu-se no início dos anos 80. Os dados até 1982 indicam uma tendência de redução. No período, houve esforços da Administração Reagan em limitar o governo central e reduzir os programas que estimulavam o emprego local. De modo concomitante, cresceu o gasto público em áreas que não geram emprego, como as de seguridade social. Cresceu também o volume de recursos destinado ao pagamento de juros da dívida pública.

E no fim dos anos 80, seguindo o Reino Unido e EUA, vários países iniciaram as políticas de ajuste e restrição do emprego no setor público. Entre 1989-1994, as taxas de crescimento do emprego público nos seguintes países foram negativas, Reino Unido: -6,1; Dinamarca: -0,4; Finlândia: -1,2; Suécia: -2,1; Países Baixos: -0,8, ou nulas, como Itália e Alemanha (Rothenbacher:1997a).

---

Também Derlien e Guy Peters (1998) apontam para a estagnação do emprego público nas décadas de 80 e 90. Comparando a evolução do emprego público na Alemanha e Estados Unidos, os autores constataam que nos anos 80 houve menor crescimento do emprego público nesses países. Em 1991, a unificação fez acrescentar 1,8 milhão de empregados ao setor público na Alemanha. Mas, logo seguiram as políticas restritivas do emprego no setor. E a redução de 1,1 milhão de servidores públicos, de 1993 a 1995, foi em grande parte devido às privatizações de ferrovias, telecomunicações federais e correios. Nos Estados Unidos, o emprego público ficou estável na década de 90<sup>11</sup>.

Dois tipos de interpretação buscam explicar essa nova trajetória do emprego no setor público. A mais difundida delas, numa perspectiva mais de curto prazo, associa o fenômeno à crescente dificuldade fiscal dos países na segunda metade da década de 70 e ao revigoramento dos princípios liberais em matéria de finanças públicas, e da redefinição do papel do Estado<sup>12</sup>. As privatizações, a terceirização de atividades, as propostas de redução do gasto social e a redução do emprego público expressariam esse processo.

A outra interpretação, numa perspectiva mais de longo prazo, identifica no pleno desenvolvimento do Estado Social, em sua versão escandinava, o limite à expansão do emprego. Nessa visão, é como se a amplitude e a diversificação dos serviços sociais nos países escandinavos fixasse um 'limite superior' à expansão do emprego no setor público. Essa é a interpretação de Rothenbacher (1997a), para quem haveria sinais de que a Suécia chegara a esse limite. Outros países, Noruega e Dinamarca, também. A questão seria saber se os demais países, além dos nórdicos e eventualmente a França, alcançariam tal limite.

Para Rothenbacher (1997a:6-8), a descrição histórica das tendências e diferenças nos níveis de participação do emprego público no emprego total mostra que nos países da OCDE, o emprego público no pós Guerra cresce até um certo limite, a partir do qual cai ou se estagna. Em especial, os países mais desenvolvidos chegaram ao seu limite superior e

---

<sup>11</sup> Derlien e Guy Peters (1998) partem da hipótese de que a evolução do emprego público está relacionada à dinâmica política. Com governos conservadores, o emprego público tende a reduzir seu crescimento. Em governos socialistas ou social-democratas, o contrário ocorre.

<sup>12</sup> Uma boa síntese sobre as consequências, em termos das políticas públicas, do que ficou sendo conhecido como "neoliberalismo" encontra-se em Anderson (1996:9-37).

vem parcialmente declinando sua proporção, enquanto os países menos desenvolvidos mostram taxas de crescimento mais que proporcional.

Por outro lado, segundo o autor, embora os países mostrem um padrão similar na evolução do emprego: expansão, estagnação e declínio, cada país apresentaria diferentes níveis de emprego, à base de suas tradições e estruturas específicas. Assim, o comum na evolução do emprego público, seriam as três fases: crescimento, estagnação e declínio, e não determinado nível ou ritmo de crescimento.

Vale lembrar, no entanto, que a efetividade desses processos, no tocante à redução do emprego, seria maior na área social do Estado, onde os serviços e o emprego público mais cresceram no pós Guerra e onde se concentra a maior parcela do emprego público. Tomando-se as áreas de atuação do Estado, nas atividades econômicas, uma vez passado os momentos de nacionalização ou de criação de empresas, a experiência mostra que a evolução do emprego público nessas atividades tende a se assemelhar à do setor privado. A natureza capital-intensiva da indústria e dos serviços de utilidade pública tende a inibir o crescimento do emprego. Já nas atividades *sine qua non*, o emprego público mantém-se relativamente estável. Uma vez montadas as estruturas de poder, a demanda por pessoal nessas atividades obedece a uma reposição de quadros e à expansão lenta das atividades.

Em termos das funções tradicionais de Estado, o cenário político internacional nos anos 90, para os países europeus, modificou-se no sentido de uma redução das necessidades de pessoal. O fim da guerra fria, a abertura e a reforma das fronteiras, vêm acarretando reduções de militares na maioria dos países europeus. Outra mudança corresponde ao processo em curso de integração do Continente, que tende a transferir responsabilidades para além das fronteiras nacionais e reduzir a demanda por serviços públicos nacionais.

Neste sentido, se é bastante clara a tendência à redução do emprego nas atividades econômicas e *sine qua non*, por outro lado essas áreas só respondem por parcela diminuta do emprego público. Já no que se refere aos programas sociais do governo, a ampliação e diversificação dos serviços trabalho-intensivos de saúde e educação, quando da feitura do moderno Estado social, foram os grandes responsáveis pelo crescimento do emprego. E é justamente na área social, onde é mais problemático o corte de serviços. A sociedade nos

países avançados se acostumaram aos altos padrões de bem-estar social e resistem às ameaças de rebaixamento desse padrão. Assim, supondo que seja mantido um certo nível de bem-estar, as mudanças demográficas recentes não asseguram a redução de pessoal, pelo menos na saúde. Na área médico-hospitalar, as tendências demográficas sinalizam o crescimento da demanda por serviços e cuidados médicos.

No fundamental, a questão a ser discutida, concordando com Rothenbacher (1997b) é saber até que ponto o Estado pode retirar-se da produção de bens e serviços de uso coletivo, e em que amplitude os serviços sociais podem ser produzidos pelo setor privado.

De outra parte, em que pese o conjunto de medidas restritivas sobre o emprego no setor público, os resultados obtidos até o momento foram pouco expressivos. Em estudo da OCDE (1997), de vinte e seis países considerados, em dezoito deles o emprego público cresceu no período 1988-1996. E dos outros seis países que tiveram queda no emprego, somente no Reino Unido a diminuição foi expressiva, cerca de 31% do total do emprego no setor. Na Suécia e Itália, a queda variou entre 8,5% e 1,5%, respectivamente.

**Tabela 1.4**  
**Evolução do emprego público nos países da OCDE: 1988-1996<sup>13</sup>** (em milhares)

|                            | 1988   | 1989   | 1990   | 1991   | 1992   | 1993   | 1994   | 1995   | 1996   |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Alemanha <sup>1</sup>      | 4.247  | 4.273  | 4.305  | 5.810  | 5.753  | 5.620  | 5.522  | 5.424  | 5.362  |
| Austrália                  | 1.282  | 1.256  | 1.278  | 1.292  | 1.274  | 1.268  | 1.237  | 1.256  | .....  |
| Áustria <sup>2</sup>       | 668    | 679    | 691    | 711    | 728    | 753    | 775    | .....  | .....  |
| Bélgica                    | 741    | 738    | 745    | 731    | 725    | 720    | 702    | 694    | .....  |
| Canadá <sup>3</sup>        | 2.590  | 2.635  | 2.693  | 2.762  | 2.812  | 2.839  | 2.858  | 2.799  | 2.800  |
| Dinamarca <sup>3</sup>     | 766    | 780    | 780    | 776    | 774    | 780    | 776    | 774    | 786    |
| Espanha                    | 1.482  | 1.598  | 1.683  | 1.752  | 1.771  | 1.758  | 1.737  | 1.786  | 1.902  |
| EUA                        | 17.382 | 17.778 | 18.306 | 18.408 | 18.604 | 18.838 | 19.120 | 19.304 | 19.446 |
| Finlândia                  | 503    | 510    | 515    | 520    | 507    | 481    | 481    | 489    | 494    |
| França                     | 5.110  | 5.118  | 5.128  | 5.179  | 5.278  | 5.409  | 5.468  | 5.543  | .....  |
| Grécia <sup>4</sup>        | 352    | 379    | 363    | 372    | 368    | 373    | 373    | .....  | .....  |
| Irlanda <sup>5</sup>       | 200    | 192    | 191    | 195    | 200    | 210    | 214    | 215    | 219    |
| Islândia                   | 22     | 22     | 23     | 23     | 24     | 24     | 24     | 24     | 24     |
| Itália                     | 3.602  | 3.622  | 3.628  | 3.643  | 3.659  | 3.632  | 3.593  | 3.569  | 3.547  |
| Japão                      | 4.990  | 4.970  | 5.080  | 5.140  | 5.200  | 5.310  | 5.410  | 5.380  | .....  |
| Luxemburgo                 | 20     | 20     | 20     | 21     | 21     | 22     | 23     | 24     | .....  |
| México                     | 2.516  | 2.540  | 2.575  | 2.661  | 2.659  | 2.758  | 2.810  | 2.796  | .....  |
| Noruega                    | 558    | 563    | 580    | 597    | 615    | 632    | 640    | 647    | .....  |
| Nova Zelândia <sup>6</sup> | 245    | 240    | 245    | 239    | 233    | 236    | 236    | 234    | .....  |
| Países Baixos <sup>7</sup> | 750    | 746    | 743    | 737    | 733    | 733    | 735    | 727    | .....  |
| Portugal <sup>8</sup>      | 597    | 641    | 655    | 681    | 791    | 765    | 768    | 772    | .....  |
| Rep. Tcheca                | ...    | ...    | ...    | 259    | 259    | 259    | 282    | 363    | .....  |
| Reino Unido <sup>1</sup>   | 5.404  | 5.254  | 5.267  | 5.215  | 4.908  | 4.321  | 3.827  | 3.701  | .....  |
| Suécia                     | 1.398  | 1.426  | 1.437  | 1.427  | 1.372  | 1.324  | 1.286  | 1.278  | .....  |
| Suíça <sup>9</sup>         | 476    | 485    | 493    | 505    | 521    | 531    | 532    | ...    | .....  |
| Turquia                    | 1.535  | 1.500  | 1.450  | 1.560  | 1.580  | 1.588  | ...    | ...    | .....  |

Fonte: Base de données analytiques, OCDE, in: OCDE (1997).

Notas: <sup>(1)</sup>Inclui as Forças Armadas; <sup>(2)</sup>Inclui as empresas públicas diretamente dirigidas pelas autoridades públicas, mas excluídas as indústrias nacionalizadas e eletricidade; <sup>(3)</sup>Exclui os militares; <sup>(4)</sup>Estimativa do Departamento Econômico da OCDE; <sup>(5)</sup>Emprego dos serviços não mercantis; <sup>(6)</sup>Emprego dos ramos mercantis e não mercantis das administrações públicas; <sup>(7)</sup>Equivalente ao tempo pleno; <sup>(8)</sup>Inclui a educação e os serviços de saúde; <sup>(9)</sup>Administrações públicas incluindo os distritos e as comunidades.

A tendência à estabilidade do emprego foi descrita em Documento da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1994). Nele se informa que o volume mundial do emprego público experimentou diminuição gradual ou se manteve constante. No período, os governos pressionados por problemas de restrição orçamentária e pela intensificação da demanda por serviços sociais procuraram aumentar os serviços públicos e ao mesmo tempo conter a elevação dos gastos com a folha de pagamento. Para isso, uma das medidas

<sup>13</sup> Inclui os mesmos ramos não mercantis das administrações públicas que constam nos Dados das Contas Nacionais para 10 países, para os restantes os dados foram revisados à base de fontes adicionais. Para maior esclarecimentos consultar, OCDE (1997:8-9).

tomadas consistiu, ao invés de cortes generalizados, em transferir servidores de um local ou de uma área para outra, visando uma distribuição mais uniforme do pessoal civil.

Outras medidas consistiram no corte de salários e redução ou eliminação de subsídios e bonificações. Segundo o Documento da OIT (1994), as remunerações tendem a sofrer processo de deterioração e a perder terreno frente ao setor privado. Os reajustes de salários são, na maioria das vezes, menores que os do setor privado e não acompanham o ritmo da inflação.

Em termos da estrutura das remunerações, os países tendem a abandonar as escalas salariais à base do critério de tempo de serviço ou das qualificações requeridas pelo cargo que o servidor ocupa, e introduzir esquemas de remuneração baseados no mérito e no rendimento do trabalho. O abandono de uma estrutura salarial rígida por outra mais flexível busca conciliar questões administrativas com disponibilidades de caixa. Um problema que as administrações públicas enfrentam diz respeito à dificuldade de se contratar e manter especialistas qualificados, uma vez que os salários no serviço público são pouco atrativos. Os reajustes discricionários de salários são uma tentativa de contornar esse problema, sem onerar muito a folha de pagamento. Por outro lado, reajustes baseados no critério de rendimento do trabalho visam aumentar o volume e a eficácia dos serviços públicos prestados.

O período também assistiu as medidas de racionalização do emprego público, pelo uso mais intensivo dos recursos de informática, visando aumentar o rendimento e a produtividade do trabalho. Segundo relato dos sindicatos de servidores, esses recursos são utilizados para eliminar postos de trabalho, sobretudo administrativos, e aumentar a carga de trabalho. Por outro lado, do ponto de vista da sociedade e da população usuária, o maior número de empregados nas atividades-fim, enquanto um indício da ampliação dos serviços públicos, é algo salutar.

As medidas de “racionalização” incluíram ainda a descentralização dos serviços, principalmente nas áreas de saúde e educação. Ocorre que no repasse das atividades para as esferas locais, muitas vezes não se assegura a transferência dos fundos necessários.

Outra característica foi o aumento dos trabalhadores avulsos e temporários. Em contraposição à condição de empregados públicos de carreira, titulares, legalmente ou na prática estáveis, e com dedicação exclusiva, nos anos recentes, cresceu o emprego avulso e temporário e as jornadas de trabalho por tempo parcial e/ou flexível. Para os sindicatos de servidores, essas mudanças têm implicado em diminuição dos postos de trabalho e aumento da carga de trabalho, sem a elevação das remunerações. A tendência é de aumento do número de empregados públicos por tempo parcial, exercendo mais de uma atividade, inclusive no setor privado.

Em suma, as medidas visando reduzir os gastos com pessoal tendem a incidir mais sobre as condições e relações de trabalho no setor público do que sobre o nível do emprego. Com efeito, as análises tendem a convergir para a hipótese de que em situações de crise fiscal-financeira do Estado, o nível salarial, ao invés do emprego, tende a ser a variável principal de ajuste nos gastos com pessoal (Ginneken, 1990; Marshall, 1990).



## 2. SERVIÇOS E EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL A PARTIR DOS ANOS 30

### 2.1. Introdução

O serviço público no Brasil, até a década de 30, priorizava o apoio às atividades exportadoras, a ordem pública e a arrecadação de tributos. A ocorrência de poucos serviços, como correios e telégrafos, escolas, hospitais e faculdades isoladas, providos de maneira pontual e restrito às grandes cidades, implicava numa dimensão reduzida do emprego público.

O perfil reduzido do serviço público no país remonta ao Império<sup>14</sup>. Naquela época, a atenção se voltava de forma predominante para as grandes cidades e o comércio externo. Era uma administração de caráter regulador e aristocrático, dotada de limitadas fontes de financiamento.

“...a administração imperial volta-se antes para as grandes cidades e para a Corte do que para o campo; cuida do comércio exterior mais do que do comércio interior; das estradas de ferro e dos portos que ligam o País com o mundo exterior, mais do que das redes regionais e vicinais de comunicação e abastecimento. É uma administração mais de caráter regulamentar, dotada de poucos recursos financeiros e número diminuto de empregados. O seu sentido aristocrático manifestava-se nos gastos da Corte, que alcançam metade ou mais do total das suas despesas (Vieira da Cunha, 1963:32-33).

À despeito da administração imperial ser unitária, o seu controle sobre as províncias era bastante frágil<sup>15</sup>. À medida que as províncias foram ganhando maior autonomia político-administrativa, a Coroa perdeu parte do seu poder de nomear servidores. A instauração da República levou ao ulterior desenvolvimento desse processo. À criação dos

---

<sup>14</sup> Na realidade, esse perfil retrocede ao Brasil Colônia. A demarcação do Brasil império diz respeito à nossa independência política, período que deu início ao desenvolvimento do sistema administrativo no país.

<sup>15</sup> No Brasil, essa fragilidade era reforçada pela existência de vasto território precariamente integrado por vias de comunicação. No aspecto administrativo, a Coroa viu-se limitada em seu poder de patronagem [nomeação aos cargos públicos]. Remetendo-se ao Visconde de Uruguai (*Ensaio sobre o Direito Administrativo*, p.215), segundo Graham, “...A Coroa manteve o direito de nomear funcionários para o tesouro federal, o Ministério da Guerra e Marinha, o Correio Nacional e selecionar presidentes das províncias, bispos, comandantes superiores da Guarda Nacional, membros das altas cortes (*Relações Internacionais e Tribunais Superiores*), e empregados nas faculdades de medicina e direito e nas academias...” (1968:19).

estados, na Constituição de 1891, seguiu-se a quase completa autonomia da esfera estadual<sup>16</sup>. Segundo Oliveira Torres:

“Uma análise mais profunda das condições gerais da administração pública brasileira durante o regime republicano, antes de 1930, revela este fato singular: o governo federal dispunha de apenas dois instrumentos para manter sua autoridade em todo o território brasileiro – o Exército e o Telégrafo Nacional” (Oliveira Torres, A formação do Federalismo no Brasil, p.239, APUD Graham, 1968:21).

Surgiram então os diversos sistemas administrativos estaduais. Neles, um primeiro fator a limitar a expansão dos serviços e do emprego público era o montante disponível de recursos financeiros. Os estados com economias mais fortes podiam contratar mais gente e expandir suas atividades. Mas, no geral, o emprego público permaneceu reduzido, dentre outras coisas, devido à grande parte da população viver no meio rural, não pressionando por serviços públicos. Mesmo nas maiores cidades, poucos se beneficiavam com esses serviços, inclusive os de saúde e educação. Ora os serviços eram providos pela iniciativa privada, ora sua provisão pelo setor público era bastante limitada. Graham(1968) especifica que o maior interesse dos coronéis – quem detinha o grande poder de nomeação – era a manutenção da ordem pública e a utilização da máquina de Estado em seu benefício político.

Tampouco o emprego público era numeroso na esfera federal. A União restringia sua atuação basicamente ao eixo Rio-São Paulo-Minas Gerais. A descentralização político-administrativa fizera com que permanecesse na órbita federal apenas o manuseio das finanças nacionais e a provisão de serviços públicos para o Distrito Federal. A partir dos anos 20 foi que o governo federal buscou estabelecer políticas nacionais nas áreas de saúde, educação e comunicações, no entanto, sem que houvesse a continuidade dessas políticas (Graham, 1968:22; Vieira da Cunha, 1963:35)<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Nessa época, o poder político estava nas mãos dos chefes políticos regionais, de base familiar e rural, os chamados “coronéis”. A figura proeminente em cada Estado era o governador, que exercia o mandato através de sistemas de alianças com os líderes políticos municipais. Embora o presidente da República exercesse nominalmente amplo poder, na prática o seu controle via-se limitado pela autonomia dos estados. Ademais, o presidente da República era eleito pelo que ficou conhecido de “a política dos governadores”, em sua última fase conhecida como a “política do café com leite”. Uma alusão à aliança entre os interesses dos cafeicultores paulistas com os de criadores de gado mineiros.

<sup>17</sup> Segundo Vieira da Cunha (1963:36), após a 1ª Guerra Mundial o Governo Federal ampliou a máquina administrativa, sobretudo reforçando o aparelho de repressão policial e buscou ajudar os Estados decadentes. Não chegou, no entanto, a criar serviços de âmbito nacional, pois que a República federativa praticamente eliminara o espírito de nacionalismo.

A par da dimensão reduzida do emprego público<sup>18</sup>, era comum as nomeações por mecanismos de apadrinhamento e favoritismo político. Pode-se dizer que uso de tais expedientes acentuou-se à medida que avançou a descentralização político-administrativa. Já no Império, o propósito de construir um corpo de servidores recrutados à base do exame público se limitava ao governo central; as províncias passavam ao largo desse movimento. Por fim, o enfraquecimento do poder de nomeação da Coroa resultara na impossibilidade de se erigir um sistema administrativo com base no sistema de mérito (Graham, 1968)<sup>19</sup>.

No entanto, o serviço público continuou abrigando um grupo de servidores de elite, formado por pessoal especializado, ocupando os cargos mais elevados da administração. Segundo Loewenstein, esse pessoal era atraído pelas altas remunerações e pelo prestígio que o cargo proporcionava. A existência desse corpo de elite expressava a continuidade de uma tradição elitista oriunda do Império e com raízes no serviço público francês (Loewenstein Apud, Graham, 1968).

Em que pese a nomeação ao serviço público à revelia de critérios meritocráticos, o reduzido número de servidores em relação ao tamanho da população indicava não haver excesso de pessoal no serviço público. O caso da Região Nordeste exemplifica isso. Na região, mesmo com o declínio econômico limitando as ocupações nas atividades privadas e a presença dos chefes políticos locais, a relação empregados públicos/população residente era menos da metade da verificada nas regiões mais prósperas<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> No Censo Demográfico de 1920, para uma população de 30,5 milhões havia 186 mil empregados públicos: 06 empregados por cada mil habitantes. Cerca de 92% da população e do emprego público estavam nas regiões Nordeste, Leste e Sul (Vieira da Cunha, 1963:113).

<sup>19</sup> Escreve Graham: *"Despite serious obstacles to the creation of a centralized government, the Crown used its appointive powers to help build a body of trained public servants, and isolated attempts were made at the national level to select governmental employees on the basis of capacity. (...) Dom Pedro I and Dom Pedro II, were interested in integrating and providing for its elite groups. The obstacles to centralization were such that an independent national service did not emerged. Nevertheless, the various emperors – as a moderating power in the midst of factional politics – have usually been credited with the maintenance of high standards in the selection of civil servants, and this has been in contrast with the spoils system practiced at the provincial level"* (1968:19-20).

<sup>20</sup> Nas Regiões Leste e Sul, mais ricas e com centros urbanos mais desenvolvidos, haviam 07 servidores por cada mil habitantes; no Nordeste a relação caía para 03 (Vieira da Cunha, 1963:113).

## **2.2. Aspectos da Evolução da Administração Pública no Brasil Após 1930**

### **2.2.1 O Movimento de Reforma Administrativa e a Criação do DASP**

A partir de 1930 as mudanças sócio-econômicas e político-administrativas abriram novas perspectivas para o crescimento dos serviços e do emprego públicos no Brasil.

Nos anos 30 iniciou-se um movimento de reforma do aparelho administrativo. Morstein (1941) percebeu esse movimento como uma necessidade do Estado nos marcos da sociedade industrial. Para o autor, o sentido de direção pública é um imperativo dessa sociedade, mais complexa e vulnerável do que qualquer outra. Nela, a necessidade de um controle mais sutil de Estado, e a dependência em relação à capacidade do governo de promover soluções administrativas e organizacionais, tende a requerer a implantação de reformas. A experiência pioneira fora a Reforma inglesa entre 1850 e 1870, baseada na moralização do serviço público, através da instituição do sistema de mérito. Os dirigentes britânicos previram a tensão que haveria de recair sobre a máquina pública com o advento da questão social. O nepotismo vigente na nomeação de quadros para os departamentos centrais, tolerado durante décadas, por ser uma fonte de mediocridade e incompetência, tornara-se um fator de instabilidade para o Império.

No Brasil, os ‘porta-vozes’ da reforma administrativa justificaram-na como um imperativo à ampliação das atividades de Estado. Segundo Briggs (1938), apenas a criação de órgãos era insuficiente para o setor público dar conta das atividades nas áreas de saúde, educação, e da nova questão social. Para Marques de Souza (1943a), o aumento contínuo das funções governamentais criara problemas administrativos devido aos quais se buscava reduzir os gastos crescentes da administração; aparelhar os órgãos administrativos à altura das funções exercidas; uniformizar o tratamento das atividades que seriam comuns aos órgãos, e aliviar a carga de responsabilidade do chefe do executivo, das atividades que requeriam técnica e especialização próprias.

O quadro que estes autores apresentam da época é o da desorganização administrativa. Em termos da gestão de pessoal, entendia-se isso como a falta de regras e procedimentos disciplinando a admissão de servidores, o reajuste de salários e a

inexistência de um sistema de carreiras. Em tudo vigorava o interesse individual às expensas do direito coletivo. Os vencimentos se fixavam ao sabor de injunções momentâneas e quase sempre visando beneficiar servidores específicos. Era esquecida a natureza das funções, a hierarquização e o escalonamento de salários. A denominação dos cargos muitas vezes não tinha relação com a atividade de fato exercida. Os servidores distribuíam-se pelas repartições, em geral, ocupando cargos isolados e sem acesso à carreira. Em relação à admissão de pessoal, era de uso corrente o “sistema do pistolão” (Briggs:jul/set:1938).

Esquemáticamente, o movimento de reforma administrativa envolveu: i) A criação, em 1930, da Comissão Permanente de Padronização de Material; ii) A inscrição, em 1934, do sistema de mérito na Constituição; iii) Em 1936, a constituição pelo Presidente da República da Comissão Mista de Reforma Econômica e Financeira, a partir da qual foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC) e a Lei 284, instituindo as normas básicas da administração de pessoal e criando um sistema de classificação de cargos; iv) Em 1938, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, em virtude de mandamento constitucional e organizado pelo decreto-lei n.º 579 de 30 de julho de 1938. O DASP absorveu as funções do CFSCP que foi então extinto; v) A decretação, em 1939, do primeiro Estatuto do Funcionário, substituído depois, em 1952, pela Lei nº.1711.

Para Briggs, a criação do DASP, no Estado Novo, foi um imperativo desse regime. A superintendência da administração pública, a cargo do chefe do executivo e outorgada pela Constituição de 1937, requeria a existência de um órgão especializado, diretamente subordinado ao Presidente da República, a fim de lhe auxiliá-lo na orientação, coordenação e fiscalização do serviço público. Essa atuação do DASP, em meio à concentração de poder no executivo, poria fim à interferência político-partidária, vista como responsável pela desorganização administrativa (jul/set:1938).

De acordo com o decreto-lei que o criou, caberia ao DASP estudar a estrutura e o funcionamento dos órgãos públicos, estudar as inter-relações desses órgãos e também suas relações com o público, a fim de produzir mudanças visando reduzir custos e aumentar a eficiência; realizar proposta orçamentária e fiscalizar a execução do orçamento; realizar

seleção de candidatos a cargos e funções; promover a readaptação e o aperfeiçoamento de funcionários; estudar e fixar os padrões e especificações de material; inspecionar os serviços e auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei<sup>21</sup>.

Uma das medidas iniciais do Órgão foi instituir o processo de seleção para a entrada no serviço público e a criação de controles para a manutenção do processo. Desde 1936 que a Lei 284 instituíra o Sistema de Mérito. Porém, em dois anos de existência, o CFSCP poucos concursos realizara. Coube ao DASP a efetiva implantação do sistema. Segundo Siegel (1964), no Brasil, a seleção de pessoal por meio de concurso público transformou-se no principal símbolo do movimento de reformas.

Na visão do DASP, o sistema de mérito asseguraria a igualdade de oportunidade, a eficiência dos quadros, e a neutralidade administrativa, pré-requisitos para a criação de um moderno sistema público de pessoal.

“O favoritismo, o emprego público transformado em sinecura e a idéia de funcionário associada à de parasita e de simples peça do mecanismo eleitoral, eram os sintomas de uma situação que assentava raízes no estreito círculo vicioso da interdependência de oligarquias locais e de falsos ‘leaders’ políticos do poder central” (Briggs: abril de 1941:218).

O movimento de reforma do serviço público se propôs extensivo às esferas estadual e municipal de governo. Tem-se que a ampliação das funções públicas atingira tais esferas, nelas ocasionando problemas semelhantes aos vividos pela União. Os estados e municípios buscaram então reproduzir os elementos de racionalização do serviço público presentes na Lei federal, adaptando-os às condições locais. Daí surgiram as primeiras iniciativas de reajustamento dos quadros e vencimentos do funcionalismo estadual; a formação de carreiras profissionais e a redução dos padrões de vencimento; a decretação de Estatutos

---

<sup>21</sup> No Estado Novo o DASP ampliou bastante sua atuação. Coube-lhe, por exemplo, as primeiras iniciativas industrializantes do Estado, sob a forma de planos globais dos investimentos estatais. O DASP elaborou em 1939 o Plano Especial de Obras Públicas e de aparelhamento da Defesa Nacional. Esse Plano contemplava investimentos em infra-estrutura, indústrias de base e o reaparelhamento das Forças Armadas. Ver Draibe (1985).

dos Funcionários Cíveis Estaduais e Municipais, repetindo em linhas gerais o Estatuto Civil Federal; a criação dos Departamentos do Serviço Público (DSP) junto aos interventores federais. Em 1943, seis estados possuíam DSP: Rio de Janeiro, São Paulo, Pará, Paraíba, Alagoas e Goiás<sup>22</sup>.

Mas o alcance e a efetividade desse movimento foram limitados. Em início dos anos 60, segundo Nascimento (1962), muitos estados ainda não tinham alcançado um mínimo de sistematização na administração de pessoal. Não haviam órgãos responsáveis pela institucionalização e regulamentação do quadro de pessoal e o ingresso e a progressão funcional não se pautavam pelo sistema de mérito. Os órgãos da administração, apelidados de 'Daspinhos', na prática tinham uma atuação rotineira, se resumindo ao mero registro de pessoal.

Também na esfera municipal predominava a imaturidade administrativa. De acordo com Pesquisa do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), realizada em 1973, cerca de 53% dos municípios não possuíam Órgão específico de pessoal; 50,3% não dispunham de Estatuto do funcionário; e 36,8% não dispunham de Cadastro de Pessoal. E quanto à vigência do sistema de mérito, 56% dos municípios não proviam os cargos através de concurso público. Esse percentual era maior nas regiões mais periféricas. Se nas regiões Sul e Sudeste, 37,8% e 49,5% dos municípios não realizavam concurso, nas regiões Norte, Centro Oeste e Nordeste, as parcelas subiam para 66,2%; 72,9% e 81,1%, respectivamente (IBAM, 1973:38-48).

### **2.2.2. O Sistema de Mérito no Brasil: dificuldades de implantação**

É comum considerar que na vigência do Estado Novo o DASP foi bem sucedido na implantação do Sistema de Mérito. Constam que as nomeações de caráter político foram reduzidas. Vargas teria possibilitado manter sob controle os demandantes de emprego e que após o Estado Novo não se conseguiu dar continuidade ao sistema. Segundo os críticos, ainda mantinha-se a atitude tradicional de considerar o emprego público uma sinecura, pois

---

<sup>22</sup> As atribuições dos DSP seriam mais extensas e complexas do que as do próprio DASP. Enquanto este seria um órgão essencialmente orientador, coordenador e supervisor, os DSP assumiam funções executivas (Marques de Souza, 1943:150).

embora o sistema de mérito fosse o critério oficial, muitos cargos eram preenchidos por critérios políticos. Graham (1968) aponta para a lacuna existente entre o controle formal e o poder do DASP: a Lei 284 de 1936 definia duas categorias de empregados<sup>23</sup>: funcionários e extranumerários<sup>24</sup>. Os primeiros ingressavam por concurso; os segundos, sem a exigência de concurso, seu ingresso ficava a mercê do favorecimento político ou pessoal. Além disso, o papel atribuído ao DASP, de coordenador geral do sistema administrativo nacional, foi sobremaneira dificultado após 1938, com a criação de agências independentes, autarquias e institutos de seguridade social.

De outra parte, o sistema de mérito sempre teve aplicação restrita ao ingresso em carreira, ficando a progressão funcional e o acesso a cargos mais elevados ou de direção, normalmente subordinados aos critérios de antiguidade, laços de amizade ou favorecimento político.

A inexistência de apoio popular ao concurso público seria um elemento responsável pela sua dificuldade em fincar raízes no país. Embora inscrito na Constituição, tal forma de seleção não resultou, a exemplo dos Estados Unidos e Inglaterra, de amplo movimento de opinião pública. Pesava contra o sistema de mérito, a identificação com o regime ditatorial. Como a reforma administrativa fora uma decisão de governo, administrada de cima para baixo, e sem o apoio da sociedade, ela teve que se fiar exclusivamente no executivo para o seu sucesso.

Enquanto instrumento do executivo, a capacidade do DASP de preservar o sistema de mérito dependeu, fundamentalmente, da vontade política do governante. No governo Vargas, porque era do compromisso do executivo, o DASP logrou implementá-lo, sendo as nomeações de caráter político reduzidas. Nos demais governos, quando era conveniente

---

<sup>23</sup> A primeira categoria constituiria um núcleo destinado a assegurar a continuidade administrativa, cabendo aos outros determinadas funções, em número variável e de caráter transitório, em razão da expansão, nem sempre permanente, dos serviços públicos.

<sup>24</sup> A categoria “funcionário público” remonta ao Império. Ela constitui-se de um conjunto de servidores públicos permanentes, de carreira, nomeados de acordo com os decretos de um Ministério particular, ao qual são vinculados. Os extranumerários corresponderiam ao pessoal suplementar. Consultar a esse respeito, Siegel (1964) e Graham (1968).

ceder às pressões por emprego, eles assim procediam, nomeando extranumerários e interinos<sup>25</sup>, sem a necessidade de exame público e de acordo com a Lei.

No período Dutra, por exemplo, a restrição aos concursos teve como contrapartida a nomeação de extranumerários e interinos. No governo Kubitscheck, as nomeações foram descentralizadas. Qualquer Ministério na posse de seu orçamento, desde que respeitando a regra geral de um limite máximo de gastos com a folha salarial, podia admitir servidores. Siegel (1964) atribui aos presidentes Juscelino e Goulart a responsabilidade por milhares de nomeações, especialmente nos Ministérios da Agricultura, do Trabalho e nas Autarquias.

Graham (1968:134-139) questiona se houve de fato excessiva nomeação à revelia do sistema de mérito, nesses dois governos. Na evolução dos extranumerários, a categoria que mais se prestava a esse tipo de contratação, seu número cresceu de 91.827, em 1943, final do Estado Novo, para 113.574, em 1958, final do governo Kubitscheck. Segundo esse autor, nesse ínterim, ambos os governos contribuíram para a expansão do emprego público, não sendo nenhum mais ou menos responsável em contratar pessoal sem a observância de concurso. No governo Goulart, não se dispõe de dados sobre o serviço público federal; no entanto, sabe-se que em 1960 a tradicional via de nomeação política, a categoria dos extranumerários, foi extinta. Além disso, foram estabelecidos controles sobre os institutos de seguridade, uma das principais portas de entrada sem concurso no serviço público. Sem dúvida que após o breve período do governo Quadros aumentaram as pressões clientelistas. No entanto, não se pode medir a extensão dessas pressões nem se determinar quanto das nomeações feitas no governo Goulart deveram-se à reposição de pessoal ou se resultaram efetivamente em crescimento do número de servidores.

As evidências do clientelismo atuando no recrutamento de servidores entre 1937 e 1962 foram dimensionadas por Warhlich (Apud Graham, 1968:129) ao comparar o número de candidatos aprovados em exame com o número aproximado de nomeações. Nesse período, foram aprovados 75.155 candidatos ao passo que apenas nos ministérios foram criadas cerca de 300 mil vagas. Nas autarquias, por volta de 200 mil vagas deveriam ser

---

<sup>25</sup> Era comum os interinos serem transformados em empregados permanentes. Nos termos da lei, a contratação desse pessoal era de no máximo um ano. Mas por conta da limitação dos concursos, eles permaneciam no serviço público e depois eram efetivados.

preenchidas com base no sistema de mérito, no entanto, só duas instituições mantinham o sistema: o Instituto de Assistência e Previdência dos Trabalhadores da Indústria (IAPI) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Ainda conforme levantamento do DASP, julho de 1961, de um total de 300.000 servidores civis, apenas 15% deles foram nomeados por concurso.

Por outro lado, não se dispõe de informações precisas sobre a evolução do emprego no serviço civil federal. Na realidade, se desconhecia o número total de servidores. Embora houvessem informações sobre as dimensões do serviço público, as nomeações realizadas e as categorias de empregados, os dados não eram completos nem comparáveis. O principal motivo era a existência de inúmeras entidades autônomas criadas a partir de 1938, as autarquias, das quais não se tinha informações sobre o quadro de servidores. No entanto, tem-se como razoavelmente certo o número de 131.628 servidores em 1938 [até então a criação de institutos e agências independentes eram de pouca consequência]. Para 1953, estimou-se um total de 240 mil servidores; em 1960, pesquisa feita pelo DASP estimou o número total de servidores variando entre 344.097 e 345.568 mil (Graham, 1968:131).

A contratação de servidores sem concurso não significava que se estivesse burlando a Legislação. A Lei contemplava a admissão sem concurso de extranumerários e interinos. Também o número de contratações não excedia ao que era permitido em Lei. Em 1956, na Administração Direta haviam 217.135 servidores e 289.694 posições autorizadas por Lei. Em 1960, pelo Anuário Estatístico, na Administração Direta haviam 231.504 servidores e 293.645 vagas legalmente disponíveis; nas Autarquias esses números correspondiam a 114.064 servidores e 142.179 vagas. O menor número de contratações em relação ao autorizado em Lei era um argumento contra os que acusavam o serviço público federal de empreguismo. Tem-se assim, que, pelo menos na esfera federal, para os anos de 1956 e 1961, é questionável se falar em excesso de pessoal no serviço público (Graham, 1968:131).

\* \* \*

As análises geralmente evidenciam como fatores explicativos da ocorrência de práticas clientelistas na contratação para o serviço público, a permanência de valores tradicionais na sociedade e no modo de fazer política no Brasil, os interesses dos partidos

populistas no período 1945-1964, e a dificuldade de inserção das classes médias no mercado de trabalho.

Uma visão amplamente difundida aponta para a existência de clientelas políticas e de um Estado Cartorial. Essa análise está presente na discussão de Jaguaribe (1962) sobre o estilo clientelístico de fazer política, cujo correlato é o Estado Cartorial, um regime político em que favores (usualmente na forma de empregos ou privilégios) são intercambiados por votos. A finalidade primeira do emprego público seria prover *status* e segurança para a classe média dependente do Estado. O emprego público funcionaria como proteção à mobilidade social descendente e um importante elo no sistema de sobrevivência política dos donos do poder. Segundo o autor:

“A existência do Estado Cartorial é baseada no fato de que o Estado é, em primeiro lugar, o mantenedor ou garantidor do status quo. Ele (...) é um produto das clientelas políticas e, ao mesmo tempo, o instrumento de que elas se utilizam para se perpetuar. (...) Nesse sistema o emprego público não é na realidade direcionado à retribuição de qualquer serviço público mas apenas em subsidiar de forma mais ou menos indireta as clientelas em troca de apoio eleitoral. Essa função, separada da realidade social, e não relacionada à necessidade de retribuir efetivo serviço público, resulta numa infinita pirâmide de cargos em que circulam papéis inócuos e cuja única atividade exercida é a satisfação própria através de práticas auto-beneficentes.... Seu objetivo não é a retribuição de serviços públicos, mas [em vez] prover uma classe média marginal que, desde que tenha pouco a fazer, torna-se a força predominante na opinião pública (...). A classe dominante indiretamente subsidia o ócio e a marginalidade da classe média, dando a ela um lugar no Estado Cartorial...” (Jaguaribe, 1962, Apud Graham, 1968:95).

Outra interpretação concebe o emprego público no contexto de um estilo populista de política, cujo melhor exemplo seria a ação do antigo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Os partidos populistas nomeariam para o serviço público como forma de recompensar o apoio de grupos de trabalhadores urbanos e dos segmentos inferiores das camadas médias, suas principais bases de apoio. Um exemplo era o controle que o antigo PTB detinha sobre o Ministério do Trabalho. Consta que as nomeações de caráter político eram frequentes nesse Ministério, bem como nos Institutos de Seguridade Social. Ao PTB interessava o controle desses órgãos, dada a importância das políticas trabalhistas e dos programas de seguridade para os trabalhadores urbanos com carteira assinada, sua principal base de apoio.

Graham (1968) distingue dois tipos de pressão responsáveis pela procura excessiva de empregos públicos. Aquelas tradicionais, envolvendo laços de família e amizade, o que seria próprio da vida política do país, dado aqui o forte sentido de família e o desejo de ver os mais próximos protegidos, resultando isso em arraigado nepotismo no serviço público. E aquelas de natureza sócio-econômica; a população economicamente ativa é bem maior que o número de vagas no setor privado. A carência de empregos estimularia a busca de ocupações no serviço público.

O emprego público interessaria como fonte de renda e por assegurar direitos e maior estabilidade. Segundo Siegel (1964), no Brasil a difícil situação financeira das classes baixa e média fazem-nas buscar segurança no serviço público. É comum se combinar o emprego na iniciativa privada com outro no setor público. Embora muitas vezes mal remunerado o serviço público proporciona salário mais estável e seguridade; isso, somado ao rendimento noutras ocupações, torna possível uma vida remediada.

### **2.2.3. Evolução do Aparelho de Estado Após 1930**

É importante observar que a conduta geral de nomeação ao serviço público, por critérios não-meritocráticos, em vigor antes de 1930, não resultava em 'inchamento' do quadro. As evidências eram de um emprego público estável e reduzido. O movimento de reforma administrativa se opunha à tal forma de nomeação pelo que ela representava de obstáculo à criação de um moderno e racional serviço público. As críticas ora tratavam de evidenciar o quanto a inexistência do sistema de mérito contribuía para uma desorganização administrativa, ora remetiam-se à inadequação do serviço público à nova realidade do país. Após 1930, com a expansão do emprego público e a continuidade de nomeações, à revelia de critérios meritocráticos, foi que começaram as referências ao empreguismo de Estado.

No entanto, o crescimento do emprego público teve como contrapartida a ampliação das atividades estatais. Draibe(1985) percebe o período iniciado na década de 30 como uma

fase particular no desenvolvimento do Estado, que se estrutura materialmente para dar suporte à políticas de âmbito nacional<sup>26</sup>. Segundo a autora:

“À diferença do Estado oligárquico, cujos limitados conteúdos nacionais e unificadores repousavam predominantemente no âmbito das instituições políticas e se expressavam fundamentalmente sob a forma político-parlamentar, a ‘novidade’ introduzida em 30 está em que aquelas características nacionais e unificadoras ganharão grau maior de efetividade desde que inscritas na materialidade do organismo estatal, na sua estrutura burocrático-administrativa” (Draibe, 1985:130).

As décadas que se seguiram à Revolução de 30 foram de criação e reestruturação dos principais Órgãos e políticas do Estado. Na esfera do judiciário, o reforço da estrutura federal levou à criação das Justiças Eleitoral e do Trabalho<sup>27</sup>. E no âmbito das instituições responsáveis pela segurança de Estado, o Exército reorganizou-se internamente, levando adiante um programa de reequipamento e ampliação de seus efetivos.

Na área social, houve uma progressiva extensão do poder de Estado sobre o sistema educacional. A partir da criação do Ministério da Educação e Saúde, em 1930, estruturou-se o aparelho responsável pela elaboração e implementação das políticas educacionais<sup>28</sup>. Na saúde, o período iniciado em 1930 rompeu, segundo Draibe (1985), com o caráter até então débil, fragmentado e pontual da intervenção estatal. Pela primeira vez, se configurou uma política nacional de saúde pública, cujos programas se vincularam às necessidades advindas dos processos de urbanização e industrialização. No período, surgiram as entidades atuantes no combate às endemias e epidemias, bem como o provimento dos serviços sanitários.

<sup>26</sup> A publicação *Coleção Nosso Século – Brasil: 1930/1945* (1a. parte), descreve a expansão do emprego público nesse período, nos seguintes termos: “O Estado que surgiu em 1930 nasceu da crise das elites da República Velha. Os grupos que assumiram então o comando do país – tenentes e políticos gaúchos – fundaram um Estado forte e centralista, cuja intervenção na economia era crescente. (...) Contudo, organizar o Estado nacional em novas bases e zelar pelo cumprimento das disposições legais necessárias exigia a ampliação do quadro de servidores do Estado. Entre 1920 e 1940, o número desses funcionários por 1000 habitantes, nas regiões Leste e Sul, passou de 7 para 14 (p. 104).

<sup>27</sup> A Justiça Eleitoral foi instituída na Constituição de 1934 e a Justiça do Trabalho na Constituição de 1946. Segundo Draibe, a criação dessas instituições significou a inscrição, na estrutura material do Estado, dos conflitos que permeavam a sociedade: o conflito capital-trabalho, regulamentado pela Justiça do Trabalho e as pressões dos setores médios e populares pela ampliação da cidadania política, no caso da Justiça Eleitoral (1985:65).

<sup>28</sup> Esse movimento de progressiva extensão do poder estatal sobre o sistema educacional perseguia, de modo simultâneo, três objetivos principais: a formação da cidadania, através da transmissão dos valores nacionais; a resposta às pressões, por educação, de setores cada vez mais amplos da sociedade; e a formação técnico-profissional da mão de obra. Segundo Draibe, nos anos 30 se colocara uma *questão nacional* da educação, gestada desde os anos 20, que tinha como eixo principal a crítica ao que seria um extremado federalismo no sistema educacional (1985:68-69).

O Estado ampliou seu raio de ação para a área da previdência e assistência social. Até 1930, existiam as Caixas de Aposentadorias e Pensões, de natureza não-estatal. Estas eram organizadas por meio de acordos de seguro entre empregados e empregadores e se circunscreviam ao âmbito da empresa individual. Em 1933, criou-se o primeiro Instituto, o da Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPS). Em seguida, montou-se, sob o controle do governo federal, imensa máquina de serviços concedendo benefícios previdenciários aos assalariados urbanos. Organizados na forma de autarquias e articulados às organizações sindicais, esses institutos estruturaram os serviços de previdência e assistência social, por categorias profissionais, e à base de um sistema tripartite de contribuições.

Em que pese tais ocorrências, é sabido que a atuação social do Estado ficou aquém das necessidades da população. Na saúde e educação, por exemplo, os equipamentos não alcançaram níveis razoáveis de atendimento; parcelas da população, rural e urbana, continuaram excluídas dos serviços. As políticas de saúde pública, de âmbito nacional, até início da década de 60, se restringiam a um conjunto de programas pouco articulados entre si. Também o sistema de Previdência e Assistência Social ficou restrito aos assalariados urbanos com carteira, permanecendo de fora ampla massa de trabalhadores do campo e da cidade.

Outra ação pioneira deu-se na esfera econômica. O Estado, após 30, desenvolveu ampla ação industrializante<sup>29</sup>, vindo a montar o aparelho econômico estatal. Essa atuação que começou em 1931 com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e a organização dos seus departamentos técnicos, culminou na fundação da empresa estatal ou de economia mista. Essa ação envolveu a criação do próprio DASP. Afora a reorganização da estrutura administrativa, incluindo a racionalização do quadro de pessoal civil, bem como a padronização e centralização das compras da administração, foi da responsabilidade do órgão as primeiras iniciativas de planejamento global do investimento público. O DASP elaborou, em 1939, o Plano Especial de Obras Públicas e de Aparelhamento da Defesa Nacional, que contemplava investimentos pesados em infra-estrutura, indústrias de base, bem como o reequipamento das Forças Armadas.

---

<sup>29</sup> Uma boa síntese a respeito do papel do Estado na Economia Brasileira encontra-se em Suzigan (1976).

No entanto, a expansão da máquina pública experimentou problemas. No tocante à racionalidade administrativa, ela foi comprometida pela reestruturação do DASP<sup>30</sup>. A partir de 1945, o DASP perdeu muitas de suas funções, o que dificultou o funcionamento da máquina e a coordenação do gasto público. Nessa época, afirma-se terem crescidos os casos de duplicação de competência, dissidências inter-burocráticas e as orientações técnicas e políticas conflitantes. Segundo diagnóstico feito no II Governo Vargas, a situação era de paralisia e envelhecimento do aparelho, havendo uma superposição de órgãos sob regimes jurídicos e institucionais diversos, o acúmulo de funções por parte do chefe do executivo, e dificuldades de manter sob uma direção única, a multiplicidade de órgãos existentes<sup>31</sup>.

Segundo Fiori, a máquina pública estruturou-se, no Brasil, não somente a partir de iniciativa própria e autônoma, mas também como resposta às exigências colocadas pela soma de interesses particulares que, para além dos canais parlamentares, se alojaram no executivo, condicionando sua expansão e intervenção. Muitos aparelhos da administração pública foram criados e/ou se expandiram para dar conta de interesses particulares, não raro se sobrepondo aos já existentes, sem que esses desaparecessem ou fossem desativados. Muitas vezes, a coexistência de estruturas e órgãos ultrapassados, com outros construídos de forma moderna, isto é, tecnocrática e centralizada, deu a tônica da expansão da máquina pública no país (Fiori, 1995:100-101).

O desenvolvimento do aparelho de Estado enfrentou dificuldades ainda de natureza orçamentária. Após 1930, a arrecadação tributária passou a se apoiar nos impostos sobre as atividades voltadas para o mercado interno, havendo a partir daí amplo esforço de ampliação da base fiscal e financeira do Estado. No entanto, a maior arrecadação não foi suficiente para arcar com o crescimento de gastos na área social e menos ainda com sua ação industrializante. Segundo consta, a ampliação da base tributária ficou aquém das necessidades de receita da União, sendo insuficiente até para arcar com os gastos

---

<sup>30</sup> A reestruturação do DASP após 1945 acarretou na sua perda de funções e prestígio. De superintendente da administração federal e responsável por elaborar o orçamento e organizar o planejamento econômico o DASP torna-se mero órgão consultivo, encarregado de estudos e de orientação administrativa.

<sup>31</sup> Esse diagnóstico já fazia parte da mensagem presidencial de Vargas de dezembro de 1951. Com base nele o Executivo, em 1953, enviou ao Congresso projeto de Reforma Administrativa, mas que não foi aprovado na gestão Vargas, nem nos governos subsequentes. Segundo Draibe (1985:215) as tentativas de superação do quadro administrativo se fizeram sentir menos no projeto fracassado de reforma que na natureza distinta dos novos órgãos criados, na forma predominante dos mecanismos de regulação e na articulação entre os setores burocráticos de Estado e grupos econômicos.

tradicionais de manutenção da máquina, continuando crônico o problema do déficit orçamentário estatal<sup>32</sup>.

Com relação ao quadro de pessoal, o projeto de reforma, voltado à racionalização burocrático-administrativa não conseguiu eliminar traços de clientelismo e patrimonialismo do serviço público. O comum foi a moderna burocracia, formada por técnicos e pessoal da administração nas atividades modernas, conviver com setores tradicionais do funcionalismo, afeitos ao patrimonialismo, e setores novos, que expressavam o clientelismo associado às políticas de massas, em especial nas áreas da previdência e assistência social.

Em resumo, é inquestionável que o crescimento do emprego público no âmbito federal foi coetâneo com a expansão das funções de Estado. No campo social, pela primeira vez constituíram-se políticas sistemáticas e contínuas, de âmbito nacional, abrangendo os principais setores: saúde, educação, previdência e assistência social. Na área econômica, o Estado avançou na criação de infra-estrutura, definiu as bases da siderurgia, da exploração e refino do petróleo, etc. Houve o reforço ainda da ampliação dos aparelhos militar e de segurança pública, do judiciário, e das estruturas tributária e financeira.

Porém, as realizações ficaram aquém do necessário. No campo social, em particular, os avanços não visavam incluir a todos, vindo a se estabelecer o que Draibe (1985) denominou “uma cidadania incompleta, restrita e discriminatória”. Também nas outras áreas, a par dos avanços, muito ficou incompleto. Ademais, na expansão do aparelho de Estado houve acúmulo de problemas burocráticos: duplicidade de órgãos, superposição de competências, e um quadro de pessoal assaz heterogêneo em relação compromisso com a coisa pública e com a prestação de serviços.

#### **2.2.4. Os Serviços e o Emprego Público na Esfera Municipal**

No Brasil, não obstante a estrutura federativa, os municípios sempre detiveram a menor parcela do emprego público<sup>33</sup>, indicando isso uma baixa provisão de serviços pela esfera. Historicamente, os municípios no país se estruturaram para promover os interesses

---

<sup>32</sup> O resumo histórico da questão fiscal brasileira relacionado à expansão do aparelho de Estado, no período 1930-1960, encontra-se em Draibe (1985:119-129). A autora mostra que os empréstimos externos e a criação da empresa pública ou de economia mista, combinados às mudanças do sistema fiscal, foram as opções do governo para enfrentar o crescente volume de capital requerido à expansão de suas atividades.

exportadores ou para servir de base à ocupação do território, ficando as necessidades locais relegadas a segundo plano (Brasileiro, 1973:4).

Isso perdurou a despeito do advento da República e da forma federativa de governo. A Constituição de 1891 que instituiu como princípio básico a autonomia municipal, assim o fez de forma vaga, à medida que não assegurou a distribuição tripartite dos recursos, e que deixou aos estados a definição dos assuntos municipais. Os municípios continuaram, então, subordinados às esferas superiores de poder e carentes de recursos. Não havia autonomia mesmo para a escolha do prefeito. Em doze dos vinte estados, cabia ao governo estadual nomear os prefeitos, e estes tinham de ter o reconhecimento do Congresso. Daí que na República Velha o governo local, ao invés de prestar serviços, funcionava mais como um instrumento político nas mãos dos setores dominantes (Brasileiro, 1973:6).

A Constituição de 1934 assegurou a eleição para prefeito e uma divisão tripartite de impostos. Mas a decretação do Estado Novo em 1937 interrompeu esse processo, ficando apenas mantida a divisão de tributos. Já a Constituição de 1946 retomou o fortalecimento do município, sendo instituída a eleição para prefeito, a arrecadação e a divisão de tributos, e limitou-se a possibilidade de intervenção nessa esfera. Esse processo sofreu reversão no regime Militar de 1964 (Dória, 1992:36).

Ademais, a distribuição das receitas do governo sempre foi desfavorável à atuação municipal. Em 1950, a União ficava com 47,9%; os estados com 40,4%; e os municípios com 11,8% das receitas. Em 1960, as proporções eram: União, 47,5%; Estados, 43,2%; e Municípios, 9,2%. Em 1966, 50,7%; 40,3% e 9,0%, respectivamente (Nascimento, 1973: 22).

De outra parte, no país o sistema político-partidário não contribuía para a prestação local de serviços. Nos países desenvolvidos, uma das causas da expansão dos serviços e do emprego público local foi a disputa entre facções com ideologias definidas. Na Inglaterra, por exemplo, a disputa entre conservadores e liberais foi responsável pelo aumento do emprego desde fins do século XIX. No Brasil, o grande domínio de chefes políticos locais,

---

<sup>33</sup> Em 1950 a União detinha 50% do total do emprego no setor público; Estados, 35%, Municípios, 15%. Em 1973, a União detinha 35%; os Estados, 45% e os Municípios, 20% (Rezende & Castelo Branco, 1976:145).

bem como a escassez de recursos municipais, contribuiu para a preservação do clientelismo entre o município e as esferas superiores. Em geral, o governo municipal apoiava o governo estadual e federal, e em troca o município recebia verbas e serviços. Ademais, a escassez de recursos, juntamente com a falta de tradição do município em prestar serviços, dificultava a ação reivindicativa dos cidadãos no plano local.

Como resultado, era baixa a provisão de serviços públicos, sendo mais baixa ainda a provisão de serviços oferecidos pelos municípios. Isso fica patente na pesquisa realizada em 1958 pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em 2.340 cidades, correspondendo a 96,6% dos municípios então existentes (IBAM, 1975:5).

**Quadro 2.1**  
**SERVIÇOS QUE OS MUNICÍPIOS MANTINHAM - 1958**

| <b>FUNÇÃO</b>             | <b>SERVIÇOS MANTIDOS PELA PREFEITURA</b> | <b>N.º DE MUNICÍPIOS<sup>(1)</sup> QUE MANTÊM O SERVIÇO</b> | <b>% DE MUNICÍPIOS QUE MANTÊM O SERVIÇO</b> |
|---------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| SAÚDE PÚBLICA             | Posto médico                             | 215                                                         | 9,18                                        |
|                           | Maternidade                              | 64                                                          | 2,73                                        |
|                           | Hospital                                 | 58                                                          | 2,47                                        |
| ASSISTÊN. SOCIAL          | Berçário ou creche                       | 20                                                          | 0,85                                        |
|                           | Asilo ou orfanato                        | 18                                                          | 0,76                                        |
|                           | Parques infantis                         | 251                                                         | 10,72                                       |
| EDUCAÇÃO E CULTURA        | Ensino primário                          | 2217                                                        | 94,74                                       |
|                           | Ensino secundário                        | 136                                                         | 5,81                                        |
|                           | Bibliotecas públicas                     | 622                                                         | 26,58                                       |
| SEG. PÚBLICA              | Polícia ou guarda civil                  | 204                                                         | 8,71                                        |
|                           | Guarda de trânsito                       | 46                                                          | 19,65                                       |
|                           | Guarda noturna                           | 237                                                         | 10,12                                       |
|                           | Bombeiros                                | 26                                                          | 1,11                                        |
| SERVIÇOS DE UTIL. PÚBLICA | Coleta de lixo (na sede)                 | 1724                                                        | 73,60                                       |
|                           | Abast. de água (na sede)                 | 952                                                         | 40,68                                       |
|                           | Esgotos (na sede)                        | 544                                                         | 23,24                                       |
|                           | Energia elétrica (na sede)               | 1047                                                        | 44,74                                       |

Fonte: Dados extraídos de *Municípios do Brasil*, Rio de Janeiro, IBAM, 1960 (Apud Brasileiro, 1973:61).

<sup>(1)</sup> Informantes: 2.340 municípios.

Com efeito, as informações do Quadro 2.1 são bem claras a respeito de quão insuficiente era a provisão municipal de serviços, sobretudo nas áreas da saúde e assistência social. Em termos do grau de abrangência e da qualidade dos serviços, não se dispõe de informações. Em relação ao abastecimento de água, por exemplo, pesquisa realizada em 1958 apurou que em 12% dos municípios do país o serviço era precário ou insuficiente, e que pouco mais de 40% dos prédios possuíam água encanada (Brasileiro, 1973: 60-61).

Quinze anos depois, em 1973, pesquisa realizada pelo IBAM nos 3.950 municípios existentes trouxe maiores informações sobre a escassez de serviços públicos. Na saúde, por exemplo, 73,4% dos municípios brasileiros não possuíam maternidade; 57%, hospital; e 90%, pronto-socorro. Além disso, 65,5% das prefeituras não contratavam sequer um médico e 23% contratava apenas um único médico. Na educação, 15% dos municípios não possuíam escola secundária. E nos serviços urbanos e de utilidade pública, 34% dos municípios não possuíam abastecimento de água, e 72%, rede de esgoto.

**QUADRO 2.2**  
**SERVIÇOS QUE OS MUNICÍPIOS POSSUÍAM E/OU MANTINHAM - 1973**

| <b>FUNÇÃO</b>             | <b>SERVIÇOS SELECIONADOS</b> | <b>% DE MUNICÍPIOS QUE POSSUÍAM O SERVIÇO</b> | <b>% DE MUNICÍPIOS QUE MANTINHAM O SERVIÇO</b> |
|---------------------------|------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------------|
| SAÚDE PÚBLICA             | Posto médico                 | 73,6                                          | 26,6                                           |
|                           | Maternidade                  | 26,3                                          | 3,3                                            |
|                           | Hospital                     | 43,0                                          | 3,3                                            |
|                           | Pronto-socorro               | 9,9                                           | 2,9                                            |
| ASSISTEN. SOCIAL          | Berçário ou creche           | 8,3                                           | 0,7                                            |
|                           | Asilo ou orfanato            | 21,6                                          | 1,0                                            |
| EDUCAÇÃO E CULTURA        | Ensino primário              | ---                                           | 90,4                                           |
|                           | Ensino secundário            | 85,3                                          | 18,3                                           |
|                           | Bibliotecas públicas         | ---                                           | 47,7                                           |
| SEG. PÚBLICA              | Guarda de trânsito           | ---                                           | 1,4                                            |
|                           | Guarda noturna               | 13,6                                          | 13,6                                           |
|                           | Bombeiros                    | 2,4                                           | 0,9                                            |
| SERVIÇOS DE UTIL. PÚBLICA | Coleta de lixo (na sede)     | ---                                           | 79,7                                           |
|                           | Abast. de água (na sede)     | 66,0                                          | 44,7                                           |
|                           | Esgotos (na sede)            | 28,0                                          | 25,5                                           |
|                           | Energia elétrica (na sede)   | 97,0                                          | 16,6                                           |

Fonte: Dados extraídos de *Municípios do Brasil: Quinze anos depois*. Rio de Janeiro, IBAM, 1975.

<sup>(1)</sup> Informantes: 3.950 municípios.

A manutenção municipal de serviços públicos era ainda mais baixa, sobretudo na saúde e assistência social. Com efeito, afóra a manutenção de postos médicos, mantidos por pouco mais de 25% dos municípios, os outros serviços praticamente inexistiam. No ensino, apenas a escola primária era relevante. Cerca de 90,5% dos municípios mantinham escolas. Porém, menos da metade mantinham bibliotecas e apenas 18% mantinham escola secundária. Quanto aos serviços de utilidade pública, só a coleta de lixo era relevante. Em termos do percentual da população atendida e da qualidade dos serviços não se tem informações. De outra parte, a Pesquisa apurou que os serviços eram prestados nas sedes

dos municípios, sobretudo naqueles com mais de 20 mil habitantes; a ação pública municipal permanecia longe do alcance da população rural e das pequenas cidades.

Por conseguinte, o emprego público na esfera municipal se manteve reduzido. Em 1973, cerca de 60,4% das prefeituras possuíam até 80 servidores (estatutários e celetistas) e destas, 30,5% possuíam até 40 servidores. Os maiores percentuais de prefeituras com menor número de servidores (até 40) estava nas regiões Norte e Centro-Oeste: 44,0% e 50,3%, respectivamente. Já as regiões Sudeste e Sul tinham os maiores percentuais de prefeituras com mais de 300 servidores, 7,2% e 9,6%, respectivamente. Isso fez a pesquisa concluir por uma relação positiva entre o grau de desenvolvimento sócio-econômico e o tamanho do quadro de pessoal. De outra parte, o reduzido quadro de pessoal por prefeitura, indicava uma incipiente provisão de serviços públicos pela esfera municipal.

### **2.3. O Dimensionamento do Emprego Público**

A tentativa pioneira de medição do crescimento do emprego público foi realizada por Vieira Cunha (1963), utilizando os censos demográficos de 1920, 1940 e 1950. Porém, o autor fez ver que os censos tendem a subestimar o número dos ocupados no setor público. Um outro problema, é que os censos não distinguem os setores público e privado. Ao nível dos ramos de atividade, tem-se que a Administração Pública e Defesa nacional e Segurança Pública compõe-se basicamente de empregados públicos. Já o ramo Atividades Sociais se compõe por um misto de ocupados nos setores público e privado. Por conseguinte, a não consideração desse ramo implica na subestimação do emprego público.

Os censos também apresentam problemas de comparação entre si. Em primeiro lugar, o censo de 1920, diferente dos censos de 1940 e 1950, não abre o ramo de atividade Defesa Nacional e Segurança Pública, assim, não é possível saber onde estão incluídos os membros das forças armadas e da polícia militar e civil, se no ramo Administração Pública ou no ramo Diversos onde são computadas as pessoas de ocupação mal definidas. Em segundo lugar, o censo de 1940 inclui as atividades sociais na Administração Pública ao passo que o censo de 1950 enumera as pessoas que trabalham na previdência e assistência médico-hospitalar pública no ramo Serviços Sociais.

O conceito operacional de emprego público<sup>34</sup> vai corresponder à soma dos ocupados na Administração Pública, Defesa Nacional e Segurança Pública. Usando-se esse conceito, à medida que o tempo avança, a subestimação do emprego tende a aumentar. Se nos anos 20 as atividades sociais eram pouco significativas, nos anos 40 e 50, devido à montagem do aparelho social, elas foram adquirindo gradativa importância numérica. A despeito disso, os dados mostram que o aumento do número de empregados públicos superou o crescimento da população. Em 1920, haviam cerca de 30,6 milhões de habitantes e 186 mil empregados públicos; em 1940, 41,2 milhões de habitantes e 483 mil empregados públicos. De uma proporção de 06 empregados por grupo de mil habitantes, em 1920, passou-se para 12, em 1940 (1963:114).

Tomando-se as regiões Sul, Leste e Nordeste<sup>35</sup>, o crescimento do emprego público entre 1920 e 1940 sobrepujou o crescimento da população: de 07 para 14 empregados por grupo de mil habitantes no Sul e Leste, e de 03 para 06 no Nordeste. Embora em relação à população, as três regiões duplicaram suas participações, permaneceram as diferenças inter-regionais; a participação no Nordeste continuou a metade da verificada nas outras duas regiões. Nos estados, o crescimento do emprego público assumiu intensidade diversa. O destaque foi o Distrito federal que, de uma participação de 04 empregados por grupo de mil residentes, saltou para 59. Esse crescimento, quase quinze vezes superior ao aumento da sua população, refletiu a consolidação da máquina burocrática federal, à base de um poder centralizado, inclusive na área militar.

Para o período 1940-1950, os censos indicam redução do pessoal civil. Pelo conceito de emprego público do autor o pessoal ocupado no serviço público teria passado de 482,9 mil em 1940, para 512,6 mil em 1950. Esse acréscimo teria sido exclusivamente devido ao aumento do pessoal militar (+79,6 mil), já que o civil sofreu redução (-49,9mil) (Anuários Estatísticos do Brasil de 1950 e 1959; Apud Vieira da Cunha, 1963:132).

---

<sup>34</sup> Por esse conceito, é empregado público o indivíduo que tem ocupação principal na Administração Pública, incluindo o Legislativo e Judiciários mais Defesa Nacional e Segurança Pública. Esse é um "conceito" restrito pois não insere os empregados públicos das atividades sociais. Em 1920, no entanto, devido à inexistência de atividades sociais do Estado tal conceito parece ser razoável.

<sup>35</sup> A região Sul era composta dos estados: RS, SC, PR e SP; a região Leste: DF, RJ, ES, MG, BA e SE; e a região Nordeste: AL, PE, PB, RN, CE, PI e MA.

Segundo Vieira da Cunha (1963), tal redução seria possível somente à base de uma redução dos serviços públicos, o que não ocorreu, sobretudo em se tratando dos estados mais progressistas. A expansão da burocracia civil, nas três esferas do governo, respondeu, pelo menos em parte, ao crescimento social, econômico e cultural da época. Assim, a hipótese plausível é que essa redução reflita a não comparabilidade das informações nos termos do conceito de emprego público utilizada pelo autor. Como vimos, no censo de 1940, os ocupados na previdência e assistência médico-hospitalar agrupados no ramo Administração Pública, foram incluídos, no censo de 1950, no ramo Serviços Sociais.

Ainda segundo Vieira da Cunha (1963), nos anos 40, a distribuição dos ocupados pelos três grandes setores de atividade modificou-se. No país, reduziu-se o percentual de ocupados agrícolas, e aumentou o dos industriais e dos ocupados nos serviços. O mesmo ocorreu nas regiões Leste e Sul. Nas regiões Norte e Nordeste cresceu a ocupação nos serviços em detrimento da ocupação agrícola e manteve-se inalterada a ocupação industrial. No Centro-Oeste a distribuição ocupacional não sofreu alterações.

Para o autor, nas regiões mais desenvolvidas, a região Sul, por excelência, a mudança na distribuição das ocupações expressava o desenvolvimento dos serviços modernos, à base do processo de industrialização. Nas regiões mais pobres, em particular o Nordeste, o maior crescimento relativo da força de trabalho não-agrícola nos setor de serviços assumia feições parasitárias ou de desperdício. Análise similar foi usada para explicar a expansão regional do emprego público. No Sul, admitia-se que o crescimento do emprego público expressava a criação das funções modernas de Estado, mediante o processo simultâneo de urbanização e industrialização. No Nordeste, a inexistência de dinamismo industrial conferia ao crescimento do emprego público a mesma natureza da expansão do pequeno comércio ambulante.

Se esperava ainda que a expansão do emprego público fosse maior no Nordeste devido aí as menores oportunidade de emprego industrial. À comprovação dessa hipótese, o autor considerou os dados sobre a participação da burocracia civil nas populações total e ativa. Pelo Censo de 1940, cerca de 0,4% dos residentes no Nordeste estavam ocupados nas funções civis, no Sul, cerca de 0,9%. Em termos do número de residentes o Sul tinha 2,25 vezes mais civis que o Nordeste. Em 1950 as participações caem, no nordeste para 0,3% e

no Sul para 0,5%. O Sul passa a ter em relação ao número de residentes 1,66 mais civis que o Nordeste, ou seja, havia caído a proporção de empregados no Sul em relação ao Nordeste. Isso se verificara também para a população ativa. Segundo Vieira da Cunha, isso seria um indício de que a burocracia civil na década crescera mais no Nordeste que no Sul. Daí a conclusão:

“(...)no que toca à pressão do aumento da população, inclusive da população ativa – pressão esta diretamente relacionada com o processo de urbanização do Nordeste – exercida sobre a burocracia, na fase da concentração urbana sem industrialização, a burocracia responde a tal pressão crescendo de modo mais intenso do que o observado na região Sul, onde a urbanização decorre do processo de industrialização.(..) Num caso, porém – o da região do Nordeste – esta paralela expansão da burocracia responde à mesma pressão que caracteriza aí a ampliação do setor de atividades terciárias de modo mais ou menos divorciado das reais exigências do desenvolvimento econômico, assumindo mesmo feições parasitárias ou de desperdício que em relação às atividades econômicas, se manifestam sob a forma do pequeno comércio ambulante, a complicação inútil e dispendiosa dos pequenos agentes intermediários e que na burocracia se apresentam no apego ao empreguismo público, na disciplina frouxa do trabalho dos servidores, etc. Já na região Sul, a expansão paralela da burocracia com o setor de atividades terciárias responde a mais eficiente participação do setor público no processo econômico, aliado a uma concepção ou necessidade da ajuda prestada pelo Estado aos particulares (...). Isto parece indicar que, na passagem da fase da urbanização dissociada da industrialização para a fase de industrialização, a burocracia se liberta, primeiro, da pressão demográfica, à medida que se expande a população ativa. Por outras palavras o empreguismo público torna-se menos intenso, à medida que outras oportunidades de emprego se multiplicam na sociedade (...)” (1963:143-144).

Visão análoga desenvolveu-se na segunda metade dos anos 60 e início dos anos 70. Os prognósticos pessimistas com relação à capacidade de geração de emprego na indústria e serviços modernos, acabaram por atribuir ao crescimento do emprego público, e também ao que ficou depois conhecido como o setor informal da economia, um caráter “espúrio”. A hipótese era de “inchamento” do emprego no Estado, por conta do reduzido dinamismo do emprego moderno na indústria e no setor de serviços<sup>36</sup>.

No entanto, pelo menos no caso do Brasil, a maior disponibilidade de informações sobre o mercado de trabalho no período 1950-1980 permitiu verificar o grande dinamismo do emprego privado. Alguns autores consideraram então outra razão para a aumento do emprego público. Face ao vigoroso processo de industrialização e urbanização, ele teria crescido visando aumentar a provisão de serviços (Souza, 1980; Tavares&Souza, 1981).

<sup>36</sup> Ver Prebisch (1970,32-35).

Rezende & Castelo Branco (1976), considerando o emprego público<sup>37</sup> por setor de atividade nos 116 maiores municípios do país constataram, em 1970, a grande importância dos programas sociais no emprego público. Nesse ano cerca de 35% do emprego se concentrava nas atividades de Ensino e Assistência Médica, seguido da Administração Pública, 24%, e Defesa e Segurança Pública, 22,6%.

Também o governo era maior empregador nas grandes cidades. Enquanto cerca de 8,5% da PEA do país se constituía de empregados públicos, nos 116 maiores municípios o percentual atingia 15% da PEA. Nas capitais, o peso do emprego público era ainda maior, alcançando 17,5% da PEA, em contrapartida à participação média de 12% nos outros municípios. As capitais concentravam as funções administrativas como também uma maior proporção dos serviços de utilidade pública e social.

\* \* \*

Rezende e Castelo Branco (1976) dimensionaram a evolução do emprego público total no período 1950-73. Eles enumeram o emprego público em 1950 com base no Censo Demográfico do referido ano. Neste Censo, há um quadro específico para os empregados públicos com informações cruzadas sobre o ramo de atividade e a esfera administrativa. Para o ano de 1973, os autores usaram o Cadastro Geral do PASEP<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Nas Tabulações especiais do Censo Demográfico de 1970 são considerados empregados públicos os indivíduos que recebem remuneração de órgão da administração pública federal, estadual, municipal ou autárquica (inclusive os empregados públicos regidos pela CLT), não abrangendo apenas os empregados nas atividades estatais. Consultar Rezende & Castelo Branco (1976:42).

<sup>38</sup> O censo demográfico de 1950 não especifica claramente o empregado público. Rezende e Castelo Branco (1976:41) admitem que nesse conceito estejam incluídos praticamente todos os empregados em Órgãos do Governo, visto que o Censo se preocupa em discriminar a totalidade dos empregados no governo central e nas autarquias.) No entanto, não está claro se tal definição inclui os empregados de empresas públicas e de economia mista. Se não houve essa inclusão, está se trabalhando com um conceito restrito de emprego no setor público. Quanto ao Cadastro Geral do PASEP, ele abrange todos os empregados dos governos centrais e autárquicos, bem como as empresas e sociedades de economia mista, nos níveis federal, estadual e municipal. Segundo os autores, esses dados são comparáveis a despeito de pequenas diferenças, com os do censo de 1950. Com efeito, é possível que, para 1950, se esteja trabalhando com um conceito estrito de emprego público, em relação a um conceito mais amplo para o ano de 1973.

Em 1950 existiam cerca de 1,027<sup>39</sup> milhão de empregados públicos, o equivalente a 6% da PEA e 19,3% do emprego assalariado não-agrícola. Em 1973, os cerca de 3,351 milhões de empregados no setor público correspondiam a cerca de 8,5% da PEA e 19,4% dos assalariados não-agrícolas. A expansão global do emprego público, a uma taxa média de 5,3% a.a. no período 1950-1973, quando comparada à expansão na administração direta, a uma taxa média de cerca de 4,0% a.a. denotaria o aumento mais acentuado do emprego na administração indireta [autarquias e fundações] e nas empresas e sociedades de economia mista. Isto seria consequência do processo de descentralização administrativa característico da expansão do setor público do país neste período (1976:46-47).

Nas esferas administrativas, a expansão do emprego foi maior no âmbito estadual e municipal. Entre 1950-1973 a taxa média de crescimento do emprego foi 7,0% a.a. nos estados; 5,6% nos municípios e 3,8% na União, modificando a distribuição do emprego por níveis de governo: se em 1950 a União era o principal empregador [cerca de 50% do total] e a seguir os Estados [cerca de 35% do total], em 1973 isto se inverteu. Cerca de 45% do emprego público passou a se concentrar nos estados e 35% no plano federal. A participação dos municípios praticamente não se alterou. Tal resultado refletiria a absorção de funções tipicamente urbanas por órgãos estaduais. A dimensão e a evolução do emprego público nesse período, na perspectiva dos autores, esteve mais associada à ampliação das funções do Governo, especialmente aquelas voltadas para a produção de serviços sociais e urbanos no âmbito estadual e municipal (Rezende & Castelo Branco, 1976:45).

---

<sup>39</sup> Em 1950, Vieira Cunha (1963) contabilizou, via o Censo, cerca de 512,6 mil empregados públicos. O menor número de empregados públicos [-514.400] deve-se a esse autor levar em consideração apenas os indivíduos ocupados na Administração Pública.

Para o período 1950-1980, Sanson e Moutinho (1987:43-45), por estimativa indireta<sup>40</sup>, enumeraram cerca de 1,1 milhões de empregados públicos, em 1950; 1,6 milhão em 1960; 2,7 milhões em 1970 e 4,3 milhões em 1980. Para o último ano, via estimativa direta, duas outras fontes atribuem valores que variam entre 4,019 e 4,586 milhões. (Revistas Veja e Visão, Apud Sanson e Moutinho, 1987).

Essas estimativas revelam o crescimento do emprego público ao longo de todo o período, com destaque para os anos 70, quando, pelos cálculos dos autores acima citados, cerca de 1,6 milhão de indivíduos teriam sido incorporados ao setor público. Em relação aos ramos e classes de atividade, se destacaram as Atividades Sociais, especialmente o Ensino, secundado pela Administração.

Em termos regionais, o crescimento relativo do emprego foi maior no Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Nessas duas últimas regiões certamente que contribuiu para isso a abertura de frentes de colonização e a fundação e o crescimento de Brasília, a partir dos anos 60. Por outro lado, a região Sudeste continuou com a maior parcela de empregados. Em 1980, cerca de 49% do emprego público se concentrava nessa região, seguida do Nordeste, com 21%, e do Sul, com 16%; estas três últimas regiões foram responsáveis por quase 85% de todos os empregos públicos criados no período.

## 2.4. Evolução do Emprego Público nos Anos 80

Para a década de 80 não há referências mais diretas à dimensão do emprego público. Uma única referência atribui um número aproximado de seis milhões de empregados em 1985, em todas as esferas de governo, que corresponde a 15,8% do emprego não-agrícola (Camargo; Maia; Saldanha, 1987).

---

<sup>40</sup> Por meio de Amostra de 1% dos registros do censo demográfico de 1970, disposta em Tabulação Especial do IBGE (1980), que têm informações resultantes do cruzamento: ramo e classe de atividade *versus* pessoas que recebem remuneração de órgão de administração pública nos três níveis de governo, inclusive os regidos pela CLT, os autores definiram um conjunto de atividades que seriam típicas de governo, a saber: serviços industriais de utilidade pública, transporte ferroviário, serviços postais, comunicações telefônicas, ensino público, assistência médico-hospitalar pública, previdência social, administração pública e defesa nacional. Ao ramo de atividade serviços industriais de utilidade pública dos Censos de 1950 a 1970 os autores acrescentaram a classe de atividade **saneamento, abastecimento e melhoramentos urbanos, inclusive abastecimento de água, eletricidade, gás e serviço de esgoto, para haver consistência com a nova classificação de atividades adotada no Censo de 1980**. Além disso, dado que o Censo de 1980 distingue a previdência social privada da pública, os autores só consideraram esta última. Os indivíduos nesses ramos de atividade, nos censos demográficos decenais no período 1950-1980, foram então considerados empregados públicos.

As evidências sobre o emprego público se restringem, assim, ao comportamento do emprego na Administração Pública e nos outros ramos onde a presença do Estado é forte. De todo modo, considerando o ocorrido na Administração Pública, é comum se afirmar do melhor desempenho do emprego público. Cacciamali & Lacerda (1994:142), observam que entre 1979 e 1988 o emprego público cresceu em média 5,5% a.a., enquanto o emprego não-agrícola cresceu somente 1,27% a.a. Santos & Ramos (1990:83), avaliam que o emprego formal ficou estagnado no período 1980-1986 [0,4% a.a.] ao passo que emprego público cresceu cerca de 6,1% a.a. Baltar (1996:87-88), é menos pessimista em sua avaliação sobre a performance do emprego formal na década. Para ele o crescimento do emprego formal, de cerca de 2,7% a.a. entre 1979-89, mesmo aquém do crescimento da população urbana em idade para trabalhar [3,5% a.a.], foi expressivo, tendo em vista a estagnação econômica. De outra parte, o autor compartilha da avaliação geral sobre o bom desempenho do emprego público na década de 80.

Com efeito, pela RAIS-Painel Fixo, o crescimento do emprego na Administração e Serviços de Utilidade Pública, respondeu pela expansão do emprego formal não-agrícola na década. À exceção do setor Serviços, onde também é forte a presença do setor público, nos demais ramos caiu o emprego. No sub-período 1980-1984, notadamente de descenso do mercado de trabalho, não fosse a expansão do emprego na Administração Pública, a queda no emprego urbano formal teria sido maior.

Tabela 2.1.

Brasil: evolução do emprego não agrícola formal no período 1980-1990. (1979 = 100)

| (31 dez) | ATIVIDADES |            |              |        |        |            | TOTAL  |
|----------|------------|------------|--------------|--------|--------|------------|--------|
|          | ADM. PÚB.  | IND. TRAN. | CONS. CIVIL. | SERV.  | COMÉR. | UTIL. PUBL |        |
| Anos     |            |            |              |        |        |            |        |
| 1980     | 105,60     | 102,60     | 96,06        | 102,80 | 99,35  | 104,04     | 102,31 |
| 1981     | 112,09     | 92,53      | 94,40        | 101,85 | 94,45  | 100,25     | 99,35  |
| 1982     | 119,15     | 92,01      | 86,37        | 102,34 | 83,48  | 101,87     | 100,06 |
| 1983     | 122,48     | 85,72      | 59,64        | 98,28  | 88,94  | 99,54      | 96,20  |
| 1984     | 132,13     | 90,63      | 57,30        | 101,38 | 87,85  | 99,74      | 99,81  |
| 1985     | 140,28     | 98,75      | 61,31        | 106,12 | 91,09  | 105,04     | 105,55 |
| 1986     | 150,86     | 109,62     | 66,43        | 107,63 | 94,79  | 107,17     | 111,12 |
| 1987     | 157,22     | 105,15     | 60,54        | 109,60 | 91,79  | 107,32     | 110,54 |
| 1988     | 162,99     | 104,73     | 62,48        | 112,09 | 91,61  | 111,43     | 112,03 |
| 1989     | 164,13     | 108,75     | 56,85        | 114,25 | 93,46  | 116,55     | 113,89 |
| 1990     | 167,70     | 95,89      | 47,83        | 106,48 | 86,36  | 115,12     | 106,64 |

RAIS – Painel Fixo: 1979-1992.

Por grandes regiões, a expansão do emprego público foi maior no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. (Cacciamali & Lacerda:1994; Ramos & Santos:1990). Nas esferas de governo, aponta-se que, pelo menos para o período 1982-1985, o crescimento foi maior nos estados e municípios(Cacciamali & Lacerda:1994; Maia & Saldanha:1988). De 649,1 mil novos empregos entre 1982-85, 52% foram criados nos estados, 42% nos municípios e 5,9% na União (Maia & Saldanha,1988).

**Tabela 2.2.**

| <b>Brasil e regiões. Evolução do emprego na adm. pública:1980-1990 (1979 =100)</b> |              |                 |                |            |                 |               |
|------------------------------------------------------------------------------------|--------------|-----------------|----------------|------------|-----------------|---------------|
| <b>ANOS</b>                                                                        | <b>NORTE</b> | <b>NORDESTE</b> | <b>SUDESTE</b> | <b>SUL</b> | <b>C. OESTE</b> | <b>BRASIL</b> |
| 1980                                                                               | 102,00       | 106,99          | 103,01         | 108,03     | 108,65          | 105,60        |
| 1981                                                                               | 116,99       | 115,42          | 110,40         | 112,61     | 106,64          | 112,09        |
| 1982                                                                               | 134,54       | 122,21          | 114,79         | 126,81     | 111,72          | 119,15        |
| 1983                                                                               | 142,75       | 133,98          | 115,86         | 121,27     | 117,74          | 122,48        |
| 1984                                                                               | 159,58       | 146,66          | 119,23         | 124,31     | 157,62          | 132,13        |
| 1985                                                                               | 180,90       | 163,96          | 125,61         | 129,84     | 154,18          | 140,28        |
| 1986                                                                               | 207,98       | 180,98          | 133,04         | 136,44     | 165,87          | 150,86        |
| 1987                                                                               | 210,92       | 190,28          | 139,62         | 140,24     | 169,62          | 157,22        |
| 1988                                                                               | 226,78       | 199,28          | 143,61         | 140,56     | 182,83          | 162,99        |
| 1989                                                                               | 238,64       | 202,07          | 144,11         | 141,09     | 180,23          | 164,13        |
| 1990                                                                               | 235,11       | 203,15          | 148,08         | 144,88     | 188,91          | 167,70        |

RAIS – Painel Fixo 1979-1992

Na época, a simultaneidade da crise do mercado de trabalho, da transição política e do ocaso do regime militar, contribuíram para as visões do Estado como “empregador de última instância”, com traços político-eleitorais. Para Ramos & Santos (1990), o regime de 64, não se descuidando de sua legitimação eleitoral, teria criado empregos no setor público, principalmente nas regiões mais atrasadas, para controlar a transição política. Cacciamali & Lacerda (1994) identificaram na expansão do emprego público, na década de 80, um mecanismo de compensação para atenuar os impactos da crise e manter a fidelidade dos grupos políticos regionalizados. Isso seria a contrapartida da inexistência de políticas trabalhistas ativas e das limitações do sistema de proteção para os desempregados, sobretudo nas esferas estadual e municipal do governo, e nas regiões mais pobres.

Segundo Henrique, nos anos 80 a expansão do emprego público ocorreu *paripassu* à desvalorização dos salários, para a qual pode ter contribuído a proliferação de empregos mal remunerados, principalmente nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, expressando isso, uma ação governamental de ampliação do emprego à base de reduções do salário real, num contexto de aceleração inflacionária e crescente fragilização das finanças públicas (1999:139).

Com efeito, as análises tendem a convergir para a hipótese de que, em situações de crise fiscal e financeira do Estado, os salários, em vez do emprego, tendem a ser a variável primeira de ajuste nos gastos com pessoal (Ginneken, 1990; Marshall, 1990).

No entanto, o bom desempenho do emprego público no decênio não significa que o setor público empregue excessivo número de pessoas. Em relação à PEA e à população do país, o emprego é menor que nos países desenvolvidos. Nos EUA, a relação emprego público/PEA em 1982 era de 16,6%; no Brasil, ela era de 8,16% em 1986. Já a relação emprego público/população em 1980 era de 8,1% nos EUA; no Brasil ela era de 3,42% em 1986. Sendo um país de tradição liberal, sobre os Estados Unidos não pesam críticas de um Estado em “demasia”. Mesmo assim, neste país a proporção emprego público é o dobro da do Brasil<sup>41</sup>.

Do mesmo modo, o emprego público nas regiões mais pobres não é maior do que no Centro-Sul. Em 1986, a relação emprego público/população residente era, no Nordeste, 3,04% e no Sul e Sudeste, 3,2% e 3,3% respectivamente. A relação emprego público/PEA era, no Nordeste, 8,6%, e no Sul e Sudeste, 7,2% e 7,4% respectivamente. O maior peso do emprego público no emprego formal do Nordeste, 34,8% frente às regiões Sul e Sudeste, 18,3% e 15,5%, deve-se ao maior grau de informalidade do trabalho na Região (Ramos & Santos, 1990:77).

Em resumo, embora não se tenha informações mais apuradas sobre a dinâmica do emprego público nos anos 80, há um certo consenso a respeito do seu bom desempenho, à base do que ocorreu nos ramos com forte presença do setor público. Assim, o emprego

---

<sup>41</sup> Dados obtidos em Peters (1985:235), Marshall (1990:10) e Ramos & Santos (1990:77).

público teria cumprido um papel compensador no mercado de trabalho urbano nos anos 80, e particularmente anti-cíclico no período 1981-1984.

\* \* \*

É inquestionável que o crescimento do emprego público, a partir de 1930, ocorreu à base da estruturação burocrático-administrativa do Estado federal e da criação do aparelho social do Estado, responsável pela implementação de políticas sociais de âmbito nacional. Depois os Estados assumiram a dianteira no crescimento do emprego público. No início dos anos 70 os estados respondiam pela maior parcela do empregados públicos, denotando isso a absorção de funções tipicamente urbanas por órgãos estaduais.

As tentativas, nesse ínterim, de criação de um corpo de funcionários de elite, à base de concurso público, salvo breves períodos, não tiveram êxito. Isso deu margem às visões de empreguismo no setor público<sup>42</sup>. É comum associar empreguismo à permanência de valores tradicionais, à resquícios patrimonialistas nas instituições do país. A inexistência de nítida fronteira entre o público e o privado, entre o interesse geral, por suposto representado pelo Estado, e o interesse particular, da família ou da facção política etc., contribuiria para a utilização clientelista da máquina pública. Uma das formas dessa prática seria a concessão de empregos públicos visando prover as condições de vida dos beneficiados e a retribuição de lealdade política. Duas consequências disso adviriam. De uma parte, a máquina pública ocuparia pessoal em demasia, e de outra, o empregado, ao invés de ter compromisso com a coisa pública, teria com quem lhe conseguiu a vaga. A tendência seria o empregado fazer do emprego público uma sinecura.

Nos momentos de democratização da vida política e de crise econômica e social, a prática do empreguismo se acentuaria. Por um lado, a tendência seria do emprego público funcionar como moeda de troca no jogo político e, por outro, as reduções nas oportunidades de emprego na setor privado fariam aumentar a massa dos demandantes de emprego. A maioria dos trabalhos sobre a dinâmica do emprego público no país, compartilha de tal lógica subjacente. Diz-se aqui coincidir as fases de democratização com o fortalecimento do empreguismo. Assim ocorrera nas aberturas políticas em 45 e nos anos 80. De outra

---

<sup>42</sup> No dicionário *Aurélio* empreguismo é definido como a tendência à dar emprego à farta, por conveniências políticas.

parte, o empreguismo seria maior nas regiões onde o mercado de trabalho fosse menos dinâmico.

No entanto, antes de 1930, na vigência da política dos governadores e do peso dos chefes políticos locais, o emprego público era reduzido, no país, e particularmente na região Nordeste. Após 1930, as evidências do crescimento do emprego público na esfera federal, ao largo do sistema de mérito, não significava necessariamente que houvesse contratação de pessoal em demasia. Até onde se pôde contar com informações, é sabido que a contratação de pessoal ficava abaixo do permitido em Lei, e a prática usual de contratar sem concurso, tornando efetivos os empregados temporários, significava que as vagas que ocupavam eram necessárias às atividades de Estado.

As informações sobre o emprego público no país são, de resto, bastante precárias. Os dados do governo, além de restritos à esfera federal, são diferentes entre si. Nela, parcelas importantes do emprego, referentes aos ocupados nas fundações, autarquias, sociedades de economia mista, e estatais, geralmente não foram [ou foram mal] mensurados. E as estatísticas do IBGE apenas esporadicamente distinguiram o emprego público e privado. Assim, as análises afirmando o empreguismo público no país carecem de bases empíricas sólidas.

Se no campo da administração pública o termo empreguismo foi utilizado no país, no contexto das discussões sobre as dificuldades de implantação do sistema de mérito para a criação de um corpo de funcionários de elite, e de um sistema administrativo racionalizado, o tema do empreguismo, transposto para as discussões sobre o mercado de trabalho no setor público, contribuiu para a questão mal colocada de que o emprego público no Brasil é excessivo. Até onde se dispõe de informações, não consta, entretanto, que o emprego público seja maior, por exemplo, que nos países da OCDE, nem que o emprego público nas regiões mais pobres seja maior do que no Centro-Sul.



### **3. A CRISE DO ESTADO BRASILEIRO NOS ANOS 80 E O 'AJUSTE' DO SETOR PÚBLICO**

#### **3.1. Introdução**

Neste capítulo, as referências à crise do Estado nos anos 80 objetiva reconstituir o clima intelectual e político do qual resultaram, na virada da década de 80 e início dos anos 90, as propostas de reorganização do Estado e redução da máquina pública. De outra parte, uma mudança quase universal da mentalidade dos governos e agentes econômicos, o que ficou conhecido como o “Consenso de Washington”, sinalizou o conteúdo das reformas a serem postas em prática. Na última parte, apresentam-se as principais medidas implantadas nos anos 90, visando restringir e ajustar o setor e o emprego público.

#### **3.2. A Dimensão Fiscal e Financeira da Crise**

Os anos 80 se principiam com o Estado e a sociedade brasileira envoltos numa crise, econômica, social e política. Amplamente analisadas e reconhecidas, essas três dimensões da crise na década, não cabe aqui reconstituí-las. Nesta seção, as referências à crise fiscal e financeira do Estado têm o propósito de reconstituir o clima do qual resultou, na virada da década de 80 para os anos 90, o surgimento das propostas de redução da máquina pública. Por outro lado, a crise fiscal e financeira do Estado, considerada nessa perspectiva mais ampla, remetem à crise do padrão de intervenção econômica do Estado, ou seja, à crise do Estado desenvolvimentista<sup>43</sup>.

Em sua dimensão fiscal, a crise do Estado nos anos 80 remonta à segunda metade da década anterior. A partir de 1974 os investimentos do setor produtivo estatal, nos marcos do II PND, cresceram significativamente. Na época, ocorreu ainda a expansão do crédito ao setor privado e a concessão de subsídios, notadamente ao setor agrícola. À falta de recursos próprios ou de transferências fiscais, o Estado financiava seus gastos tomando emprestado recursos externos de longo prazo, à época abundantes. Porém, após a elevação das taxas de juros externas que se seguiu aos choques do petróleo, a situação se modificou, passando o

---

<sup>43</sup> Por Estado desenvolvimentista, referimo-nos ao projeto de desenvolvimento industrial do Estado brasileiro, iniciado nos anos 30 e consolidado nos anos 50 em diante. De um Estado organicamente administrado nos marcos liberais, antes de 1930, chegou-se ao Estado responsável por investimentos e produção em infraestrutura e bens e serviços, e financiador de atividades empresariais.

endividamento do Estado a exercer um papel desestabilizador no processo econômico (Silva, 1990).

Davidoff (1995) identifica na trajetória do endividamento público, o processo de estatização da dívida externa<sup>44</sup> ocorrido em duas fases: na primeira, entre 1974-1979, por uma imposição do governo militar as empresas estatais ampliaram sua participação nos fluxos anuais de empréstimos para financiar os projetos do II PND, sob sua responsabilidade. Tal opção, ao ampliar as bases de recursos financeiros mobilizáveis pelo Estado, permitiu aportar recursos subsidiados ao setor privado, servindo isso para a legitimação do regime militar. Na segunda, entre 1979-1985, as estatais, juntamente com órgãos da administração direta, ampliaram sua participação no fluxo de novos empréstimos externos, e o Banco Central foi transformado em depositário crescente dos passivos denominados em moeda estrangeira. Com efeito, após a crise de 1979, visando equilibrar o Balanço de Pagamentos, o governo militar utilizou à exaustão as estatais e órgãos da administração direta, inclusive estados e municípios, como tomadores de empréstimos internacionais. Ademais, houve forte transferência de dívidas a vencer, do setor privado para o Banco Central. E em fins de 1982, no âmbito das negociações com o Cartel dos bancos credores e o FMI, o Banco Central passou ele próprio a ser tomador de empréstimos externos<sup>45</sup>.

As dificuldades cambiais e o déficit público tiveram maior agravamento a partir do biênio 1982-1983, com a interrupção do fluxo de recursos externos e a maxidesvalorização do câmbio. Face às dificuldades externas, o governo iniciou agressiva estratégia de promoção das exportações e manteve as taxas de juros reais internas em níveis elevados, resultando isso no crescimento dos custos financeiros das empresas estatais e da União.

---

<sup>44</sup> Segundo o autor, o mecanismo de estatização da dívida externa representou um instrumento de socialização do ônus da crise a favor do capital financeiro internacional, e de frações do capital privado em operação no país (Davidoff, 1995).

<sup>45</sup> A 2ª fase se singulariza pelo fato do BC ter colocado à disposição do setor privado, mecanismos de defesa contra o risco cambial – sob a forma dos Depósitos Registrados em Moeda Estrangeira (DRME) e de ter se transformado num tomador de empréstimos junto aos bancos internacionais.

As restrições externas afetaram negativamente as receitas do Estado. Em primeiro lugar, a carga tributária bruta reduziu-se significativamente nos anos 80.<sup>46</sup> A vigência de um sistema de arrecadação de tributos não perfeitamente indexado, face às reduções no ritmo da atividade econômica e à aceleração inflacionária, implicava na perda de receitas fiscais. Na década, houve ainda os estímulos às exportações de manufaturados isentos de tributação e a concessão de incentivos fiscais ao setor exportador. Por outro lado, a prática de reajustar preços e tarifas das empresas públicas por índices inferiores aos da inflação, com o objetivo de frear o processo inflacionário, contribuiu para a redução de receitas. Adicionalmente, na década, cresceram a economia informal e a evasão fiscal (Silva, 1990:7-14).

Em resumo, o processo de estatização da dívida externa fez com que os impactos do pagamento dos juros internacionais recaíssem sobre o setor público. O Estado teve de arcar com a forte elevação dos serviços da dívida, decorrente do aumento das taxas de juros internacionais e da maxidesvalorização cambial de 1983. À falta de financiamento externo, o Estado ficou impelido a buscar os recursos internos pelos superávites comerciais gerados no setor privado, ocorrendo com isso a substituição da dívida externa pela interna.

A partir de 1983, a economia do país passou à condição de remetidora líquida de recursos reais para as economias desenvolvidas. Segundo Davidoff (1995), a transferência de recursos para o exterior não traria maiores problemas desde que a estatização da dívida se fizesse acompanhar por um processo redistributivo em favor do setor público. Isso permitiria acumular os saldos necessários em moeda nacional para a compra de dólares a serem remetidos ao exterior. Porém, na década, reduziu-se a participação do setor público na renda interna do país. Nessas condições, o envio de recursos para o exterior ocasionou a redução da capacidade de investimento do setor público<sup>47</sup>.

Tomando-se a evolução do gasto público não-financeiro nos anos 80, tem-se que ele apresentou dois períodos distintos. No primeiro, 1981-1984, a queda do gasto representado

---

<sup>46</sup> Essa carga, que se situava em torno de 25,24% do PIB em meados dos anos 70, reduziu-se para 19,75% em 1988. Ver Silva, M.T. (1990:7).

<sup>47</sup> A discussão sobre a questão fiscal do Brasil nos anos 80, no geral, apresenta como ponto crucial dessa problemática, a dicotomia entre **encargos externos públicos** versus **salvos comerciais privados**. Para Davidoff. (1995), essa dicotomia é enganosa, dado ocultar os maciços fundos públicos transferidos ao setor privado para a geração do saldo exportador.

pela soma das despesas correntes e investimentos, foi consequência de maiores reduções desse último. No segundo, 1985-1989, o gasto público cresceu impulsionado sobremaneira pela elevação das “despesas com pessoal” e “compras de bens e serviços”, dado o menor crescimento dos gastos com investimento. Por outro lado, o gasto público financeiro apresentou trajetória distinta. No primeiro período, seu crescimento foi consequência da elevação das taxas de juros externa e interna e da taxa real de câmbio, enquanto no segundo, esses fatores tiveram queda substancial (Giambiagi e Prates, 1989; Giambiagi e Soares, 1990).

A expansão do déficit do setor público, no segundo lustro dos anos 80, face à menor pressão dos fatores responsáveis pelo componente financeiro da dívida pública reforçou a crítica dos que concebiam o déficit público como uma consequência do excesso de pessoal no serviço público, dos elevados salários pagos pelas empresas estatais, e da incapacidade gerencial do setor público, traduzida na conjugação de crescimento excessivo da máquina com baixos níveis de eficiência dos serviços prestados, bem como do peso dos subsídios na economia. Em suma, atribuíam-se como causas da crise fiscal e financeira do setor público, uma excessiva intervenção econômica do Estado e o crescimento desmesurado da máquina pública.

No entanto, numa perspectiva de longo prazo, as mudanças mais notáveis nas contas do governo, nos anos 80, deveram-se à queda tributária bruta, cerca de 3% do PIB abaixo da média tributária dos anos 70, e à elevação dos encargos financeiros [externos e internos]<sup>48</sup> (Giambiagi e Prates, 1989; Giambiagi e Soares, 1990).

A expansão do gasto público na segunda metade dos anos 80 foi acompanhada da tendência à descentralização para as esferas subnacionais. Na década, a descentralização política, fiscal e administrativa era defendida pelos setores engajados no processo de redemocratização do país, visando reverter o acentuado centralismo do regime militar e responder efetivamente ao fortalecimento das demandas sociais. Se na primeira metade dos anos 80, foi forte a redução do gasto social, na segunda metade ocorreram maiores

---

<sup>48</sup> Giambiagi e Soares (1990) reiteram que, se no debate entre ‘ortodoxos’ e ‘heterodoxos’ nos primeiros anos da década de 80, os últimos tinham motivos para marcar posição no fato de que os cortes nos gastos públicos eram reais, e em parte compensados pelo aumento dos serviços da dívida, na segunda metade, a expansão da despesa pública corrente face à redução relativa do gasto público financeiro deu razão aos primeiros.

patamares de dispêndio. Essa tendência ficou consagrada na Constituição de 1988, em suas disposições sobre os direitos sociais e a descentralização fiscal (Medici, 1996).

Na década, cresceram as transferências da esfera federal para as demais esferas do governo. E em termos das mudanças constitucionais, essas transferências ocorreram no sentido de ampliar o grau de autonomia e as competências tributárias dos estados e municípios, havendo maior reforço e expansão das transferências intergovernamentais (Rezende et al, 1989).

### 3.3. A Crise dos Anos 80 e a 'Mudança de Rumo' do Estado Brasileiro

A crise fiscal e financeira do Estado brasileiro na década de 80, extrapolou o plano estritamente econômico. Essa crise desorganizou, simultaneamente, o pacto de sustentação<sup>49</sup> e a estratégia de expansão industrial do Estado, sua estrutura burocrático-administrativa e a capacidade de gestão dos serviços e atividades. De uma crise fiscal, ela se transformou na crise global de financiamento<sup>50</sup>, em última instância provocada pela interrupção do influxo de recursos externos e pela estatização da dívida. A estagnação econômica, ao longo da década, com seus efeitos deletérios sobre a infra-estrutura do país e os serviços públicos, evidenciaram precisamente essa problemática (Fiori, 1990:138).

<sup>49</sup> Fiori identifica no pacto de sustentação do projeto industrialista, um compromisso de natureza conservadora, promovido pelos condutores do projeto, os tecno-burocratas do Estado, com as diversas facções das classes proprietárias. Este pacto logrou manter intocados os interesses particulares: corporativos, setoriais e regionais. Para o autor, o pacto conservador, enquanto uma aliança "liberal-desenvolvimentista" de interesses extremamente segmentados e heterogêneos, tinha no seu braço forte, o capital agrário-mercantil e bancário, o entrave maior à assunção do Estado como condutor de um projeto de afirmação nacional. Daí a opção em se associar de maneira subordinada ao capital internacional, como a forma possível de financiamento da industrialização (Fiori, 1991:9).

<sup>50</sup> A Questão do financiamento é para Fiori o "calcanhar de Aquiles" do projeto desenvolvimentista.: *responsável pelo aspecto crônico da inflação e pelas periódicas crises fiscais do setor público. Crises superadas através de reformas emergenciais, fiscais e/ou monetárias, que nunca conseguiram solucionar, de forma permanente, o problema de fundo ligado às limitações tributárias e à ausência de um mercado de capitais ativo e/ou de um sistema bancário privado solidário com o processo de industrialização. Problema que obrigou que o financiamento de longo prazo desta industrialização tivesse quer ser feito com recursos externos associados aos recursos mobilizáveis pelo setor público, via política cambial, transferências inflacionárias e endividamento*" (1991:8).

Nos marcos da industrialização capitaneada pelo projeto industrial do Estado e de seu esquema de financiamento, em última instância, dependente de recursos externos, a gravidade da crise dos anos 80 foi ainda maior, haja vista não se poder contar, ao longo da década, com o aporte desses recursos.

Ademais, no final da década de 70 a estrutura industrial do país, nos marcos da 2ª Revolução Industrial, praticamente se completara<sup>51</sup>. Lembra Fiori que, diferentemente das vezes anteriores, não havia um horizonte nítido a direcionar um novo *boom* de inversões. Na década de 80, o Estado teve dificuldades em implementar estratégias de longo prazo para a indústria. Se a perda da capacidade de poupança e investimento públicos, e a mudança de objetivos da política econômica, voltadas na década, à geração de saldos comerciais para o pagamento dos serviços da dívida, foram elementos complicadores, é certo também que não havia qualquer consenso em torno dos rumos a seguir.

Suzigan(1988:13-14) evidencia que as estratégias de política industrial, formuladas por órgãos do governo federal entre 1985 e 1987, buscando a inserção competitiva da indústria brasileira no mercado externo e a ampliação do mercado interno, não foram implementadas, dentre outras coisas, porque não havia consenso acerca do que fazer, nem maior articulação entre o Estado, o setor privado, a comunidade acadêmica e os outros segmentos sociais. O autor evidencia divergências no próprio aparelho de Estado: por exemplo, a política industrial do Ministério da Indústria e Comércio, anunciada em maio de 1988, de intenção liberalizante, conflitava com a reforma da tarifa aduaneira levada a cabo pela burocracia do Ministério, que mantinha e até ampliava a concessão de benefícios fiscais.

Com efeito, a vigência de um arcabouço institucional-administrativo composto por uma multiplicidade de órgãos e grupos de interesse setorializados/regionalizados mais ou menos influentes sobre as decisões e a implementação das políticas, bem como a existência de setores de atividade com diferentes padrões de funcionamento e regulação, eram um obstáculo às mudanças de política que afetassem os interesses estabelecidos.

---

<sup>51</sup> O objetivo do II PND [1975-1979] foi completar a estrutura industrial do país e criar capacidade de exportação de alguns insumos básicos. Através do Plano, o Estado articulou uma nova fase de investimentos públicos e privados nas indústrias de insumos básicos, de bens de capital, e de investimentos públicos em infra-estrutura. Ver Suzigan (1988:9).

Se nos anos 80 a agenda do Estado foi, na maior parte, ocupada pela necessidade de ajustes conjunturais, devido ao déficit corrente do setor público, à aceleração inflacionária e à estagnação econômica, as tentativas mal-sucedidas de estabilização foram explicitando os limites à compatibilização dos vários papéis desempenhados pelo Estado até então. Havia o estrangulamento financeiro e a impossibilidade estatal de abrir novos espaços de acumulação, frente à industrialização que se completara nos marcos do padrão tecnológico da 2ª Revolução Industrial. Nesse sentido, reitera Fiori, para além da ideologia privatizante e dos problemas conjunturais, o momento sinalizava uma mudança de rumo na intervenção do Estado. Ademais, os recursos "incorporativos" do Estado viam-se cada vez mais limitados, perdendo ele a capacidade de absorver e incorporar os múltiplos interesses heterogêneos ao nível das suas estruturas de poder (1990:145).

E na segunda metade dos anos 80, uma questão nova foi introduzida no debate político e acadêmico, passando a fazer parte das preocupações da época: o tema da governabilidade. A governabilidade ficou inicialmente associada às dificuldades em se lidar com 'a explosão das demandas sociais reprimidas'<sup>52</sup> no regime militar, e potencializadas no regime democrático, num contexto de crise econômica e dificuldades fiscal e financeira do Estado. A idéia era que a multiplicação de conflitos e interesses teria afetado a capacidade de decisão e a eficácia das políticas estatais. Para se construir então uma institucionalidade democrática, no contexto dos constrangimentos fiscais e financeiros, dever-se-ia limitar o número de atividades sob a responsabilidade do Estado, seja para atender certas demandas, seja para suprimi-las de vez. Já nos anos 90, a governabilidade ficou associado a *good governance*, ou seja, à capacidade de se implantar reformas orientadas ao mercado e de se criar as condições institucionais geradoras de confiabilidade, do ponto vista dos proprietários do capital<sup>53</sup> (Fiori, 1995:161).

<sup>52</sup> O projeto desenvolvimentista ficou marcado por ser econômica e socialmente excludente, e pelo que Fiori (1991) denomina, uma "permanente compulsão autoritária". Tais características do projeto, para o autor, foram consequência do pacto político-social que lhe dava sustentação. Na vigência do pacto conservador, manteve-se intocada a estrutura fundiária e promoveu-se a industrialização desvinculada de uma política agrícola de alimentos básicos, fundamental para viabilizar um crescimento econômico com ganhos reais de salários e a integração ao mercado, de parcelas mais amplas da população (Suzigan, 1988:11).

<sup>53</sup> O tema da governabilidade no debate acadêmico e político brasileiro envolveu as seguintes questões: reforma do Estado e do sistema previdenciário, descentralizações federativas, reforma político-eleitoral, fortalecimento da disciplina partidária, eliminação dos corporativismos, recomposição e insularização das burocracias econômicas, constituição de coalizões estáveis e majoritárias no Congresso Nacional, etc. (Fiori, 1995:161).

Foi assim que, na segunda metade dos anos 80, a idéia da reorganização do Estado passou a ser compartilhada por amplos setores político-ideológicos. Se na época não havia clareza plena sobre os rumos a seguir, havia o sentimento comum com relação à necessidade de privatizar e reduzir o tamanho do Estado<sup>54</sup>.

Além disso, uma mudança quase universal da mentalidade dos governos e dos que tomam as decisões econômicas, o que ficou conhecido como o “Consenso de Washington”, deu o parâmetro do conteúdo das reformas a serem realizadas.

Para Krugman (1995), três fatores foram responsáveis pela reversão simultânea das políticas governamentais e pelo reinício dos investimentos privados externos nos países não-desenvolvidos, no final dos anos 80 e início dos anos 90: i) As baixas taxas de juros nos países desenvolvidos, que tornaram as inversões no resto dos países mais atrativas; ii) A queda do comunismo que contribuiu para desacreditar as políticas estatizantes e abrandar o temor dos investidores em relação às possibilidades de confisco de ativos por governos esquerdistas; iii) Uma mudança geral de mentalidade em relação ao que se deveria fazer para retomar o crescimento econômico, o “consenso de Washington”. Em linhas gerais, tratava-se da idéia de que a manutenção da moeda forte, a liberalização do comércio, a privatização das empresas estatais, o equilíbrio orçamentário, e o controle da taxa cambial, lançariam as bases de um novo desenvolvimento econômico.

\* \* \*

O Brasil se singulariza, dentre os países latino-americanos, por ser um dos últimos a implementar as políticas de ajuste e reestruturação do setor público. Só a partir de 1991/1992 que se iniciou mais efetivamente o processo de privatizações<sup>55</sup>, e no período do

<sup>54</sup>Da elite empresarial, acostumada, em tempos de crise, a criticar o estatismo e o empreguismo de Estado, a conservadores como Simonsen, e liberais-pragmáticos como Mailson da Nóbrega, e a setores progressistas, como o senador F.H. Cardoso, que em discurso no Senado se pronunciou pela necessidade de “*modernizar as relações entre Estado, empresa e sociedade, eliminando uma burocracia que em seu braço tradicional é preguiçosa e incompetente e no seu braço modernizante é tecnocrática.*”, todos se colocavam a favor da desestatização e da redução do tamanho do Estado (Fiori, 1990:147).

<sup>55</sup>Na realidade, já em 1981, sob a vigência da Secretaria Especial de Controle das Estatais – SEST, se criou a “Comissão Especial de Privatização”. No período 1981/1984, foram vendidas 20 empresas estatais. No governo Sarney foram vendidas 18 empresas e fechadas quatro. Também o BNDES, nos anos 80, decidiu por vender empresas subsidiárias. Porém, nessa primeira fase não havia ainda o compromisso de alterar a intervenção econômica do Estado. O Banco Mundial considerou essa fase da privatização “um clássico exemplo de fracasso” (Pinheiro e Giambiagi, 2000:19-20).

Plano real se ampliou o leque das mudanças institucionais, dentre elas, as medidas tomadas no âmbito da administração pública. Consideremos, então, de maneira sucinta, as medidas de política que têm efeitos diretamente restritivos sobre o emprego no setor público: o processo de privatizações e as medidas de ‘reforma administrativa’.

### **As Privatizações na Década de 90**

O processo de privatização no Brasil, na década de 90, teve início no Governo Collor. Em março de 1990, o governo enviou ao Congresso a Medida Provisória 115, que se tornou a Lei 8.031, instituindo o Programa Nacional de Desestatização - PND. Desde a primeira empresa estatal vendida, a Usiminas, no fim de 1991, foram vendidas até 1999, no âmbito federal, 115 empresas, além de participações minoritárias em diversas empresas. A maioria das empresas estatais do setor industrial foi privatizada no período 1991/1994, incluindo todas as estatais dos setores de siderurgia e fertilizantes e a maioria das empresas do setor petroquímico. A partir de meados da década, a privatização, no plano federal, passou a incluir as empresas e os serviços públicos das áreas de mineração, eletricidade, portos, ferrovias, rodovias, telecomunicações, água e esgotos e bancos. No período, o programa de privatização foi estendido para os estados, inclusive para vários municípios.

É possível se distinguir duas fases no processo de privatização nos anos 90. Numa primeira, entre 1990-1994, quando o processo se desenvolveu em ritmo mais lento, e o PND funcionou mais como sinalizador do compromisso de governo com as reformas orientadas ao mercado, como parte da estratégia governamental de tornar o país atraente aos fluxos de capitais externos. No Governo FHC, as mudanças institucionais reforçaram o vínculo entre o governo federal e a administração do Programa<sup>56</sup>. No período, foi ampliado o alcance e acelerado o ritmo das privatizações, através da criação dos programas de privatização<sup>57</sup> no âmbito estadual e do financiamento governamental de compradores, através de empréstimos do BNDES, ou do parcelamento das vendas. Com a crise asiática

<sup>56</sup> A Comissão de Privatização (formada por 12 a 15 membros, cinco deles pertencentes ao governo, nomeados pelo presidente da República e pelo Senado e aprovados pelo Congresso) foi substituída pelo Conselho Nacional de Desestatização, formado por vários ministros e pelo presidente do Banco Central, caso as decisões envolvessem as instituições financeiras.

<sup>57</sup> Os programas estaduais de privatização, em parte foram decorrentes dos acordos de reescalonamento das dívidas dos estados com a União, em que ficou estabelecido, por exigência do governo federal, que os estados quitassem 20 ou 10% do principal da dívida mediante a venda de ativos.

de 1997, a privatização passou a ser utilizada como alternativa à necessidade de contrair empréstimos para financiar o déficit fiscal e conter o crescimento da dívida pública<sup>58</sup>.

### **As Medidas de Reforma Administrativa**

Desde os anos 30 que as medidas de reforma administrativa prometem “um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos”. Na década de 90, mais além dessa declaração de princípio, ganharam plena relevância as medidas visando ‘consolidar’ o programa de ajuste fiscal do Estado brasileiro<sup>59</sup>.

As medidas de reforma administrativa nos anos 90 partem do pressuposto de que a Constituição de 1988 significou um “retrocesso burocrático”, sendo a responsável por uma elevação dos gastos com pessoal, particularmente nas esferas sub-nacionais de governo, e por uma maior ineficiência dos serviços públicos (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado:1995:29-30).

A Constituição de 1988, por sua vez, tencionara reverter o legado administrativo do regime militar. Durante esse regime, ao par da expansão do aparelho de Estado, através da criação de centenas de empresas estatais, autarquias e fundações, o Decreto-Lei 200/67 estabeleceu o regime celetista de trabalho para o setor público. Com o regime CLT, ficou possibilitada a contratação de pessoal à revelia do concurso público. Para os críticos do Decreto, ele teria implicado no abandono da profissionalização no serviço público, devido

---

<sup>58</sup> O déficit fiscal aumentou de 5% do PIB, em 1995, para 7,8% do PIB, em 1998, e a dívida do setor público cresceu de 26% do PIB, em 1994, para perto de 38% do PIB, em 1998, (em ambos os casos excluindo-se a base monetária). Ver Pinheiro e Giambiagi (2000:28).

<sup>59</sup> Em 1936 e 1938 criaram-se o Conselho Federal do Serviço Público e do DASP, respectivamente. Em 1952, o Estatuto dos Servidores Públicos Civis; em 1960, a Lei nº 3.780; em 1967, o Decreto-Lei 200, e no início dos anos 80, o programa de desburocratização. Nos anos 90, segundo Bresser Pereira (1996:34) à época ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado: “...A reforma administrativa tornou-se a condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal brasileiro e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos.” No entanto, a depender dos dispositivos constitucionais presentes na Emenda Constitucional 19/98 que enfeixa o projeto de reforma administrativa do aparelho de Estado, o sentido maior da reforma é o ajuste dos gastos com pessoal, do que propriamente a reestruturação da máquina pública.

ao provimento livre de cargos comissionados e à contratação de pessoal, particularmente na administração indireta, sem concurso e sem critérios transparentes.

Assim, a Constituição instituiu o concurso público como única e exclusiva forma de ingresso no serviço público, vedou o regime celetista de trabalho e assegurou para os ocupantes concursados de cargos públicos, a estabilidade, que poderia se perder somente mediante processo administrativo ou judicial. Ficou assegurada ainda a estabilidade do pessoal sem concurso, que em 1988 tivesse mais de cinco anos de serviço. Adicionalmente, a Lei 8.112 de 1990 fixou o regime jurídico único, estatutário, para todos os servidores da União. Essa Lei foi reproduzida em vários estados e municípios.

De modo diferente, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995:26) percebe o Decreto-Lei 200/67 como o início da “administração gerencial”<sup>60</sup> que advoga, e “um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática”. O Decreto-Lei possibilitou na administração indireta, a transferência de atividades para as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Isso teria permitido “flexibilizar a administração”, imprimindo maior operacionalidade a certas atividades públicas, bem como criar núcleos de eficiência e competência. Na administração direta, porém, teriam permanecido as formas ineficientes e arcaicas de administração.

Para o Plano Diretor (1995), a Constituição de 1988 significou um retrocesso no tocante à pretendida “administração gerencial”, o que teria implicado no engessamento e na burocratização do aparelho do Estado. Como consequência, teria havido o encarecimento do custeio da máquina administrativa, com a expansão dos gastos com pessoal, bens e serviços, e o aumento da ineficiência dos serviços públicos. O crescimento dos gastos com pessoal teria sido maior nas esferas sub-nacionais de governo. Enquanto a União, desde o

---

<sup>60</sup> No fundamental, a aludida “administração pública gerencial”, em que pesem suas imprecisões conceituais, trata-se no geral, da tentativa de reproduzir no setor público as relações de trabalho vigentes no setor privado. Ver o Brasil. Plano Diretor (1995:21-24). Uma avaliação crítica do Plano encontra-se em Dain e Soares (1998:65-78).

início da década, adotara medidas restritivas sobre o emprego público, as esferas estadual e municipal assim não procederam<sup>61</sup>.

Imbuída então do “espírito gerencial”, a Emenda Constitucional 19/98 de autoria do Executivo, e após 34 meses de tramitação no Congresso Nacional, introduziu alterações nos dispositivos constitucionais, no âmbito da administração pública, que vão afetar de maneira significativa as relações de trabalho e a dimensão do emprego no setor público, dentre as quais se destacam: o fim do regime jurídico único para os servidores federais, exceto nas “atividades exclusivas de Estado”: diplomacia, segurança pública e advocacia; o fim da isonomia salarial; o fim da estabilidade: embora o servidor efetivo se torne estável num prazo de três anos, ele poderá ser demitido por insuficiência de desempenho, por falta grave e quando a União, Estados e Municípios estiverem gastando com pessoal mais de 60% da receita líquida; a fixação de teto único de remuneração para todo o país; a desvinculação dos reajustes dos servidores dos reajustes de Ministros, Parlamentares, Governadores, Prefeitos e do Presidente da República; a desvinculação do reajuste entre civis e militares; a supressão na Constituição da garantia da irredutibilidade salarial; a proibição da União de fazer repasse voluntário de recursos para o pagamento de pessoal do DF, Estados e Municípios e a suspensão de todos os repasses de verbas para essas esferas, caso extrapolem o limite de 60% da receita disponível com pagamento de pessoal, conforme fixado na Lei Camata. As esferas sub-nacionais de governo ficam, desse modo, obrigadas a cortar gastos com pessoal ou a demitir servidores, todas as vezes que ultrapassarem o limite de gastos fixado em Lei <sup>62</sup>(Santos, 1999).

Mas em que pesem os efeitos vindouros sobre as relações de trabalho e a dimensão do emprego no setor público, quando entrar em vigor plenamente a Emenda Constitucional 19/98, os anos 90 se notabilizaram pela adoção de medidas restritivas para o emprego no setor público, no contexto das políticas de ajuste fiscal do Estado brasileiro.

<sup>61</sup> O Plano se baseia na evolução da participação da folha de pagamento no PIB, que na União teria passado de 2,89% no período 1980-1987 para 3,17% entre 1988-1994. Nos Estados e Municípios, o aumento foi de 4,18% para 6,53%, respectivamente (Brasil, Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, 1995:30)

<sup>62</sup> A grande maioria dos artigos da aludida Reforma Administrativa se referem a direitos sociais e trabalhistas dos servidores públicos. É como se os problemas do aparelho de Estado devessem ser debitados às condições e relações de trabalho no setor público.

Na década, as primeiras medidas administrativas de restrição do emprego público, com objetivos fiscais, foram efetuadas no Governo Collor. Recém-empossado, o Governo anunciou um programa de ajuste fiscal que incluía o fechamento de várias instituições públicas, o programa de privatizações e a demissão de milhares de funcionários. Na época, 60 mil servidores foram colocados em disponibilidade. No entanto, a inconstitucionalidade de várias das medidas, principalmente das cláusulas referentes à demissão de pessoal, tornou nula essa forma de redução de pessoal no serviço público.

A medida administrativa que produziu efeitos mais permanentes para a redução do quadro de pessoal, ao longo da década, foi a restrição e, mesmo, a suspensão dos concursos públicos, principalmente no âmbito federal. Por sua vez, isso vem provocando a expansão dos servidores inativos *vis-à-vis* a redução dos ativos<sup>63</sup>. Outra medida adotada consistiu no Plano de Demissão Voluntária – PDV, estabelecido pelo governo da União nos anos de 1996 e 1999 e por muitos governos estaduais na segunda metade da década<sup>64</sup>.

No próximo capítulo teremos a oportunidade de avaliar a evolução do emprego público, à base dessas medidas, nas três esferas de governo. De antemão, cabe esclarecer que as medidas restritivas sobre o emprego no setor público foram mais incidentes na esfera federal. Apenas na segunda metade da década, no contexto do processo de renegociação das dívidas estaduais, os estados passaram a implementar essas medidas. Tratando-se dos municípios, esse movimento foi ainda menor.

---

<sup>63</sup> Os dados sobre o quantitativo de Servidores da União, por poderes, revelam que no executivo os servidores ativos reduziram sua participação de 74%, em 1991, para 62% em 1998. E Para o total da União, entre 1995-1998, os ativos reduziram sua participação de 67% para 63%, *vis-à-vis* o aumento de participação dos inativos. Ver (Boletim Estatístico de Pessoal, abril de 1999:40).

<sup>64</sup> A adesão ao PDV federal foi insignificante. Em 1996, de um total de 570 mil servidores civis, apenas 7.800 aderiram ao Plano. Em 1999, do total de 510 mil servidores, apenas 5.700 aderiram. Em maio de 2000, o governo federal, em nota aos servidores em greve, acenou com a possibilidade de uma terceira versão do PDV “para os descontentes do serviço público”. (Boletim Estatístico de Pessoal: abril de 1999:41; Jornal Folha de São Paulo de 25.05.2000). Abrucio e Ferreira Costa (1998:164) apresentam dados sobre o PDV nos Estados, nos períodos 1994 e 1995, informando a adesão de 98.625 servidores nos Estados de SP, MG, RJ, RS, BA, SC, MA, RN, ES, PI e AL.



## 4. O EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL NOS ANOS 90

### 4.1. Sobre a Definição do Emprego Público

No Brasil, as atividades de governo estão relacionadas ao consumo coletivo: educação, saúde, limpeza urbana etc.; à administração e legitimação do Estado: poderes executivo, legislativo e judiciário, e à conservação da ordem social: segurança pública e defesa. Tais atividades se estruturam sob a forma de fundações, autarquias e de órgãos da Administração Direta. Outro segmento corresponde às empresas produtivas e de intermediação financeira. Composto das estatais propriamente ditas, ele inclui ainda as empresas nas quais o Estado tem participação acionária majoritária.

Essa estrutura da máquina pública no país nos remete à importância de se ter um conceito amplo do emprego público, que incorpore o conjunto de órgãos públicos e semi-públicos, a chamada Administração Direta e Indireta. À operacionalização desse conceito, tem-se, para a década de 90, a disponibilização pela PNAD de informações no nível de microdados, englobando *“o conjunto de pessoas que na semana de referência, no trabalho principal era empregada no setor público federal, estadual e municipal, que abrange além das entidades de administração direta, as fundações, as autarquias e as empresas públicas e de economia mista”* (PNAD, 1995:201-202).

### 4.2. A Dimensão do Emprego Público no Brasil nos Anos 90

Nos anos 90 permanece a idéia de que há excesso de pessoal no serviço público, sobretudo nas esferas subnacionais. Na visão oficial, nos estados e municípios existe um “problema de excesso de quadros”, enquanto na União há “áreas que concentram número desnecessário de funcionários.” Isso é afirmado, a despeito de se desconhecer o número de servidores nas esferas estadual e municipal de governo<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Nos anos 90, os dados sobre o emprego público nos estados têm como fonte as Secretarias Estaduais de Administração. Esses dados são para 1997 e para 16 estados (SP, MG, RS, PR, BA, SC, CE, MA, RN, AL, ES, AM, PI, MT, MS, TO). Tais dados não captam grande parte do pessoal da Administração Indireta nem os empregos temporário e avulso. Já os dados levantados pelo SEAP/MOG, 1997, são para todos os estados. Porém, persiste o desconhecimento do pessoal na administração indireta, e a não distinção entre Ativos e Inativos. Ver Abrucio e Ferreira Costa (1998:155) e o Boletim Estatístico de Pessoal, n.º 37, do MOG/SEAP (1999:71). Sobre o diagnóstico oficial do excesso de pessoal no serviço público, ver: Bresser Pereira (1996:82) e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995:30).

De outra parte, não existe qualquer modelo ou indicador de um “tamanho ótimo” do emprego público, com que se possa avaliar se há ou não excesso de pessoal. No caso, o que existe, para fins de comparabilidade, são as experiências internacionais a respeito da proporção do emprego público no emprego total e na população dos países.

Todavia, comparações do emprego público inter-países devem ser feitas com a devida cautela. Afora as diferenças metodológicas de mensuração, tem-se que a dimensão do emprego público é o resultado do desenvolvimento peculiar das atividades estatais. Ou seja, a expansão do emprego, enquanto um fenômeno de massas, se identifica com uma massa de pessoas produzindo bens e serviços, sobretudo nas áreas trabalho-intensivas de saúde e educação. E esse processo vai ser mais ou menos intenso, no nível dos países, a depender da feição público/privada que assume a expansão dos serviços, principalmente nessas áreas. Ademais, a dimensão do emprego público no país também reflete determinado nível de desenvolvimento econômico-social. Diferenças no grau de urbanização e industrialização resultam numa maior ou menor expansão de bens e serviços, muitos deles providos pelo setor público.

Mesmo sendo uma característica comum, a evidência de que o gasto público está relacionado às despesas com salários e, conseqüentemente, com o emprego público, - por exemplo, nos países-membros da OCDE, cerca de 40% do gasto público é referente a salários de empregados -, quando se comparam os países, verificam-se diferenças entre os tamanhos do emprego público e do gasto público. Há casos congruentes, de elevado gasto público e elevado emprego: Suécia, Dinamarca e Noruega, e outros, incongruentes. Na Holanda e Itália, o gasto público é alto e o emprego público é baixo. Na Austrália, o gasto público é baixo e o emprego público é relativamente alto (Rothenbacher, 1997a).

Segundo Rothenbacher, na Suécia, o total do gasto público como proporção do PIB foi, em 1990, de aproximadamente 60%, e o “*general government employment*”, o emprego nos governos central, estadual e municipal, como proporção do emprego total, foi cerca de 32%. Na Dinamarca, esses percentuais foram aproximadamente 59% e 31%, e na Noruega, 55% e 28%. Na Holanda, os percentuais foram cerca de 58% e 13%, e na Itália, 54% e 16%, respectivamente. O oposto se deu na Austrália. Nesse país, o gasto público foi cerca

de 38% do PIB e o *general government employment* cerca de 23% do emprego total (1997a:1;Fig.1).

Essas incongruências evidenciam diferentes padrões de atividade estatal e do emprego público. A dimensão do emprego público, em grande parte, é consequência do padrão de Estado social. Nos casos em que prevalecem os gastos com consumo, dada a maior provisão de serviços, sobretudo na saúde e educação, cujas atividades requerem grande número de pessoas, a tendência é do emprego público assumir um maior peso na população ocupada. Já nos casos em que prevalecem os programas de transferência de renda, monetário-intensivos, que requerem menos pessoas na sua operacionalização, o emprego público tende a assumir dimensão mais reduzida<sup>66</sup>. Essa, aliás, foi a justificativa de Rose (1985) para o reduzido emprego público na Alemanha, quando da política social do Governo Bismarck. A natureza monetário-intensiva dos programas de transferência de renda não estimulava o aumento do emprego público.

Na tabela 4.1 distinguem-se três grupos de países. Um primeiro, formado pelos países escandinavos e a França, apresentam as maiores proporções do emprego público no emprego total e na população. O segundo, correspondente à maioria dos países europeus, incluindo Austrália, Canadá, EUA e Nova Zelândia encontram-se numa situação intermediária. E o terceiro, do qual fazem parte Grécia, Holanda, Japão, México e Turquia, apresenta a menor dimensão do emprego. O Brasil se incluiria nesse terceiro grupo de países.

---

66. Kohl denomina tais padrões de Estado social: escandinavo e continental. Esses padrões refletem duas diferentes abordagens de política pública, e em particular de política social. O padrão continental enfatiza a redistribuição de renda em dinheiro, relegando as decisões de consumo final às preferências individuais. O escandinavo, por outro lado, favorece a provisão pública dos serviços (1987:307-344).

**Tabela 4.1**  
**Percentual do Emprego Público<sup>1</sup> no Emprego Total e na População<sup>2</sup>. Países da OCDE e BRASIL**

| <b>Países<sup>3</sup></b> | <b>Emprego público como % do emprego total</b> | <b>Emprego público como % da população<sup>2</sup></b> |
|---------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| <b>Alemanha</b>           | 15,4%                                          | 6,6%                                                   |
| <b>Austrália</b>          | 18,7%                                          | 8,5%                                                   |
| <b>Áustria</b>            | 22,5%                                          | 9,6%                                                   |
| <b>Bélgica</b>            | 23,9%                                          | 8,7%                                                   |
| <b>BRASIL</b>             | <b>11,3%</b>                                   | <b>5,1%</b>                                            |
| <b>Canadá</b>             | 19,9%                                          | 9,0%                                                   |
| <b>Dinamarca</b>          | 39,3%                                          | 18,7%                                                  |
| <b>Espanha</b>            | 18,0%                                          | 5,5%                                                   |
| <b>EUA</b>                | 14,9%                                          | 7,0%                                                   |
| <b>Finlândia</b>          | 27,2%                                          | 10,8%                                                  |
| <b>França</b>             | 27,0%                                          | 10,4%                                                  |
| <b>Grécia</b>             | 12,9%                                          | 4,7%                                                   |
| <b>Holanda</b>            | 13,9%                                          | 5,4%                                                   |
| <b>Irlanda</b>            | 21,1%                                          | 7,5%                                                   |
| <b>Islândia</b>           | --                                             | --                                                     |
| <b>Itália</b>             | 23,2%                                          | 8,2%                                                   |
| <b>Japão</b>              | 7,0%                                           | 3,6%                                                   |
| <b>México<sup>4</sup></b> | 11,4%                                          | 4,3%                                                   |
| <b>Noruega</b>            | --                                             | --                                                     |
| <b>N. Zelândia</b>        | 14,2%                                          | 6,5%                                                   |
| <b>Portugal</b>           | 17,5%                                          | 7,5%                                                   |
| <b>Reino Unido</b>        | 16,9%                                          | 7,4%                                                   |
| <b>Suécia</b>             | 38,1%                                          | 17,2%                                                  |
| <b>Turquia</b>            | 12,1%                                          | 3,9%                                                   |

Fonte: Base de données analytique, OCDE, in: OCDE (1997); Pnad/Tabulações especiais; Pnad (1995).

Notas: <sup>(1)</sup> Nos países da OCDE, emprego público = emprego no governo central ou federal + governos regionais ou estados + governos locais + localidades + empresas públicas. O emprego total = a soma do emprego público amplo + o emprego privado. Para o Brasil, o emprego público inclui as três esferas de governo mais fundações, autarquias, empresas públicas e de economia mista. E o emprego total corresponde à população ocupada na PNAD/1995; <sup>(2)</sup> Os dados sobre população dos países da OCDE foram obtidos na OECD – Quarterly Labour Force Statistics, Number 4, 1999, p. 154. Para o Brasil, na PNAD/1995, população residente; <sup>(3)</sup> Os dados de França e Portugal são de 1993; Áustria, Canadá, Dinamarca, EUA, Finlândia, Grécia, Itália, N. Zelândia, Turquia são de 1994; Alemanha, Austrália, BRASIL, Espanha, Holanda, Irlanda, Japão, México, Reino Unido, e Suécia são de 1995; Bélgica, 1996; <sup>(4)</sup> Para o México, a relação emprego público/emprego total foi recalculada a partir dos dados do Anuário de Estadísticas del Trabajo, 54.<sup>a</sup> edición, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1995, p. 193.

O Brasil apresenta a segunda menor proporção do emprego público no emprego total: Brasil: 11,3%; Japão: 7%, e a quinta menor proporção do emprego na população. Brasil: 5,1%; Grécia: 4,7%; México: 4,3%; Turquia: 3,9%; Japão: 3,6%. Em suma, por esses dois critérios, proporção do emprego público no emprego total e na população, as experiências internacionais denotam a dimensão reduzida do emprego público no país.

Cabe ressaltar que a menor dimensão do emprego público no Brasil ocorre não obstante a tradição liberal de Estado em alguns países, a exemplo da Inglaterra e EUA, e da evidência de que até meados da década de 90 vários países da OCDE desenvolveram políticas restritivas para o emprego público.

#### 4.3. Evolução do Emprego Público no Brasil nos Anos 90

Em 1992 haviam cerca de 7,5 milhões de empregados públicos. Em 1999, o número cresceu para pouco mais de 7,9 milhões. Um aumento absoluto de cerca de 400 mil novos empregos, e uma variação aproximada de 5,6% em sete anos; um ritmo lento de aumento médio do emprego. Apenas na esfera municipal o emprego cresceu de forma contínua. O emprego estadual cresceu na primeira metade dos anos 90 e caiu na segunda. Na União, o emprego reduziu-se ao longo da década, à exceção do crescimento ocorrido em 1998.

**Tabela 4.2**  
**Emprego Público por Esfera de Governo no Trabalho Principal: 1992-1999**  
(em milhares)

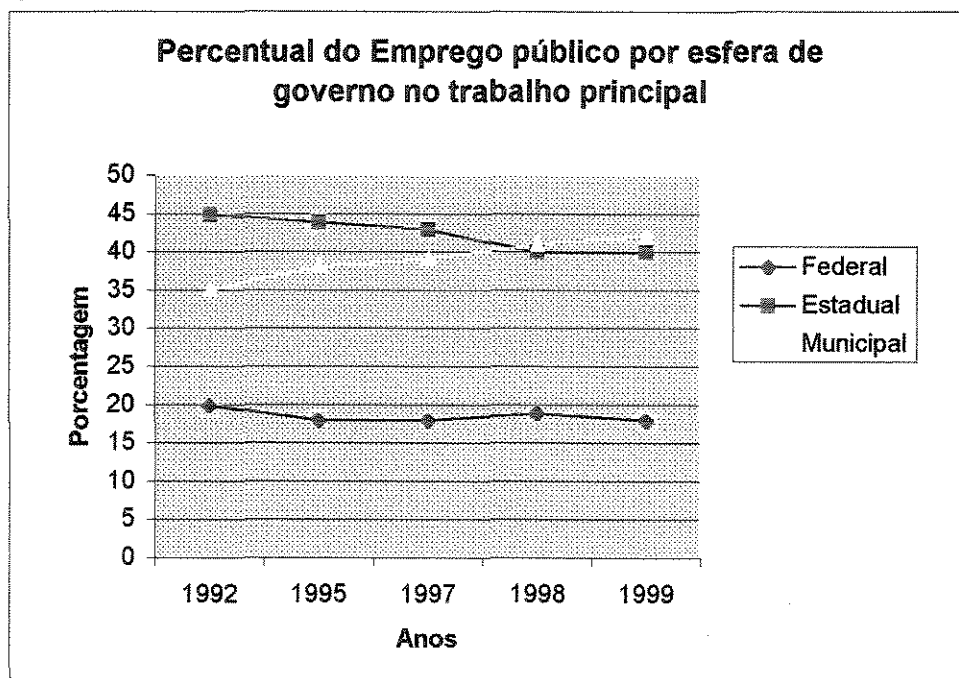
| <b>ESFERA DE GOVERNO</b> | <b>1992</b> | <b>1995</b> | <b>1997</b> | <b>1998</b> | <b>1999</b> |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Federal</b>           | 1477        | 1443        | 1396        | 1544        | 1440        |
| <b>Estadual</b>          | 3362        | 3442        | 3274        | 3177        | 3154        |
| <b>Municipal</b>         | 2666        | 2958        | 3030        | 3228        | 3333        |
| <b>Total</b>             | <b>7505</b> | <b>7843</b> | <b>7700</b> | <b>7949</b> | <b>7927</b> |

Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

A União<sup>67</sup> e os estados contribuíram para reduzir, e os municípios para aumentar o emprego público. Em 1999 o emprego municipal já representa 42% do emprego, seguido da esfera estadual, aproximadamente 40%, e federal, 18%. Neste sentido, a evolução do emprego público nos anos 90 resultou de uma evolução diferenciada por esfera administrativa. Enquanto estados e União implementaram políticas restritivas do emprego, os municípios, passaram longe desse processo. Por outro lado, pelo menos desde a década de 80 que o emprego nos municípios se expande de maneira firme.

Neste sentido, a evolução do emprego público nos anos 90 resultou das políticas restritivas, incidentes sobre estados e a União, e de fatores que nas décadas anteriores condicionaram a firme expansão do emprego na esfera municipal.

Figura 4.1



Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

A tabela 4.3 mostra que, pelo menos desde os anos 50, o emprego público evoluiu de maneira diferenciada pelas esferas de governo. De 1950 a 1992, houve: a redução acentuada do peso da União; o aumento do peso dos estados, entre 1950-1973, e depois sua

<sup>67</sup> Na seção seguinte, avalia-se que o aumento do emprego na esfera federal, em 1998 e 1999, basicamente correspondeu à abertura de frentes de emergência, para combater o efeito das secas na região Nordeste, não se tratando, pois, de emprego público.

estabilização entre 1973-1992; e o forte aumento do peso dos municípios entre 1973-1992. Já nos anos 90, tem-se: a redução lenta do peso da União, com tendência à estabilização; a queda do peso dos estados, pela primeira vez; e a continuidade do forte aumento do peso dos municípios.

**Tabela 4.3**

| <b>Proporção do Emprego Público por Esfera de Governo (%)</b> |             |             |             |             |
|---------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Esferas</b>                                                | <b>1950</b> | <b>1973</b> | <b>1992</b> | <b>1999</b> |
| <b>União</b>                                                  | 50,0        | 35,0        | 20,0        | 18,0        |
| <b>Estados</b>                                                | 35,0        | 45,0        | 45,0        | 40,0        |
| <b>Municípios</b>                                             | 15,0        | 20,0        | 35,0        | 42,0        |
| <b>Total</b>                                                  | 100,0       | 100,0       | 100,0       | 100,0       |

Fonte: Anos de 1950 e 1973, dados de Rezende & Castelo Branco (1976:45). Anos de 1992 e 1999, Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

A evidência de que em 1950 a União detinha metade do emprego, e os municípios, apenas 15%, revela a incipiência da estrutura federativa do país. O peso do emprego na União era a contrapartida da baixa provisão de serviços pela esfera municipal. Pesquisas do IBAM para o período 1958-1973, evidenciaram que os serviços municipais, sobretudo nas áreas da saúde, assistência social e infra-estrutura, não atingiam a maior parte dos pequenos e médios municípios, nem a população rural<sup>68</sup>.

A maior expansão do emprego municipal, a partir da segunda metade dos anos 70, correspondeu a tendência à municipalização dos serviços de saúde e educação. Na saúde, iniciou-se uma ampliação da cobertura assistencial, em atendimento às resoluções da conferência da OMS de 1978, que preconizava a universalização do Direito à Saúde. Em paralelo, começou no país o Movimento da Reforma Sanitária. Constituído no início por profissionais e acadêmicos, a ele foram se juntando alguns parlamentares, centrais sindicais, e movimentos populares. O Movimento era voltado à construção de uma nova política de saúde, democrática, calcada no tripé: descentralização, universalização e unificação. O processo de descentralização avançou com o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS), em 1976, com o Conselho Nacional de Administração da Saúde Previdenciária (CONASP), em 1982, com a implantação das

<sup>68</sup> Ver capítulo 2.

políticas de Ações Integradas da Saúde (AIS), em 1983, e com a implantação do Sistema Unificado e Descentralizado da Saúde (SUDS), em 1987. A Constituição de 1988 tratou de institucionalizar todo esse processo, criando o Sistema Único de Saúde (SUS).

Na educação, a Lei n.º 5.692 de 1971 estabeleceu a “progressiva passagem para a responsabilidade municipal do encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau”, e previu a criação de Conselhos Municipais de Educação, nos municípios aptos para isso. No ensino de 1º grau, o número de matrículas cresceu de 5,9 milhões em 1975 para 12,4 milhões em 1997, um crescimento de 109%, superior ao nacional, de 75,1%, o que implicou no aumento da participação relativa da esfera no total das matrículas do 1º grau, de 30,4% para 36,6% no período (Mansano Filho et al, 1999:50).

Em resumo, consideramos a tendência à municipalização dos serviços de saúde e educação, em vigor desde a segunda metade dos anos 70, como o principal fator responsável pelo crescimento do emprego municipal nas últimas décadas e nos anos 90.

No entanto, nos anos 90 a expansão relativa do emprego municipal, de 35% em 1992 para 42% em 1999, refletiu também a queda do emprego nas demais esferas. No período, o emprego cresceu cerca de 25% nos municípios, um aumento de mais de 3,5% a.a., e caiu cerca de -2,5% na União e -6,2% nos estados. Não fosse a expansão do emprego municipal, teria havido uma redução absoluta do emprego público nos anos 90. Aliás, o que aconteceu de forma inédita no período 1995-1997.

Na década, as políticas de ajuste incidiram, fundamentalmente, sobre a União e os estados. Na esfera federal, desde 1989, no Governo Collor, que começaram as demissões de funcionários públicos não-estáveis, a limitação de novas contratações, os “estímulos” à aposentadoria, a terceirização de serviços, etc. No Governo FHC, a anúnciação do Plano de Demissão Voluntária – PDV - e a continuidade das políticas restritivas, como o congelamento de vagas, deram continuidade ao processo. Mas foi o “Programa Nacional de Desestatização” que, ao longo dos anos, produziu efeitos mais permanentes. Antes de privatizadas, geralmente as empresas adotam medidas visando a redução de pessoal. Até 1997, no âmbito federal, 57 empresas foram privatizadas e transferidas 147.619 pessoas para o setor privado (FSP, Caderno Especial: privatização, 15/ 05/98).

Na esfera estadual, o processo de ajuste é mais recente. Foi a partir de 1994/1995 que começaram os acordos de negociação das dívidas estaduais e adiantamentos de recursos federais, incluindo a venda de bancos, estatais, participações acionárias e o compromisso de cortar gastos. No Biênio 1996/1998, segundo dados do BNDES, foram privatizados 24 empresas e bancos estaduais e vendida a participação acionária em outras 13. Segundo Abrúcio e Ferreira Costa (1998:99-154), a tendência delineada no período 1995-1998, nos estados, é o esforço de redução do gasto com pessoal e a diminuição do número de servidores. Os autores identificaram no período 1994-1997, reduções de pessoal em 16 estados.

Os municípios vem passando ao largo das políticas mais efetivas de corte de pessoal. Na década, alguns fatores podem ter contribuído para a melhor performance do emprego municipal. O primeiro, e não mais importante, foi a criação de grande número de municípios. No período 1988-1997 foram criados 1.318 municípios. Em 1988 haviam 4.189, e em 1997 o número aumentou para 5.507; um crescimento relativo da ordem de 28,5% (Abrúcio e Ferreira Costa, 1998:38).

O segundo, foi a tendência à descentralização municipal dos serviços de saúde, para a consolidação do SUS na esfera. Em 1993, a Norma Operacional Básica (NOB-93), do Ministério da Saúde, estabeleceu a transferência de recursos para os municípios, correspondente ao custeio do teto ambulatorial e hospitalar fixado. Em 1994-1996, o número de municípios alçados à condição semi-plena de gestão municipal passou de 24 para 137, incluindo as capitais de 11 Estados, com uma cobertura de 16% da população nacional.

O terceiro, se deu na educação básica, com a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) em 1997, que tem induzido os municípios a assumir matrículas da rede estadual de ensino. Em 1998, por exemplo, a rede municipal assumiu toda a oferta de novas matrículas na educação fundamental (Ibidem:115-141).

Enfim, a despeito de se implementar políticas voltadas à sua redução, o emprego público nos anos 90 não diminuiu, à exceção de 1995-1997. Pode-se falar, porém, da sua

estagnação na década. Por outro lado, o não dinamismo do emprego público nitidamente contrasta com o ocorrido nos anos 80, quando houve vigoroso aumento do emprego nos ramos Social e na Administração Pública, ramos com forte presença estatal.

#### 4.3.1. Evolução Por Ramo de Atividade

A evolução do emprego público por ramo de atividade permite visualizar as áreas de atuação estatal onde as políticas de redução do emprego mais incidiram, e tende a revelar ainda a efetividade das políticas no tocante às reduções globais do emprego.

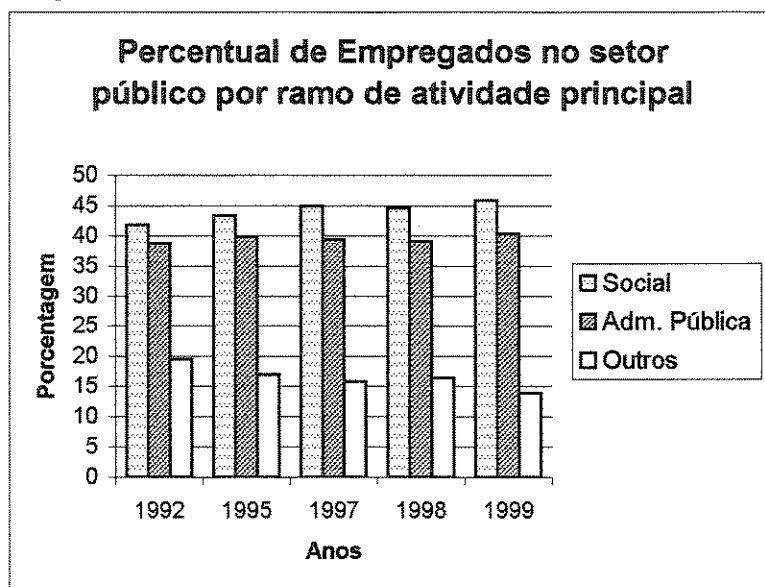
**Tabela 4.4**

**Emprego Público por Ramo de Atividade Principal:1992-1999**

| RAMO DE ATIV.      | (em milhares) |             |             |             |             |
|--------------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                    | 1992          | 1995        | 1997        | 1998        | 1999        |
| Ind. Transf.       | 82            | 47          | 58          | 53          | 39          |
| Ind. Const.        | 55            | 40          | 36          | 297         | 220         |
| Out. Ativ. Ind.    | 495           | 471         | 406         | 412         | 347         |
| Com. Mercad.       | 21            | 26          | 21          | 17          | 16          |
| Prest. Serviços    | 37            | 31          | 32          | 37          | 27          |
| Ser. Aux. At. Eco. | 90            | 94          | 104         | 93          | 78          |
| Transp. e Comun.   | 304           | 294         | 269         | 173         | 128         |
| Social             | 3138          | 3393        | 3454        | 3546        | 3632        |
| Adm. Pública       | 2908          | 3116        | 3025        | 3098        | 3196        |
| Outras Ativ.       | 375           | 331         | 294         | 223         | 244         |
| <b>TOTAL</b>       | <b>7505</b>   | <b>7843</b> | <b>7700</b> | <b>7949</b> | <b>7927</b> |

Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

Figura 4.2



Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

Em 1992, cerca de 80% dos empregados públicos estavam na área Social (saúde educação e serviços sociais) e na Administração Pública (administração do Estado, defesa nacional e segurança pública). Na década, 494 mil pessoas ingressaram no ramo social e 288 mil na Administração, um aumento em torno de 15,7% e 10,0%, respectivamente. O emprego nesses ramos cresceu de modo a elevar suas proporções. Em 1999 os dois ramos já concentravam 86% do emprego público: o ramo Social, cerca de 46%, e a Administração Pública, 40%.

A Indústria de Transformação, Outras Atividades Industriais (extração mineral e serviços industriais e de utilidade pública: água, esgoto, lixo, energia elétrica), Transporte e Comunicação e Outras Atividades (instituições de crédito, seguro e capitalização), tiveram decréscimo absoluto e relativo do emprego. Na década, 498 mil pessoas deixaram esses ramos. Um decréscimo relativo por volta de 40%. Se em 1992 eles representavam cerca de 17% do emprego público, em 1999 passaram a representar 9,5%. A queda do emprego nesses ramos deveu-se ao programa de privatizações do setor produtivo estatal e das empresas prestadoras de serviços públicos.

Já os ramos Comércio, Prestação de Serviços e Serviços Auxiliares da Atividade Econômica continuaram insignificantes do ponto de vista do emprego público.

Enfim, nos anos 90 aumentou o emprego nas áreas social e nas funções típicas de Estado: administração, segurança pública e defesa externa. Por outro lado, a política de privatizações transferiu para o setor privado, parte da produção estatal de bens e serviços e da infra-estrutura pública. Daí resultaram os efeitos mais visíveis na redução do emprego.

### A Indústria da Construção

O inusitado ocorreu na Indústria da Construção. Revertendo a tendência de queda, o emprego cresceu no ramo, de forma abrupta, em 1998. Em relação a 1997, o aumento foi de quase 8,5 vezes. Um crescimento líquido de 261 mil novos empregos. Em 1999 houve redução líquida de 77 mil empregos. Mesmo assim, o emprego permaneceu muito acima do contabilizado para os três primeiros anos da série. Efetivamente, pode-se dizer que a performance da Indústria da Construção ocasionou a expansão do emprego público no país, nos anos seguintes a 1997.

Ao nível das ocupações, a expansão do emprego na Indústria da Construção deveu-se ao descomunal aumento de “ajudantes diversos”. Duas outras ocupações, os “ajudantes de pedreiro” e “pedreiros”, tiveram aumento razoável, porém, nada comparável ao aumento de “ajudantes diversos”.

**Tabela 4.5**

**Ocupações com Maior Número de Empregos no Trabalho Principal e Secundário. Indústria da Construção-Sector Público:1992-1999**

| OCUPAÇÕES          | (em milhares) |      |       |      |       |      |        |      |
|--------------------|---------------|------|-------|------|-------|------|--------|------|
|                    | 1992          |      | 1995  |      | 1997  |      | 1998   |      |
|                    | N             | %    | N     | %    | N     | %    | N      | %    |
| Ajudantes diversos | 3541          | 6,3  | 887   | 2,2  | 1067  | 2,8  | 243000 | 81,4 |
| Ajudante pedreiro  | 8332          | 14,8 | 7579  | 18,4 | 6641  | 17,8 | 18817  | 6,3  |
| Pedreiro           | 11614         | 20,6 | 7944  | 19,3 | 7577  | 20,3 | 10952  | 3,7  |
| Demais ocupações   | 3274          | 58,3 | 24810 | 60,1 | 22028 | 59,1 | 25855  | 8,6  |
| <b>Total Geral</b> | 56228         |      | 41220 |      | 37313 |      | 298624 |      |

Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

Os “ajudantes diversos” da Indústria da Construção/Setor Público no ano de 1998 vieram da Agricultura, 43,5%, e da Indústria da Construção, 50%. Por regiões, a grande maioria, cerca de 90%, estavam no Nordeste e 10% no Sudeste. No tocante às esferas de governo, 88% se inseriam na esfera federal.

Quadro 4.1

**Ajudantes Diversos no Trabalho Principal e Secund.  
Ind. da Construção/Setor Público, por Ramo de Proced.  
Região e Esfera de Governo. Ano de 1998.**

| <b>“AJUDANTES DIVERSOS”</b> | <b>ABS.</b>    | <b>%</b> |
|-----------------------------|----------------|----------|
| <b>Ramo de Procedência:</b> |                |          |
| Agrícola                    | 105.638        | 43,5     |
| Ind. da Construção          | 121.242        | 50,0     |
| Outros Ramos                | 16.120         | 6,5      |
| <b>TOTAL</b>                | <b>243.000</b> |          |
| <b>Regiões:</b>             |                |          |
| Nordeste                    | 218.477        | 89,9     |
| Sudeste                     | 24.523         | 10,1     |
| <b>TOTAL</b>                | <b>243.000</b> |          |
| <b>Esfera de Governo</b>    |                |          |
| Federal                     | 213.859        | 88,0     |
| Estadual                    | 17.460         | 7,2      |
| Municipal                   | 11.681         | 4,8      |
| <b>TOTAL</b>                | <b>243.000</b> |          |

Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

Uma primeira hipótese para a expansão do emprego na Indústria da Construção/Nordeste/Governo federal seria a da abertura de frentes de trabalho por conta da seca que atingiu a Região Nordeste em 1998-1999. O Governo, no âmbito do Programa Federal de Combate ao Efeito das Secas, lançado em junho de 1998, criou as “frentes de trabalho” em oito estados da Região (excluindo o Maranhão), em Minas Gerais e no Espírito Santo. Em julho de 1998 se alistaram 995.762 trabalhadores rurais, sendo aproveitados 785.425. Já no final do ano, o ajuste fiscal do Governo reduziu pela metade as verbas do Programa. Em janeiro de 1999, segundo informações da SUDENE, estavam alistados 970.571. Em setembro desse ano, a imprensa quantificava 613.349 agricultores inscritos nas frentes de

trabalho. Nelas, as principais atividades são a construção de açudes e a manutenção de estradas, próprias da Indústria da Construção<sup>69</sup>.

**Quadro 4.2**

**Ajudantes Diversos no Trab. Prin. e Secun. na Ind. da Const./set. público, nos ramos de procedência Agrícola, Ind. da Const. e Outros, por Região e Esf. de Gov. 1998.**

| <b>"AJUDANTES DIVERSOS"</b> | <b>ABS.</b>    |
|-----------------------------|----------------|
| <b>Ramo de Procedência:</b> |                |
| <b>Agrícola</b>             | <b>105.638</b> |
| Nordeste                    | 92.311         |
| Federal                     | 78.606         |
| Estadual                    | 10.231         |
| Municipal                   | 3.474          |
| Sudeste                     | 13.327         |
| Federal                     | 12.794         |
| Municipal                   | 533            |
| <b>Ind. da Construção</b>   | <b>121.242</b> |
| Nordeste                    | 110.579        |
| Federal                     | 98.791         |
| Estadual                    | 6.214          |
| Municipal                   | 5.574          |
| Sudeste                     | 10.663         |
| Federal                     | 9.064          |
| Municipal                   | 1.599          |
| <b>Outros Ramos</b>         | <b>16.120</b>  |
| Nordeste                    | 15.587         |
| Federal                     | 14.071         |
| Est.e Mun.                  | 1.516          |
| Sudeste (Federal)           | 533            |

Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

No entanto, em 1998 apenas 78 mil "ajudantes diversos" na Indústria da Construção no Nordeste, estavam lotados na União e provinham do ramo agrícola. Esse era o total de

<sup>69</sup> Informações obtidas no Jornal Folha de São Paulo, nos dias 11/07/98; 26/12/98; 31/01/99; 10/05/99 e 28/09/99, e no site da atualmente extinta Sudene: [www.sudene.gov.br](http://www.sudene.gov.br), 16/02/2001. A discrepância dos números divulgados pela Imprensa e Sudene e os contabilizados pela PNAD, provavelmente, se deve à forma como foram coletados os dados pelo IBGE. Em contato telefônico com técnicos do IBGE de alguns estados nordestinos, a informação obtida foi de que apenas o pessoal nas frentes de trabalho que exerceram atividades próprias à indústria da construção foram considerados como tais. Além disso, em reportagem na FSP de 02/07/98, o coordenador da CPT da Arquidiocese de João Pessoa, Frei Anastácio Ribeiro, afirmou que as frentes de trabalho "nada têm de produtivas, já que milhares de flagelados inscritos estão recebendo sem trabalhar". Assim, é provável que grande parte dos inscritos nas frentes de emergência eram desempregados ou mesmo inativos.

agricultores engajados nas frentes de trabalho federais. Nas três esferas, os agricultores eram cerca de 92 mil. Por outro lado, os dados apontam que a maior parcela do pessoal veio do setor não-agrícola, tratando-se, provavelmente, de desempregados urbanos absorvidos em obras públicas. A esse respeito, sabe-se que, além do problema da seca, o ano de 1998 marcou a eleição para a Presidência da República e para o Governo dos estados.

É provável que parcela desse crescimento foi motivada pela adoção de políticas emergenciais de emprego na conjuntura recessiva de 1998 e 1999. Na época, a imprensa divulgou algumas iniciativas das prefeituras de abrir vagas destinadas aos desempregados com baixa escolaridade. Assim ocorreu na cidade de São Paulo. A Prefeitura, em parceria com a Força Sindical, em maio de 1999, abriu 10 mil vagas por um prazo de seis meses, para os interessados em trabalhar na limpeza pública. Essa iniciativa, como parte do Programa de Incentivo ao Trabalho e Qualificação Profissional, previa ainda a realização de cursos de capacitação profissional. No período, segundo pesquisa realizada pela Fundação Seade e Dieese, o desemprego na região metropolitana de São Paulo atingia cerca de 19,9% da PEA: 1,726 milhão de desempregados. Tais iniciativas significavam a abertura de frentes de trabalho para os desempregados urbanos, a exemplo das que existiam para os da seca<sup>70</sup>.

Em resumo, a abertura dos dados referentes ao emprego na Ind. da Construção/Setor Público permite qualificar melhor a expansão do emprego público nos anos de 1998 e 1999. Nesse período, o crescimento das ocupações de pouca capacitação profissional, próprias dos trabalhadores da base do mercado de trabalho, devido à abertura de frentes de trabalho e de obras públicas, tende a sinalizar o caráter transitório daquela expansão. Passada a crise aguda do mercado de trabalho e o momento político-eleitoral, a tendência é desse emprego se reduzir. Aliás, como começou a ocorrer em 1999. De outra parte, tal forma de expansão tende à recorrência. Por um lado, os governos não podem se furtar inteiramente de garantir uma renda mínima para certos segmentos de trabalhadores mais vulneráveis. Por outro, é esperado que o dispêndio maior com obras públicas coincida com

---

<sup>70</sup> Matéria publicada na Folha de São Paulo, 10/05/99, por SILVA, JC.; ESPOSITO, M e NASCIMENTO, S.

o calendário político-eleitoral. Esse é reconhecidamente um meio que os governos dispõem de influenciar as eleições.

#### **4.3.2. Evolução Por Categoria do Emprego**

Usualmente, supõe-se o emprego público, como o vínculo de emprego que permite um salário permanente, dado o instituto da estabilidade. Se o vínculo de emprego é regido pelo Estatuto do Funcionário Público esse era um Direito Constitucional, se regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, esse direito, se não formal, era real. Por uma decisão de governo, as empresas públicas e sob controle acionário estatal podiam subsistir, mesmo deficitariamente, preservando os empregos.

Porém, nos anos 90 essa realidade se modificou. No caso dos empregados regidos pela CLT, desde o início da década, o Programa de Privatização e controle de gasto das empresas públicas levou-as a adotar políticas de racionalização e redução de pessoal. A Emenda Constitucional 19/98 pôs fim ao Regime Jurídico Único, ficando estabelecida a possibilidade do governo contratar pela CLT na maioria das atividades públicas. Para os empregados estáveis, foi quebrada a estabilidade nos termos anteriores: eles podem ser demitidos por insuficiência de desempenho ou por excesso de gasto, assim definido quando estados e municípios gastarem mais de 60% da receita com pessoal, e a União mais de 50%, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal. A demissão, porém, fica condicionada à dispensa prévia dos não-estáveis (contratados sem concurso entre 1983 e 1988) e à redução, em pelo menos 20%, das despesas com cargos comissionados.

Um dos objetivos da Emenda Constitucional 19/98 foi o de tornar as normas que regulam o mercado de trabalho no setor público, parecidas com as do setor privado. Daí as medidas de flexibilização do emprego, especialmente daquelas que regulam a admissão e dispensa de pessoal. O fim do Regime Jurídico Único, a flexibilização da estabilidade do servidor, a alteração do concurso público permitindo que os concursos se diferenciem segundo a natureza do cargo, apontam nessa direção. Tais medidas, juntamente com a Lei Camata e de Responsabilidade Fiscal, pretendem tornar a dinâmica do emprego público, em última instância, subordinada ao ciclo econômico, como ocorre no mercado de trabalho privado.

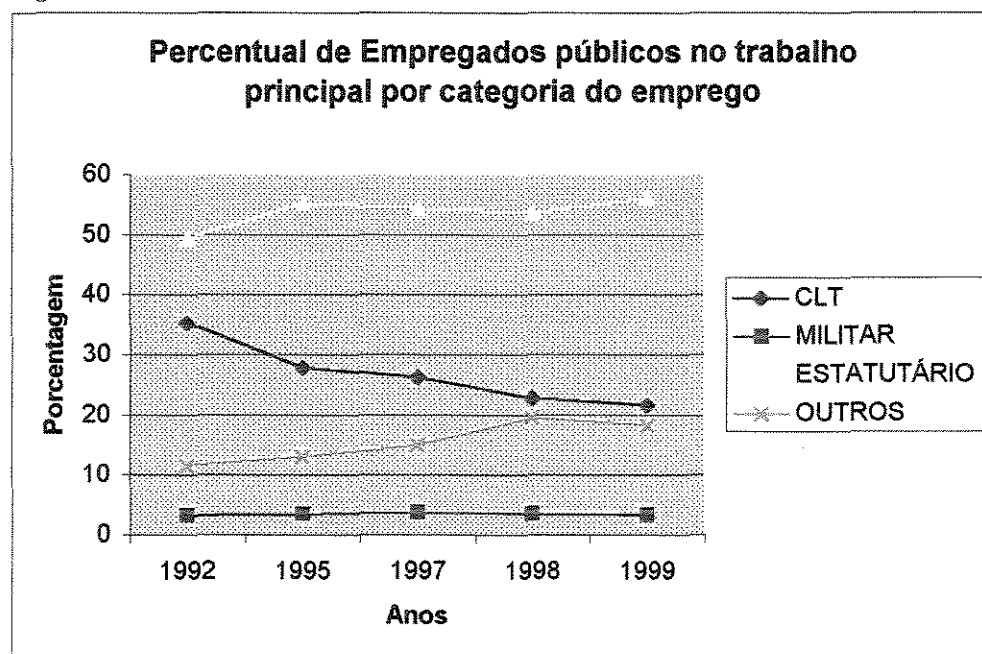
Os efeitos dessas mudanças de Lei ainda não são de todo visíveis. Elas marcam, no entanto, uma mudança da categoria dos estatutários, qual seja, a flexibilização de sua estabilidade no emprego, o que a torna mais próxima dos empregados que não gozam desse direito. As referências aos estatutários devem ser feitas atentando-se para essa sua nova condição. Por outro lado, na década, as políticas restritivas afetaram a dinâmica de todas as categorias de empregados públicos.

**Tabela 4.6**  
**Emprego público no Trabalho Principal por Categoria do Emprego: 1992-1999**  
(em milhares)

|                       | 1992         | 1995         | 1997         | 1998         | 1999         |
|-----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>CLT</b>            | 2660         | 2197         | 2030         | 1830         | 1728         |
| <b>MILITAR</b>        | 257          | 282          | 299          | 297          | 283          |
| <b>ESTATUTÁRIO</b>    | 3701         | 4334         | 4199         | 4258         | 4450         |
| <b>OUTROS</b>         | 876          | 1030         | 1172         | 1560         | 1466         |
| <b>Sem Declaração</b> | 11           | --           | --           | 04           | --           |
| <b>TOTAL</b>          | <u>7.505</u> | <u>7.843</u> | <u>7.700</u> | <u>7.949</u> | <u>7.927</u> |

Fonte: Pnad/Dados Especiais organizados pelo autor.

**Figura 4.3**



Fonte: Pnad/Dados Especiais organizados pelo autor.

Na tabela 4.6, observa-se que os celetistas do serviço público tiveram uma redução absoluta. Entre 1992-1999, cerca de 932 mil deixaram o setor, representando isso uma

diminuição de 35% em seu contingente. A redução dos celetistas vis-à-vis a expansão das demais categorias é um indicio de que as políticas restritivas incidiram fundamentalmente sobre a chamada administração indireta: estatais, bancos e empresas de economia mista responsáveis pelas atividades produtivas e financeiras de Estado, inclusive da produção de bens e serviços nas áreas de energia elétrica, telefonia, água e esgoto, transportes, etc. Com efeito, o programa de privatizações do governo priorizou tais áreas. A redução dos celetistas ocorreu nas três esferas de governo, como mostra a tabela 4.7.

Tabela 4.7

**Emprego Público no Trabalho Principal por Categoria do Emprego e Esfera de Governo: 1992-1999**

|                    | (em milhares) |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                    | 1992          |      | 1995 |      | 1997 |      | 1998 |      | 1999 |      |
|                    | N             | %    | N    | %    | N    | %    | N    | %    | N    | %    |
| <b>CLT</b>         | 522           | 35,3 | 424  | 29,4 | 383  | 27,4 | 328  | 21,2 | 319  | 22,1 |
| <b>MILITAR</b>     | 257           | 17,4 | 282  | 19,5 | 299  | 21,4 | 297  | 19,2 | 283  | 19,6 |
| <b>ESTATUTÁRIO</b> | 634           | 42,9 | 649  | 45,0 | 612  | 43,8 | 590  | 38,2 | 557  | 38,7 |
| <b>OUTROS</b>      | 63            | 4,3  | 88   | 6,1  | 102  | 7,4  | 329  | 21,4 | 281  | 19,6 |
| <b>Sem/Dec.</b>    | 1             | --   | --   | --   | --   | --   | --   | --   | --   | --   |
| <b>FEDERAL</b>     | 1477          |      | 1443 |      | 1396 |      | 1544 |      | 1440 |      |
| <b>CLT</b>         | 923           | 27,4 | 733  | 21,3 | 671  | 20,5 | 609  | 19,2 | 496  | 15,7 |
| <b>ESTATUTÁRIO</b> | 2117          | 63,0 | 2399 | 69,7 | 2246 | 68,6 | 2177 | 68,5 | 2249 | 71,3 |
| <b>OUTROS</b>      | 318           | 9,5  | 310  | 9,0  | 357  | 10,9 | 389  | 12,2 | 409  | 13,0 |
| <b>Sem/Dec.</b>    | 4             | 0,1  | --   | --   | --   | --   | 2    | --   | --   | --   |
| <b>ESTADUAL</b>    | 3362          |      | 3442 |      | 3274 |      | 3177 |      | 3154 |      |
| <b>CLT</b>         | 1215          | 45,6 | 1040 | 35,1 | 976  | 32,2 | 893  | 27,7 | 914  | 27,4 |
| <b>ESTATUTÁRIO</b> | 950           | 35,6 | 1286 | 43,5 | 1341 | 44,3 | 1491 | 46,2 | 1644 | 49,3 |
| <b>OUTROS</b>      | 495           | 18,6 | 632  | 21,4 | 713  | 23,5 | 842  | 26,0 | 775  | 23,3 |
| <b>Sem/Dec.</b>    | 6             | 0,2  | --   | --   | --   | --   | 2    | 0,1  | --   | --   |
| <b>MUNICIPAL</b>   | 2666          |      | 2958 |      | 3030 |      | 3228 |      | 3333 |      |

Fonte: Pnad/Dados Especiais organizados pelo autor.

A categoria dos estatutários, o tradicional funcionalismo público, representa a maior parcela dos empregados. Lotados na administração direta, autarquias e fundações, e nos três Poderes de Estado, eles são responsáveis por ampla gama de atividades, desde as mais tradicionais, vinculadas à burocracia e ao funcionamento da máquina pública, passando pelas áreas de segurança pública, na esfera estadual, até às áreas de saúde e educação. No início da década, eles respondem por metade do emprego público e atingem o percentual de 56% no final; um aumento de aproximadamente 750 mil. Nas esferas de governo, seu número reduziu-se na União e cresceu nos estados e municípios.

Na esfera federal, reconhecidamente onde as políticas restritivas do emprego mais incidiram, a performance da categoria dos funcionários, na década, pontuada por leve aumento na primeira metade e leve decréscimo na segunda, denota que aí tais políticas exerceram menor efeito. Afora a demissão de não-concursados sem estabilidade, diga-se de passagem, recurso não utilizado desde o governo Collor, a redução de empregados foi conseguida pelo congelamento de vagas e por estímulos à aposentadoria e à demissão voluntária. No entanto, os efeitos restritivos dessas medidas foram pouco visíveis.

Na esfera estadual, a maior participação do funcionalismo deve-se à presença de policiais, civis e militares que integram o quadro estatutário. A partir de 1995, a redução da categoria foi decorrência da negociação das dívidas dos estados com a União. Devido ao peso dos estatutários no setor público estadual, tem-se que essa negociação contribuiu sobremaneira para a queda do emprego público na esfera. Dentre as medidas para a redução de gastos com pessoal, as que mais afetaram as dimensões do emprego foram: reestruturação e venda das empresas estatais, demissões de não-estáveis/não concursados, recadastramento de servidores e a limitação/veto a novas contratações/substituições. Mas foram os Planos de Demissão Voluntária que apresentaram os resultados mais visíveis. Nos estados, estima-se que mais de 100 mil servidores aderiram aos PDVs. Isso contrasta com o ocorrido na esfera federal, onde os resultados do PDV foram pífios<sup>71</sup>.

Apenas na esfera municipal os estatutários cresceram de modo contínuo nos anos 90. Isso refletiu a criação de cerca de 1.300 municípios e, sobretudo, a estruturação local de serviços nas áreas de saúde e educação. Na década, o movimento de descentralização da saúde ganhou novo impulso com as tentativas feitas de consolidação do Sistema Único de Saúde na esfera local. Em dezembro de 1994 havia 2397 municípios envolvidos no processo de descentralização da gestão de saúde, em dezembro de 1996 o número cresceu para 3078. Na educação, sobretudo com a criação do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental, os municípios vêm sendo estimulados a assumir cada vez mais a gestão do ensino fundamental (Abrúcio e Ferreira Costa, 1998:121;140).

---

<sup>71</sup> Ver nota 64, no capítulo anterior.

A categoria Militar das Forças Armadas é específica da União. Constituída pelo servidor militar da Marinha, Exército e Aeronáutica, inclusive conscritos, ela apresentou ligeiro crescimento de seu número até 1997, passando a se estabilizar nos anos seguintes. Dada a natureza das funções a que se destinam: “*à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem*”, segundo a Constituição de 1988, artigo 142, somente em casos excepcionais é que o seu número cresce significativamente.

A categoria “outros” teve o maior crescimento relativo. Seu número cresceu em 590 mil pessoas. Um aumento de 67% a partir de 1992. Em 1999 ela já representava 18,5% do emprego público total. A categoria corresponde aos vínculos de emprego mais precários no serviço público. São os contratados por tempo determinado ou em caráter emergencial para realizar trabalhos avulsos em programas de governo, principalmente nas área social e de melhorias da infra-estrutura urbana. São os estagiários, os professores substitutos e não-efetivos, os agentes de saúde e sanitários, os contratados nas frentes de trabalho urbana, etc. Enfim, uma gama de pessoas que têm no serviço público um quebra-galho temporário, dada a dificuldade da inserção mais estável no mercado de trabalho.

A expansão de vínculos instáveis de emprego vis-à-vis a redução de vínculos mais sólidos e formais, revela a outra face da dinâmica do emprego público, qual seja, a tendência à precarização de parcela expressiva dele: na década, as categorias estatutários, CLT e militares, reduziram seu número em 157 mil. Esse fenômeno não ocorre apenas no país. Segundo a literatura internacional, a tendência é de crescimento dos vínculos de emprego precários no serviço público.

O Informe Geral da OIT (1994) é claro a respeito da tendência à precarização das relações de trabalho no setor. Na década, os governos pressionados por problemas de restrição orçamentária e pela intensificação da demanda por serviços, buscaram aumentar a provisão desses, sem elevar proporcionalmente os gastos, o que os levou a contratar temporários e avulsos. Diferente da situação anterior, quando o pessoal no serviço público era geralmente de carreira, titulares legalmente ou na prática, estáveis, e com contratos de dedicação exclusiva, viu-se aumentarem as formas mais precárias de emprego e as jornadas por tempo parcial e flexível no serviço público.

A esse respeito, Derlien e Guy Peters (1998) atestam o crescimento na Alemanha e EUA, do trabalho por tempo parcial. Na Alemanha, ele cresceu de 3% em 1950 para 20% em 1995. Nos EUA, ele se encontra relativamente mais disseminado e desenvolvera-se previamente. Ademais, esse emprego é maior nas esferas subnacionais de governo, onde se concentram as funções públicas de saúde, educação e serviços sociais. Os autores percebem a mudança de motivos que segue a expansão do emprego. Antes dos anos 80, o emprego por tempo parcial fazia parte da política de governo de estímulo à participação feminina no serviço público. Na Alemanha, desde a unificação do país, sua expansão faz parte da estratégia de redução do gasto público. Em ambos os países, os governos buscam fazer mais com menos, pelo menos no que diz respeito a horas de trabalho gastas. Também Rothenbacher (1997a), ao analisar o emprego público na Alemanha, tendo como referência os demais países europeus, observa que, embora o emprego por tempo parcial no serviço público e na economia seja eminentemente feminino, nos últimos anos cresceu o número de homens em decorrência do desemprego e do subemprego, sobretudo nos serviços públicos dos países periféricos da Europa.

No Brasil, a expansão da categoria “outros”, enquanto manifestação da tendência à precarização de parcela do emprego público, é melhor avaliada tomando-se sua dinâmica por nível de governo. Na esfera federal, o seu crescimento contrasta com a tendência à redução dos CLT e estatutários. Na década, a categoria mais que quadruplicou seu efetivo, sendo o maior crescimento relativo dentre as esferas. No biênio 1998-1999, sua expansão deveu-se à performance do emprego na Indústria da Construção no Nordeste, pelas razões já apontadas: o calendário político-eleitoral e a grave crise do emprego urbano e rural. Tal expansão, numa esfera de governo compromissada com um setor e um emprego público de dimensões reduzidas, como mostram as iniciativas de Lei do Executivo Federal, tendo por objetivo coibir os aspectos políticos e anti-cíclicos na dinâmica desse emprego, ao invés de paradoxal, na realidade sinaliza a continuidade desses aspectos na forma do aumento de ocupados com vínculo de emprego precário.

Em situação de crise social os governos são mais propensos a criar empregos, tanto mais quanto resultem em serviços de relevância social inquestionável, como os de limpeza pública e melhoria da infra-estrutura, médico-sanitários, etc. Logicamente que isso também

se aplica aos períodos eleitorais, quando buscam dar maior visibilidade às suas administrações, promovendo obras públicas e programas sociais. A contratação de não-celetistas e não-estatutários se presta inteiramente a isso. Além de não gozarem de plenos direitos trabalhistas, seus salários são mais baixos, e, fundamentalmente, é maior a flexibilidade de sua admissão e dispensa. A contratação de avulsos e temporários mostra ser a melhor forma de se manter a prestação de serviços, agir de forma anti-cíclica no mercado de trabalho e se credibilizar politicamente.

Nas esferas subnacionais de governo, a expansão em termos absolutos de “outros” foi maior no nível municipal: 289 mil novos empregados ingressaram no serviço público nessa categoria. No fim da década, quase  $\frac{1}{4}$  dos empregados públicos municipais estavam fora do vínculo CLT e estatutário de trabalho. O crescimento deles, em parte, deveu-se ao desenvolvimento de programas de saúde no plano municipal. Nos últimos tempos, a contratação do pessoal da área para atuar nos Programas de Saúde da Família (PSF) e no Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) em nível local, certamente que contribuiu para a expansão desse pessoal.

Em suma, no Brasil, o aumento do emprego público fora do vínculo estatutário e CLT de trabalho está vinculado à política de redução do pessoal estável, ao mesmo tempo que se busca manter e até ampliar os serviços, a exemplo de outros países. Por outro lado, considerando a expansão da categoria “outros”, no ano eleitoral de 1998 e no período de crise mais aguda do mercado de trabalho, em 1998-1999, tem-se que sua contratação se presta a uma atuação anti-cíclica e política.

É interessante notar a diferença na forma de contratação dos empregados da categoria “outros” em relação aos antigos interinos e extra-numerários do setor público. Se antigamente uma boa parcela dos não-efetivos era contratada e efetivada por meio do nepotismo e clientelismo, atualmente, mesmo que persistam critérios pessoais e políticos de indicação, sabe-se que a possibilidade dos primeiros se efetivarem é mais difícil. A Constituição de 1988 estabeleceu o concurso público como a única forma de incorporação ao quadro efetivo de empregados. Ademais, geralmente os não-efetivos são contratados para realizar determinadas tarefas ou por um certo período de tempo, sem a possibilidade de prorrogação indefinida dos contratos.

## Principais Ocupações no Serviço Público Por Categoria do Emprego

Nesse item, a abertura dos dados ao nível das ocupações do setor público, por categoria do emprego, permite qualificar melhor a discussão acima.

Pela tabela 4.8, na categoria estatutários, constata-se que as maiores expansões do emprego ocorreram na saúde e educação: professores do 1º e 2º Grau, auxiliares do serviço médico, médicos e cozinheiros. Certamente isto se deveu à estruturação dos serviços sociais nas esferas subnacionais, principalmente na esfera municipal. Em relação às ocupações dirigentes da administração pública e atendentes de serviços, de cunho burocrático, provavelmente seu aumento deveu-se à estruturação da máquina pública municipal, o que representou a expansão dos serviços sociais na esfera e a criação dos cerca de 1.300 municípios.

**Tabela 4.8**  
**Estatutários: Ocupações com Maior Variação Absoluta**  
**do Emprego: 1992-1999**

| <b>OCUPAÇÕES</b>                   | <b>Variação<br/>(1995/1992)</b> | <b>Variação<br/>(1999/1995)</b> | <b>Variação<br/>(1999/1992)</b> |
|------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Professor do 1º Grau               | 45.768                          | 30.039                          | 75.807                          |
| Dirigente da Administração Pública | 76.262                          | -18.278                         | 57.984                          |
| Auxiliar do Serviço Médico         | 37.291                          | 13.805                          | 51.096                          |
| Professor do 1º Grau Inicial       | 61.830                          | -13.258                         | 48.572                          |
| Professor do 2º Grau               | -656                            | 48.463                          | 47.807                          |
| Guarda Vigia                       | 31.789                          | 6.131                           | 37.920                          |
| Atendente de Serviço               | 17.952                          | 15.363                          | 33.315                          |
| Cozinheiro (não doméstico)         | 15.283                          | 10.190                          | 25.473                          |
| Médico                             | 18.070                          | 6.056                           | 24.126                          |
| Oficial Militar Superior           | 6.745                           | 14.762                          | 21.507                          |

Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

Na categoria celetista, as ocupações administrativas e de apoio tiveram as maiores reduções. A evidência do vínculo CLT predominar na administração indireta, onde houve

as privatizações, pode suscitar a hipótese de que a queda do vínculo CLT deveu-se a isso. No entanto, enquanto as privatizações transferiram cerca de 150 mil empregados para a esfera privada, nas ocupações que constam na tabela 4.9 a queda do emprego celetista foi cerca de 526 mil, e no total das ocupações, cerca de 930 mil (tab.4.6).

Neste sentido, os ajustes sobre o emprego na administração indireta ocorreram à base das medidas de racionalização do emprego. Foi prática comum as estatais, bancos e empresas de economia mista reduzirem pessoal, por meio da terceirização de atividades. Por outro lado, o uso generalizado da informática eliminou empregos de escritório, a exemplo da queda do vínculo CLT nas ocupações administrativas e de secretariado <sup>72</sup>.

**Tabela 4.9**  
**Celetistas no Setor Público: Ocupações com Maior Variação Absoluta do Emprego: 1992-1999**

| <b>OCUPAÇÕES</b>             | <b>Variação<br/>(1995/1992)</b> | <b>Variação<br/>(1999/1995)</b> | <b>Variação<br/>(1999/1992)</b> |
|------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Ajudante Administrativo      | -39.595                         | -59.993                         | -99.588                         |
| Servente Faxineiro           | -51.904                         | -27.329                         | -79.233                         |
| Motorista                    | -29.294                         | -18.004                         | -47.298                         |
| Diversos                     | -24.874                         | -21.681                         | -46.555                         |
| Professor do 1º Grau Inicial | -26.895                         | -17.024                         | -43.919                         |
| Assistente Administrativo    | -12.989                         | -28.120                         | -41.109                         |
| Guarda Vigia                 | 1.277                           | -34.615                         | -33.338                         |
| Lixeiro                      | -10.158                         | -21.174                         | -31.332                         |
| Ajudante Auxiliar            | -17.824                         | -9.326                          | -27.150                         |
| Secretário Taquígrafo        | -16.156                         | 152                             | -16.004                         |

Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

<sup>72</sup> Braverman (1987:283), ao tratar dos trabalhadores de escritório nos EUA, já no início dos 70, antecipou, dentre outras coisas, a tendência à dispensa de pessoal com o uso do sistema de computação. Nos anos 90, o Informe Geral da OIT (1994) remete à queixa dos sindicatos de servidores, de que na década os recursos da informática foram utilizados para eliminar postos de trabalho administrativos.

Na categoria “outros”, as ocupações com maiores expansões do emprego, exceto ajudantes diversos, que não são propriamente empregados públicos, ocorreram na área social dos governos subnacionais, e sobretudo municipal, a exemplo do ocorrido com a categoria estatutários.

**Tabela 4.10**  
**“Outros” no Setor Público: Ocupações com Maior Variação Absoluta do Emprego: 1992-1999**

| <b>OCUPAÇÕES</b>                   | <b>Variação<br/>(1995/1992)</b> | <b>Variação<br/>(1999/1995)</b> | <b>Variação<br/>(1999/1992)</b> |
|------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Ajudante Diverso                   | -1.866                          | 180.721                         | 178.855                         |
| Diversos                           | 20.297                          | 28.025                          | 48.322                          |
| Servente Faxineiro                 | 32.633                          | 13.211                          | 45.844                          |
| Professor do 1º Grau Inicial       | 36.998                          | 8.319                           | 45.317                          |
| Dirigente da Administração Pública | 8.892                           | 33.926                          | 42.818                          |
| Auxiliar do Serviço Médico         | 16.281                          | 22.006                          | 38.287                          |
| Guarda Sanitário                   | 5.271                           | 19.511                          | 24.782                          |
| Professor do 2º Grau               | 3.778                           | 16.625                          | 20.403                          |
| Cozinheiro (não doméstico)         | 1.325                           | 15.327                          | 16.652                          |
| Médico                             | 2.878                           | 11.503                          | 14.381                          |

Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

A expansão do emprego na área social dos municípios, sob o vínculo estatutário e “outros”, denota dupla modalidade de expansão dessas atividades na esfera. Por um lado, são perceptíveis a montagem e funcionamento dos equipamentos públicos, em conformidade com o movimento de municipalização das funções sociais do Estado, em vigor a partir de meados dos anos 70. Por outro lado, o crescimento das ocupações, sob a rubrica “outros” é indicativo de que a esfera municipal, a exemplo das outras esferas de governo, e de outros países, seguiu a tendência de contratar pessoal de forma precarizada, visando a redução de gastos vis-à-vis a preservação e mesmo ampliação de serviços.

#### **4.3.3. Evolução Por Grandes Regiões do País**

As primeiras referências à expansão regionalmente diferenciada do emprego no setor público datam dos anos 60. Na ocasião, as análises sobre as mudanças na estrutura ocupacional do país e Grandes Regiões, com a queda dos ocupados agrícolas *vis-à-vis* o

aumento dos não-agrícolas, deram ensejo às visões que atribuíam ser o crescimento do emprego público nas regiões menos industrializadas, da mesma natureza do crescimento do comércio ambulante. Ademais, o emprego público nas regiões menos desenvolvidas seria proporcionalmente maior. A falta de dinamismo econômico faria do setor público a fonte principal de empregos. Também essas regiões seriam mais tocadas por relações de clientelismo e nepotismo no trato da coisa pública. Nessa visão, o Nordeste seria o caso paradigmático desse tipo de crescimento do emprego no Estado.

Visão análoga desenvolveu-se na década de 70. Os prognósticos pessimistas com respeito à capacidade de geração de emprego na indústria e serviços modernos, acabaram por atribuir à expansão do emprego público, e também ao que ficou conhecido como o “setor informal”, um caráter anômalo. A hipótese era de inchamento do emprego público por conta do reduzido dinamismo do emprego na indústria e nos serviços<sup>73</sup>. No entanto, as informações empíricas trataram de invalidar esse tipo de análise.

**Tabela 4.11**  
**Emprego Público/População Residente. Grandes Regiões e Brasil. 1995**

| (em milhares)       |                         |                           |            |
|---------------------|-------------------------|---------------------------|------------|
| <b>Regiões</b>      | <b>Emp. Público (A)</b> | <b>Pop. residente (B)</b> | <b>A/B</b> |
| <b>Norte</b>        | 528                     | 7.263                     | 7,3        |
| <b>Nordeste</b>     | 2.183                   | 45.116                    | 4,8        |
| <b>Sudeste</b>      | 3.279                   | 66.490                    | 4,9        |
| <b>Sul</b>          | 1.159                   | 23.185                    | 5,0        |
| <b>Centro Oeste</b> | 694                     | 10.321                    | 6,7        |
| <b>BRASIL</b>       | <b>7.843</b>            | <b>152.375</b>            | <b>5,1</b> |

Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.  
Pnad/1995.

Com efeito, a relação emprego público/população residente por Regiões, em 1995, denota não haver proporcionalmente mais emprego público no Nordeste que nas demais regiões. Pelo contrário, o Nordeste apresenta a menor proporção de empregados públicos na população residente

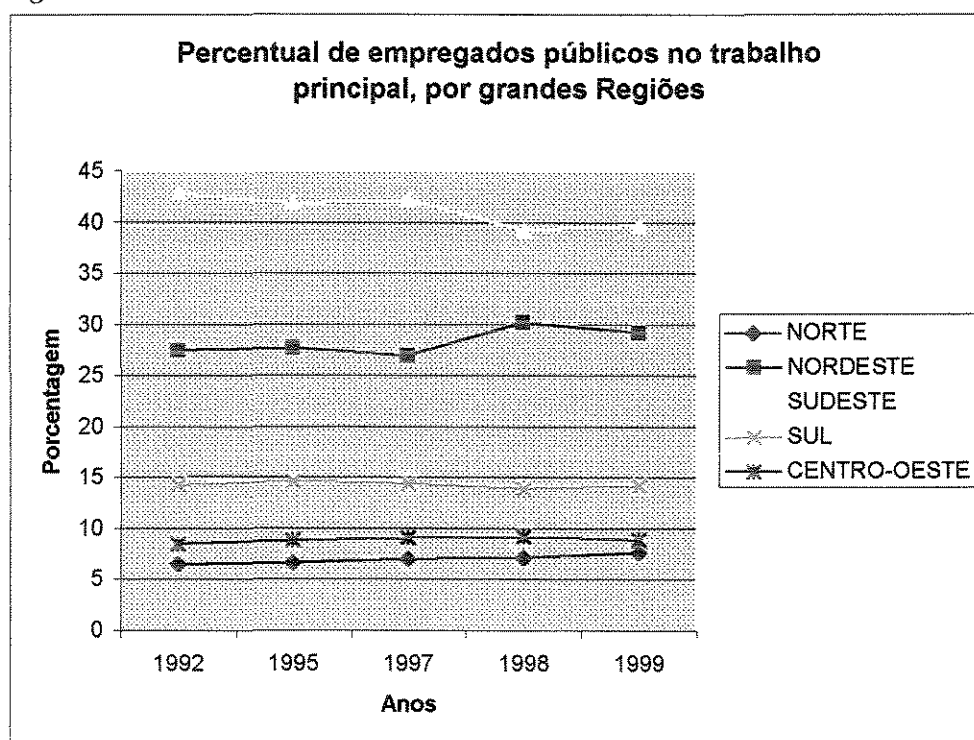
<sup>73</sup> Ver a respeito Prebisch (1970:32-35).

**Tabela 4.12**  
**Emprego Público no Trabalho Principal por Grandes Regiões: 1992-1999**  
 (em milhares)

|                     | 1992         | 1995         | 1997         | 1998         | 1999         |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>NORTE</b>        | 489          | 528          | 551          | 569          | 611          |
| <b>NORDESTE</b>     | 2075         | 2183         | 2078         | 2410         | 2327         |
| <b>SUDESTE</b>      | 3213         | 3279         | 3247         | 3118         | 3147         |
| <b>SUL</b>          | 1079         | 1159         | 1116         | 1116         | 1125         |
| <b>CENTRO-OESTE</b> | 649          | 694          | 708          | 736          | 717          |
| <b>TOTAL</b>        | <u>7.505</u> | <u>7.843</u> | <u>7.700</u> | <u>7.949</u> | <u>7.927</u> |

Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

**Figura 4.4**



Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

Uma característica que se sobressai na distribuição regional do emprego público é a sua concentração no Sudeste e Nordeste: cerca de 70%, em correspondência a 72% da população brasileira residente em ambas regiões.

Na década, a evolução regional do emprego público foi bastante diferenciada. Em um extremo, encontra-se a região Norte, onde o emprego cresceu quase 25%. No outro, o Sudeste, onde caiu cerca de -2,0%. No Sul, o emprego público cresceu cerca de 4,3%, no

Centro-Oeste, 10,5% e no Nordeste, 12%. Contudo, a performance do emprego nessa última Região foi bastante influenciada pelo ocorrido no emprego no Setor Público/Ind. da Construção.

Na primeira metade da década, todas as regiões contribuíram para a expansão do emprego, principalmente o Nordeste e o Sul, que apresentaram os maiores aumentos, respectivamente, 108 mil e 80 mil empregos. No período 1995-1997, o emprego público no país reduziu-se devido à sua queda no Nordeste, Sul e Sudeste, nessa ordem de importância. No biênio 1997-1999, não fosse o crescimento do emprego no Nordeste, o emprego público teria se estabilizado. Vimos que o crescimento do emprego na Região deveu-se à criação de frentes de trabalho contra as secas, não se tratando, pois, de emprego público. Assim, é preferível afirmar que no biênio, o emprego público permaneceu estável.

Tabela 4.13

Emprego Público no Trabalho Principal. Esfera de Governo/Grandes Regiões: 1992-1999

(em milhares)

|                    | 1992        |      | 1995        |      | 1997        |      | 1998        |      | 1999        |      |
|--------------------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|
|                    | N           | %    | N           | %    | N           | %    | N           | %    | N           | %    |
| <b>Federal</b>     | 114         | 23,3 | 116         | 21,9 | 114         | 20,7 | 104         | 18,2 | 99          | 16,2 |
| <b>Estadual</b>    | 244         | 50,0 | 265         | 50,2 | 277         | 50,2 | 277         | 48,7 | 297         | 48,6 |
| <b>Municipal</b>   | 131         | 26,7 | 147         | 27,9 | 160         | 29,1 | 188         | 33,1 | 215         | 35,2 |
| <b>NORTE</b>       | <b>489</b>  |      | <b>528</b>  |      | <b>551</b>  |      | <b>569</b>  |      | <b>611</b>  |      |
| <b>Federal</b>     | 309         | 14,9 | 327         | 15,0 | 278         | 13,4 | 497         | 20,6 | 436         | 18,7 |
| <b>Estadual</b>    | 836         | 40,3 | 845         | 38,7 | 781         | 37,5 | 820         | 34,0 | 760         | 32,7 |
| <b>Municipal</b>   | 930         | 44,8 | 1011        | 46,3 | 1019        | 49,0 | 1093        | 45,4 | 1131        | 48,6 |
| <b>NORDESTE</b>    | <b>2075</b> |      | <b>2183</b> |      | <b>2078</b> |      | <b>2410</b> |      | <b>2327</b> |      |
| <b>Federal</b>     | 655         | 20,4 | 593         | 18,1 | 610         | 18,8 | 568         | 18,2 | 532         | 16,9 |
| <b>Estadual</b>    | 1499        | 46,6 | 1520        | 46,3 | 1453        | 44,7 | 1304        | 41,8 | 1316        | 41,8 |
| <b>Municipal</b>   | 1059        | 33,0 | 1166        | 35,6 | 1184        | 36,5 | 1246        | 40,0 | 1299        | 41,3 |
| <b>SUDESTE</b>     | <b>3213</b> |      | <b>3279</b> |      | <b>3247</b> |      | <b>3118</b> |      | <b>3147</b> |      |
| <b>Federal</b>     | 218         | 20,2 | 209         | 18,0 | 212         | 18,9 | 191         | 17,1 | 187         | 16,6 |
| <b>Estadual</b>    | 452         | 41,9 | 479         | 41,3 | 439         | 39,3 | 436         | 39,1 | 453         | 40,3 |
| <b>Municipal</b>   | 409         | 37,9 | 471         | 40,7 | 465         | 41,7 | 489         | 43,8 | 485         | 43,1 |
| <b>SUL</b>         | <b>1079</b> |      | <b>1159</b> |      | <b>1116</b> |      | <b>1116</b> |      | <b>1125</b> |      |
| <b>Federal</b>     | 181         | 27,9 | 199         | 28,7 | 183         | 25,8 | 183         | 24,9 | 186         | 25,9 |
| <b>Estadual</b>    | 331         | 51,0 | 333         | 48,0 | 324         | 45,8 | 340         | 46,2 | 328         | 45,8 |
| <b>Municipal</b>   | 137         | 21,1 | 162         | 23,3 | 201         | 28,4 | 213         | 28,9 | 203         | 28,3 |
| <b>CENT. OESTE</b> | <b>649</b>  |      | <b>694</b>  |      | <b>708</b>  |      | <b>736</b>  |      | <b>717</b>  |      |

Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

Os municípios no Nordeste respondem pela maior parcela do emprego público. Nas outras regiões, os estados são os maiores empregadores. Mas já no final da década, os municípios no Sudeste e no Sul tenderam a assumir essa posição. Outra característica

destacável é o maior peso do emprego federal no Centro-Oeste, face às outras regiões. Certamente isto se deve à localização da Capital Federal na Região.

Na primeira metade da década, a expansão do emprego público no país deveu-se fundamentalmente ao crescimento do emprego municipal, nas regiões Sudeste, Nordeste e Sul, nessa ordem de importância. Na esfera estadual, em todas as regiões o emprego se manteve estagnado ou apresentou leve aumento. No nível federal, a queda do emprego ficou concentrada no Sudeste e no Sul, principalmente na primeira Região.

No biênio 1995-1997, a redução do emprego público no país deveu-se à redução do emprego nos estados do Sudeste, Nordeste e Sul, nessa ordem, e do emprego federal, no Nordeste. Na esfera municipal, o emprego ficou estagnado nas três regiões, à exceção do Norte, onde cresceu 8,8% e do Centro-Oeste, quase 25%. Nesta Região, os municípios criaram 39 mil empregos, correspondentes a 54% da expansão total do emprego municipal nesse período.

No biênio 1997-1999, pelas razões já apontadas, a expansão do emprego federal no Nordeste não correspondeu propriamente a uma expansão do emprego público, e sim à criação de frentes de trabalho nos anos de seca na Região. Nas demais regiões, a tendência foi de queda do emprego federal. Nos estados do Sudeste e Nordeste, o emprego reduziu-se. E na esfera municipal, o emprego cresceu em todas as regiões. No cômputo geral, isso resultou na tendência à estagnação do emprego público no biênio.

Em suma, na evolução do emprego público, por Região e esfera de governo, anos 90, tem-se que: i) na primeira metade da década todas as regiões contribuíram para a expansão do emprego. Entre 1995-1997, o emprego caiu devido à redução do emprego no Sudeste, Nordeste e Sul. No biênio 1997-1999, a tendência foi de crescimento nulo do emprego; ii) na década, houve o firme crescimento do emprego municipal em todas as regiões. Na segunda metade da década, a redução do emprego estadual foi mais acentuada no Sudeste, Nordeste e Sul. A redução do emprego federal atingiu, na primeira metade da década, o Sudeste e o Sul, e na segunda metade as demais regiões.

Essa evolução do emprego público refletiu de perto o desenrolar do cronograma de privatizações na década, por regiões e esferas de governo, assim como o resultado das negociações das dívidas estaduais. O declínio na primeira metade da década do emprego federal no Sudeste e Sul teve ligação com o Programa Nacional de Desestatização, que começou pelas empresas federais localizadas no Centro-Sul: das 41 empresas federais privatizadas até 1995, a maioria delas estava sediada no Sudeste e Sul. E a partir de 1996, a negociação pelos estados, de suas dívidas com a União, previa, dentre outras coisas, as privatizações de estatais estaduais e o cumprimento de cláusulas de desempenho fiscal, sob a forma de corte de gastos com pessoal. Na segunda metade da década, continuaram as privatizações no âmbito federal. Até março de 1999 ocorreram 46 privatizações de empresas, inclusive de serviços públicos, e iniciaram-se as privatizações estaduais. Nesse período, 28 empresas estaduais foram privatizadas, a maioria delas nos estados do Sudeste, Nordeste e Sul. Por outro lado, os estados adotaram medidas visando reduzir gastos com pessoal, muitas delas afetando diretamente o número de empregados: a racionalização dos serviços públicos através do uso mais generalizado dos recursos de informática, a reestruturação/venda de estatais, demissão de não-estáveis, limitações/veto a novas contratações, programas de demissão voluntária, etc.

E quanto ao firme crescimento do emprego municipal, nos anos 90, em todas as regiões, ele foi maior no Norte e Centro-Oeste, um aumento relativo de 64% e 48%. Nas regiões Sudeste, Nordeste e Sul, o aumento foi de 21,5%, 22,5% e 18,5%, respectivamente. Porém, a maior contribuição para o crescimento do emprego municipal foi das regiões Sudeste e Nordeste. Nelas, o emprego municipal cresceu cerca de 240 mil e 201 mil, e nas regiões Norte, Sul e Centro-Oeste, 84 mil, 76 mil e 66 mil empregos, em respectivo.

Pelo menos desde os anos 80 vigora o processo de descentralização das políticas sociais do Estado. A Constituição de 1988 veio corroborá-lo ao prever a transferência de decisões, recursos e funções para as esferas subnacionais de governo. Embora muito dispositivos constitucionais não tenham sido aplicados por falta de lei complementar<sup>74</sup>, nos

---

<sup>74</sup> O passo seguinte aos dispositivos constitucionais pró construção do modelo estatal descentralizado e federativo, seria um processo de transição envolvendo a promulgação de legislação complementar. Porém, esse processo não se efetivou integralmente. Um apanhado sobre as principais dificuldades dessa transição encontra-se em Tavares de Almeida (1996:18-19).

anos 90 a saúde e a educação trilharam efetiva municipalização. As experiências do FUNDEF e do SUS foram os pontos altos desse processo<sup>75</sup>.

No início da década aconteceram as primeiras experiências de descentralização no âmbito do SUS. Vimos que entre 1994-1996 cresceu de 24 para 137, o número de municípios habilitados à condição semi-plena de gestão do Sistema. Vale ressaltar, que, no universo de aproximadamente 5 mil municípios, esse total representava uma cobertura de cerca de 16% da população do país.

Estudos mostram que a implantação do SUS tende a elevar significativamente as despesas com saúde. Isso ficou constatado em pesquisa que acompanhou por três anos a implantação do SUS em municípios paulistas (Tavares de Almeida, 1996:35). Ademais, dados apontam um crescimento substancial das despesas per-capita com saúde em 12 municípios do Nordeste, Sudeste e Sul, habilitados à gestão semi-plena do SUS em 1992-1996. Todavia, a implantação do SUS se concentra nos municípios médios e grandes, com redes de saúde mais capacitadas, e que, por isso mesmo, são mais contemplados pelo repasse dos recursos do Sistema, vinculados aos procedimentos ambulatoriais e hospitalares<sup>76</sup>.

Na educação, anteriormente à implantação em 1997 do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, FUNDEF<sup>77</sup>, as

<sup>75</sup> Os analistas opinam que em alguns casos a estrutura prévia da área de saúde facilitou a descentralização. Já no início das reformas, os estados, e em menor medida, alguns municípios, operavam redes de saúde. Há, porém, sérios problemas na implantação do Sistema: 1. a descentralização avança de forma e em ritmo muito irregular por estados e municípios; 2. a autonomia política própria aos entes federados dificulta a tomada de decisões que requerem a ação coordenada entre mais de um ente. 3. é muito desigual a capacidade financeira dos entes federados (Tavares de Almeida, 1996:21).

<sup>76</sup> O financiamento da saúde pela União é bastante significativo. Essa esfera concentra cerca de 75% dos gastos. O Piso de Atenção Básica – PAB, de iniciativa do Governo Federal, ao reservar uma parcela de recursos do SUS a ser distribuída em função do número de habitantes por município, tenta reduzir essa tendência de concentração dos repasses para os municípios melhor equipados. Pelo Decreto nº 1882 de 17/12/1997 o PAB visa incentivar as “Ações Básicas de Vigilância Sanitária, Vigilância Epidemiológica e Ambiental, Assistência Farmacêutica Básica, os Programas de Agentes Comunitários de Saúde, de Saúde da Família e de Combate às Carências Nutricionais”. (Abrucio e Ferreira Costa: 1998:129-137)

<sup>77</sup> O FUNDEF determina que estados e municípios depositem num fundo contábil 15% de suas receitas já constitucionalmente reservadas para o investimento em educação (25% da receita total). Em cada estado, esse fundo é redistribuído entre as redes estadual e municipal de ensino fundamental de forma que o gasto total com esse nível de ensino alcance R\$ 300 por aluno/ano. Assim, o montante que estados e municípios retiram do Fundo depende do número de matrículas no ensino básico, o que estimula a municipalização desse ensino. Além disso, o fato de que 60% dos recursos retirados do FUNDEF devem ser gastos com salários e com a valorização do magistério estimula o professorado no ensino público fundamental.

experiências de descentralização tomavam dois rumos principais: o da municipalização e desconcentração. Na municipalização ocorria a transferência de atribuições, instalações e equipamentos de estados para municípios. A desconcentração consistia em uma esfera de governo, estado ou município, atribuir funções limitadas à unidades administrativas da mesma esfera, sejam escolas públicas, instituições privadas ou comunitárias. Havia ainda o que se denomina: “descentralização por ausência”. Comum às regiões mais pobres, ela resultava da incapacidade dos governos estaduais de responder à demanda por vagas, que passou a ser atendida por administrações municipais sensíveis às pressões por serviços.

No entanto, as experiências de descentralização na educação eram circunscritas a determinadas unidades da federação, não se constituindo, pois, em políticas nacionais, bem como não havia a garantia da sua continuidade. As orientações políticas diferenciadas e a disponibilidade variável de recursos, humanos e financeiros, condicionavam os rumos e os ritmos das primeiras descentralizações.

Com a implantação do FUNDEF, a municipalização da educação vem superando suas limitações iniciais. O Fundo vem se mostrando eficaz em induzir os municípios a assumir as matrículas das redes estaduais. Em 1998, por exemplo, as redes municipais assumiram a oferta do total de novas matrículas do ensino básico, ao passo que diminuiu a oferta nas redes estadual e privada. E os municípios vem se desincumbindo da educação média. A tendência é de queda do ensino médio municipal, vis-à-vis o crescimento no número de matrículas desse ensino nos estados.

Enfim, se nos anos 90 a redução do emprego federal, e posteriormente estadual, correspondeu ao movimento de privatização de empresas e serviços públicos, no Centro-Sul, primeiramente, e em seguida nas outras regiões, no caso do emprego municipal, sua expansão ocorreu em todas as regiões do país. Na década, houve fundamentalmente uma consolidação maior do processo de municipalização da educação básica e da saúde.

### **O Emprego Público nas Regiões Nordeste e Sudeste Por Ramos de Atividade**

É comum se considerar que nas regiões menos industrializadas uma maior parcela de empregados públicos é lotada nas funções burocrático-administrativas. Essa visão é

análoga à dos que afirmam ser o emprego público proporcionalmente maior nessas regiões. Nelas, a ausência de dinamismo econômico e a predominância de traços de nepotismo e clientelismo no trato da coisa pública, favoreceria o uso “empreguista” do setor público, em detrimento da prestação de serviços à população. Neste sentido, a maior parcela de ocupados nas atividades burocrático-administrativas indicaria uma estrutura ocupacional que não privilegia o atendimento das necessidades da população.

Desta perspectiva, a distribuição do emprego público pelos ramos Administração Pública e Social, no Nordeste, em relação à mesma distribuição, no Sudeste, permitiria inferir que na primeira Região o setor público é pouco compromissado com a prestação de serviços à população.

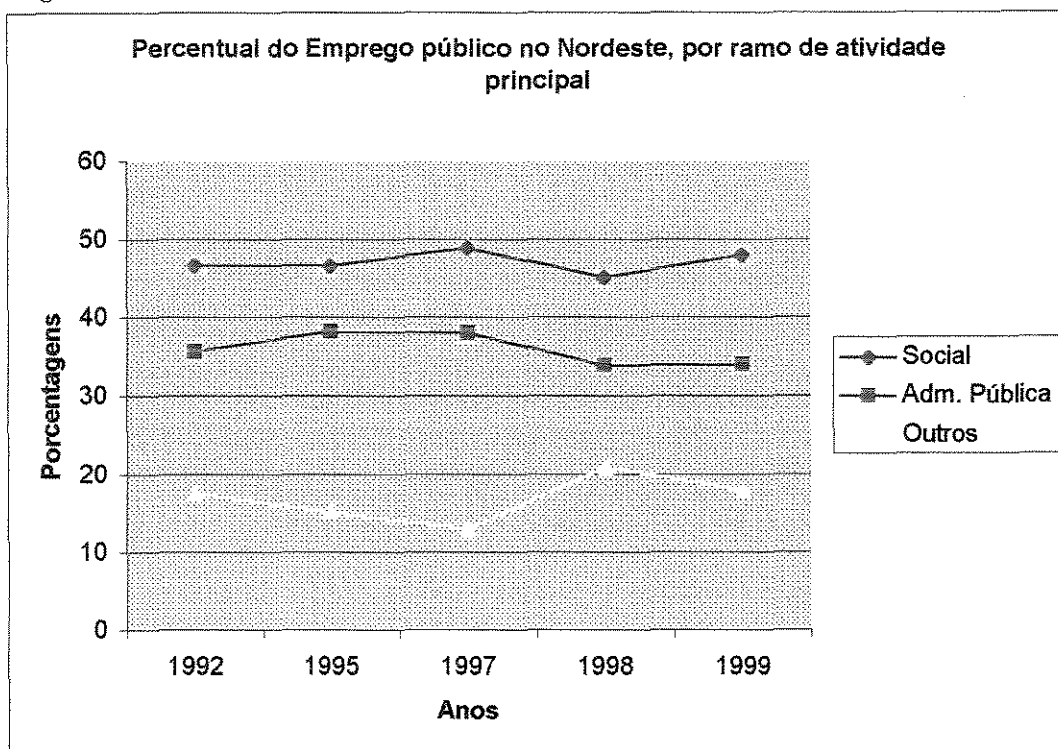
**Tabela 4.14**  
**Emprego Público no Nordeste por Ramo de Atividade Principal: 1992-1999**  
(em milhares)

| Ramo de Atividade  | 1992          | 1995          | 1997          | 1998          | 1999          |
|--------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Ind. Transf.       | 13.1          | 12.2          | 13.9          | 14.1          | 11.1          |
| Ind. Const.        | 25.0          | 11.9          | 8.9           | 239.6         | 188.9         |
| Out. Ativ. Ind.    | 157.1         | 143.3         | 97.2          | 128.1         | 101.4         |
| Com. Mercad.       | 9.5           | 10.2          | 6.8           | 10.0          | 8.8           |
| Prest. Serviços    | 9.5           | 7.7           | 9.8           | 7.3           | 10.0          |
| Ser. Aux. At. Eco. | 21.7          | 16.0          | 25.9          | 18.4          | 19.8          |
| Transp. e Comun.   | 54.7          | 55.8          | 49.4          | 37.4          | 24.5          |
| Social             | 971.9         | 1019.2        | 1019.0        | 1089.1        | 1119.9        |
| Adm. Pública       | 740.8         | 837.1         | 791.1         | 818.1         | 793.9         |
| Outras Ativ.       | 71.7          | 69.6          | 56.0          | 47.9          | 48.7          |
| <b>TOTAL</b>       | <b>2075.0</b> | <b>2183.0</b> | <b>2078.0</b> | <b>2410.0</b> | <b>2327.0</b> |

Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

No início da década de 90, os ramos Administração Pública e Social perfaziam 82,5% do emprego público no Nordeste e 78,8% no Sudeste. Em separado, o ramo Social ocupava 46,8% do emprego público no Nordeste e 40,2% no Sudeste. E a Administração Pública, 35,7% e 38,6%, respectivamente. No fim da década, a parcela do emprego público nesses ramos, manteve-se no Nordeste, 82,2%, e cresceu quase 10 pontos percentuais no Sudeste, 88,1%. O ramo Social atingiu o percentual de 48,1%, no Nordeste, e 46,6%, no Sudeste. Já a Administração Pública reduziu sua participação para 34,1%, no Nordeste, e aumentou para 41,5%, no Sudeste.

Figura 4.5



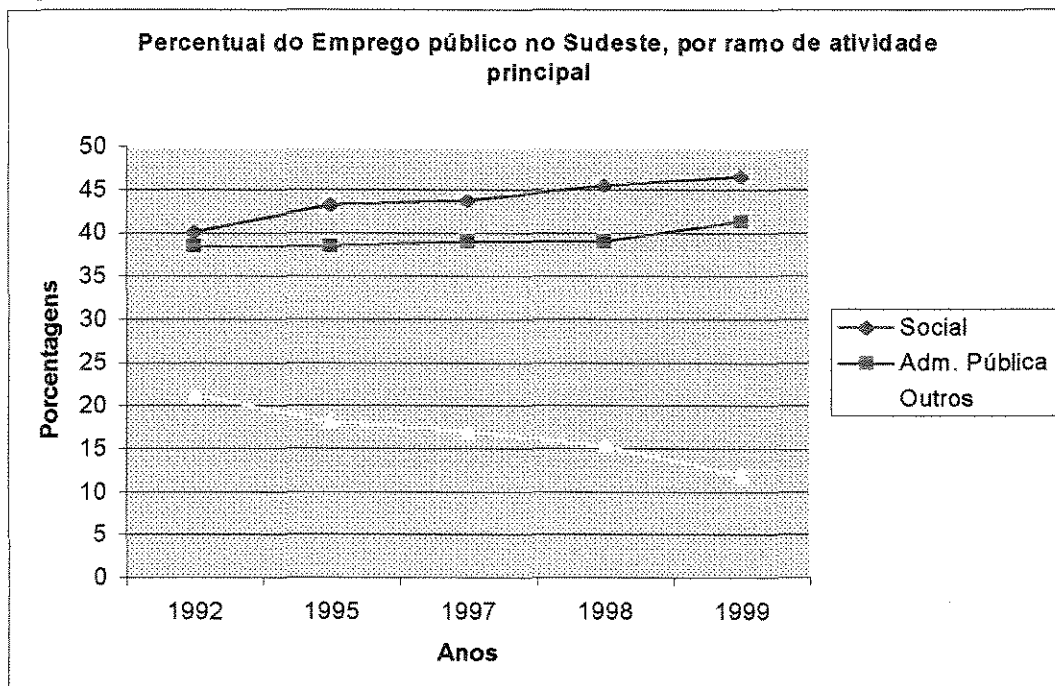
Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

**Tabela 4.15**  
**Emprego Público no Sudeste por Ramo de Atividade Principal: 1992-1999**  
 (em milhares)

| Ramo de Atividade  | 1992          | 1995          | 1997          | 1998          | 1999          |
|--------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Ind. Transf.       | 53.4          | 22.2          | 31.6          | 28.8          | 20.5          |
| Ind. Const.        | 11.1          | 7.0           | 9.8           | 40.0          | 13.5          |
| Out. Ativ. Ind.    | 212.6         | 194.4         | 184.4         | 168.0         | 142.3         |
| Com. Mercad.       | 5.1           | 12.3          | 8.1           | 3.3           | 4.5           |
| Prest. Serviços    | 14.1          | 17.5          | 12.5          | 18.4          | 9.8           |
| Ser. Aux. At. Eco. | 37.7          | 49.3          | 39.2          | 33.7          | 26.9          |
| Transp. e Comun.   | 178.9         | 152.4         | 145.4         | 94.1          | 60.3          |
| Social             | 1291.4        | 1417.7        | 1426.5        | 1420.9        | 1464.8        |
| Adm. Pública       | 1240.9        | 1267.3        | 1269.4        | 1219.8        | 1303.4        |
| Outras Ativ.       | 167.8         | 138.9         | 120.1         | 91.0          | 101.0         |
| <b>TOTAL</b>       | <b>3213.0</b> | <b>3279.0</b> | <b>3247.0</b> | <b>3118.0</b> | <b>3147.0</b> |

Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

Figura 4.6



Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

O restante dos ramos, identificados como “Outros”, permaneceu, no Nordeste, num patamar de 17,5%, e no Sudeste, reduziu-se de 21,2% para 11,9%. No Nordeste, tal fato deveu-se à expansão do emprego na Indústria da Construção no final da década, não se tratando, como visto, propriamente de emprego no setor público. No Sudeste, a redução percentual de “Outros” deveu-se principalmente à queda do emprego em Outras Atividades Industriais, Transportes e Comunicação e Outras Atividades, ramos onde mais incidiram as medidas de ajuste e privatizações.

Em suma, os dados referentes à distribuição do emprego público nos ramos Social e na Administração Pública, nas regiões Nordeste e Sudeste, não permitem concluir que na primeira Região as funções burocrático-administrativas predominam no setor público, em detrimento das atividades sociais. No Nordeste, é maior a parcela do emprego público no ramo Social, e menor na Administração Pública, *vis-à-vis* a região Sudeste.

#### 4.3.4. Evolução do Emprego nas Principais Ocupações, Por Esfera de Governo

É de praxe identificar os empregados públicos com o pessoal que exerce funções burocrático-administrativas. O emprego público se confunde, assim, com a burocracia pública. Contudo, a expansão do emprego público, principalmente a partir do Pós Guerra, esteve vinculada ao desenvolvimento das funções sociais do Estado.

Desse modo, reduções indiscriminadas e mesmo medidas de restrição ao emprego no setor, tendem a comprometer a prestação de serviços essenciais, sobretudo nas áreas de saúde e educação. Desta perspectiva, importa saber o que os empregados públicos fazem.

É com o objetivo então de identificar as atividades no setor público, que esse item do trabalho apresenta informações sobre a evolução das ocupações mais numerosas, por esfera de governo.

**Tabela 4.16**  
**Ocupações Mais Numerosas no Setor Público/Governo Federal<sup>(1)</sup>: 1992-1999**

| OCUPAÇÕES                      | 1992    | 1995    | 1999    | Variação%<br>(1995/1992) | Variação%<br>(1999/1995) | Variação%<br>(1999/1992) |
|--------------------------------|---------|---------|---------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Praça Militar                  | 214.303 | 232.438 | 230.851 | 8,46                     | -0,68                    | 7,72                     |
| Assistente Adminis-<br>Trativo | 114.534 | 108.183 | 74.596  | -5,54                    | -31,04                   | -34,86                   |
| Diversos                       | 84.686  | 103.010 | 85.227  | 21,63                    | -17,26                   | 0,63                     |
| Ajudante Adminis-<br>Trativo   | 83.972  | 110.547 | 87.461  | 31,64                    | -20,88                   | 4,15                     |
| Ajudantes Auxilia-<br>Res      | 56.616  | 45.725  | 49.950  | -19,23                   | 9,24                     | -11,77                   |
| Aux. do Serviço<br>Médico      | 47.342  | 37.710  | 39.773  | -20,34                   | 5,47                     | -15,98                   |
| Oficial Militar<br>Superior    | 36.295  | 31.669  | 45.299  | -12,74                   | 43,03                    | 24,80                    |
| Dirigente da Adm.<br>Pública   | 35.237  | 49.663  | 46.342  | 40,93                    | -6,68                    | 31,51                    |
| Docente de Ensino<br>Superior  | 32.631  | 39.656  | 32.183  | 21,52                    | -18,84                   | -1,37                    |
| Guarda Sanitário               | 29.777  | 26.093  | 19.936  | -2,29                    | -23,59                   | -33,04                   |
| Médico                         | 25.141  | 23.697  | 22.802  | -5,74                    | -3,77                    | -9,30                    |
| Enfermeiro Diplo-<br>Mado      | 9.135   | 6.562   | 9.942   | -28,16                   | 51,50                    | 8,83                     |

Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

<sup>(1)</sup> Inclui as principais ocupações da área da saúde: médicos e enfermeiros diplomados

As ocupações discriminadas na tabela 4.16 representam cerca de 50% do emprego federal. A maioria delas, ou pelo menos as mais numerosas, são de caráter administrativo e

não requerem no seu exercício, mão-de-obra com alto nível de qualificação. Na década, houve estagnação e mesmo redução do emprego nessas ocupações. São atividades que se prestam sobremaneira às medidas de racionalização do emprego, inclusive através do uso dos recursos da informática.

Curiosamente, cresceu o emprego nas funções de Direção, a exemplo do ocorrido nas ocupações Dirigente da Administração Pública e Oficial Militar Superior, quando, na década, o governo federal buscou reduzir gastos com pessoal.

A área social da União apresentou tendência de queda ou estagnação do emprego. Na década, reduziu em cerca de 16% o número de auxiliares do serviço médico, em 10% o número de médicos e em 33% o número de guardas sanitários. A descentralização das funções sociais do Estado certamente contribuiu para essa redução. Por outro lado, caiu o número de professores do ensino 3º Grau, cujo maior empregador é o governo federal.

A redução no número de Docentes do Ensino Superior ocorreu no Governo FHC. Como a grande maioria dos professores são estatutários, sua redução foi possível, por um lado, graças às aposentadorias, e por outro lado, pela não-reposição das vagas em aberto.

**Tabela 4.17**  
**Ocupações Mais Numerosas no Setor Público/Esfera Estadual<sup>(1)</sup>: 1992-1999**

| OCUPAÇÕES                 | 1992    | 1995    | 1999    | Variação%<br>(1995/1992) | Variação%<br>(1999/1995) | Variação%<br>(1999/1992) |
|---------------------------|---------|---------|---------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Prof. de 1º Grau Inicial  | 365.562 | 374.866 | 287.814 | 2,54                     | -23,22                   | -21,26                   |
| Praça Militar             | 274.262 | 292.205 | 257.304 | 6,54                     | -11,94                   | -6,18                    |
| Ajudante Administrativo   | 219.494 | 205.285 | 163.166 | -6,47                    | -20,51                   | -25,66                   |
| Servente Faxineiro        | 207.331 | 183.350 | 160.381 | -11,55                   | -12,52                   | -22,64                   |
| Prof. de 1º Grau          | 191.203 | 243.755 | 240.520 | 27,48                    | -1,32                    | 25,79                    |
| Prof. de 2º Grau          | 151.468 | 149.356 | 205.000 | -1,39                    | 37,25                    | 35,34                    |
| Diversos                  | 138.134 | 127.464 | 188.588 | -7,72                    | 47,95                    | 36,52                    |
| Assistente Administrativo | 124.513 | 142.278 | 103.775 | 14,26                    | -27,06                   | -16,65                   |
| Dirigente da Adm. Pública | 117.899 | 148.158 | 134.974 | 25,66                    | -8,89                    | 14,48                    |
| Aux. do Serviço Médico    | 112.998 | 130.084 | 132.288 | 15,12                    | 1,69                     | 17,07                    |
| Médico                    | 27.234  | 32.054  | 46.294  | 17,69                    | 44,42                    | 69,98                    |
| Guarda Sanitário          | 23.236  | 18.725  | 16.040  | -19,41                   | -14,33                   | -30,96                   |
| Enfermeiro Diplomado      | 8.387   | 19.541  | 16.025  | 132,99                   | -17,99                   | 91,06                    |

Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

<sup>(1)</sup> Inclui as principais ocupações da área de saúde: médico, guarda sanitário e enfermeiro diplomado.

As ocupações acima, na tabela 4.17, representavam quase 60% do emprego estadual em 1992. Nessa esfera, as ocupações administrativas reduziram o emprego, a exemplo do ocorrido no plano federal. Igualmente, caiu o emprego na ocupação de Servente Faxineiro. Pelo menos uma parte dos empregados públicos nas atividades de conservação e limpeza foi substituída por terceirizados e subcontratados. Embora não se tenha informações sobre o número desse pessoal, seguramente cresceram, na década, essas formas de contratação<sup>78</sup>.

Na educação, cresceu o número de Professores de 1º e 2º Grau e caiu o de 1º Grau inicial. Essa tendência foi mais acentuada na segunda metade da década. Para isso contribuiu a municipalização do ensino fundamental, promovida pelo FUNDEF. Por outro

<sup>78</sup> Na década de 90, a reestruturação das empresas, à base da focalização, desverticalização, terceirização, e subcontratação e das novas formas de gestão do trabalho e organização da produção, fez crescer o emprego terceirizado e subcontratado. Ver Mattoso e Pochmann (1998).

lado, as exigências por maior grau de escolaridade da PEA, e o consenso acerca de necessidade de aumentá-lo, contribuíram para a expansão da demanda pelo ensino médio.

Na saúde, as ocupações Enfermeiro e Médico apresentaram o primeiro e segundo maior crescimento relativo, dentre as ocupações mais numerosas na esfera. Isso denota o avanço na descentralização das atividades de saúde no nível estadual. De outra parte, a queda em cerca de 1/3 do número de Guarda Sanitário, nessa e na esfera federal, *via-à-vis* seu grande crescimento nos municípios, é uma evidência de que as ações de profilaxia e combate às doenças epidêmicas foram, na década, em parte repassadas para a esfera municipal.

Na área da segurança reduziu-se o emprego na ocupação Praça Militar. Composta pelas patentes mais baixas da polícia militar, sua atividade é responsável pelo grosso da segurança pública no plano estadual. A queda no número de Praças Militares ocorreu a despeito de ter crescido na década, o quadro da violência urbana.

**Tabela 4.18**  
**Ocupações Mais Numerosas no Setor Público/Esfera Municipal<sup>(1)</sup>: 1992-1999**

| OCUPAÇÕES                  | 1992    | 1995    | 1999    | Variação%<br>(1995/1992) | Variação %<br>(1999/1995) | Variação%<br>(1999/1992) |
|----------------------------|---------|---------|---------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|
| Prof. De 1º Grau Inicial   | 335.722 | 398.338 | 451.555 | 18,65                    | 13,36                     | 34,50                    |
| Serven. Faxineiro          | 279.262 | 310.614 | 308.701 | 11,22                    | -0,61                     | 10,54                    |
| Ajudante Administrativo    | 147.134 | 145.533 | 155.727 | - 1,09                   | 7,00                      | 5,84                     |
| Lixeiro                    | 146.236 | 142.500 | 108.633 | - 2,55                   | -23,76                    | -25,71                   |
| Cozinheiro (não doméstico) | 127.698 | 140.820 | 166.462 | 10,27                    | 18,21                     | 30,35                    |
| Motorista                  | 122.887 | 132.288 | 127.499 | 7,65                     | - 3,62                    | 3,75                     |
| Dirigente da Adm. Pública  | 108.704 | 149.020 | 189.630 | 37,08                    | 27,25                     | 74,44                    |
| Guarda-Vigia               | 105.245 | 140.022 | 126.838 | 33,04                    | - 9,41                    | 20,52                    |
| Aux. Do Serviço Médico     | 98.638  | 119.455 | 168.308 | 21,10                    | 40,90                     | 70,63                    |
| Diversos                   | 98.443  | 118.117 | 142.167 | 19,99                    | 20,36                     | 44,41                    |
| Guarda Sanitário           | 14.928  | 25.623  | 66.659  | 71,64                    | 285,02                    | 346,53                   |
| Médico                     | 13.023  | 23.387  | 31.338  | 79,58                    | 33,99                     | 140,63                   |
| Enfermeiro Diplomado       | 4.757   | 6.811   | 20.735  | 43,17                    | 204,43                    | 335,88                   |

Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

<sup>(1)</sup> Inclui as principais ocupações da área de saúde: guarda sanitário, médico e enfermeiro diplomado.

Na esfera municipal, das ocupações mais numerosas no setor público, a única que reduziu-se foi a de Lixeiro, cerca de  $\frac{1}{4}$ , certamente por conta de privatizações nos serviços de limpeza urbana. Na esfera, nota-se a presença maior das ocupações de apoio aos serviços sociais e funções administrativas, como Servente-Faxineiro, Pessoal da Merenda, Guarda-Vigia e Motorista.

A expansão do número de professores do 1º Grau inicial nos municípios, *vis-à-vis* sua redução nos estados, bem como o crescimento do número de professores do 1º e 2º Graus nos estados, denota maior redistribuição de responsabilidades entre as esferas. Os municípios vêm assumindo a incumbência da educação básica, e os estados a do ensino médio.

A esfera municipal se destaca ainda pela grande expansão das ocupações na área de Saúde. Além da implementação do SUS no nível local, na segunda metade da década foi criado o Piso de Atenção Básica (PAB), assegurando a transferência automática e regular de recursos aos municípios que aderissem às formas de gestão previstas na NOB 1/96, como também adotou-se um novo modelo assistencial, baseado no Programa de Saúde da Família e de Agentes Comunitários (Fagnani, 1999).

Em resumo, a evolução das ocupações mais numerosas no setor público indica, no geral, a redução das ocupações administrativas e a expansão das que resultam na provisão final de serviços nas áreas de saúde e educação, particularmente nas esferas subnacionais de governo. Esse movimento foi mais acentuado no nível municipal, justamente a esfera que ainda não implementou, pelo menos de uma forma generalizada e explícita, políticas restritivas do emprego. Essa realidade pode vir a mudar, a depender da vigência plena da Lei Camata e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### **4.4. Classificação das Ocupações no Setor Público: Ocupações Meio, Fim e Meio-Fim**

É comum se afirmar que predominam as funções burocrático-administrativas no setor público do país. Segundo Santos:

“O perfil ocupacional nas atividades típicas de governo, onde predominam as ocupações administrativo-burocráticas que concentram quase 60% dos empregos, também não sugere nenhuma correspondência com as reais necessidades de

atendimento..”(FSP:“Quanto maior o número de servidores pior a sua produtividade média e vice-versa”, p.22, 03 set.1994).

Este item do trabalho busca inferir a validade deste tipo de afirmação, avaliando o peso relativo das ocupações que resultam na prestação final de serviços no Estado *vis-à-vis* as demais ocupações. Para isso, classificamos as ocupações no setor público<sup>79</sup> enquanto Ocupações-Fim, Meio, Meio-Fim e Outras. Neste sentido, buscamos ainda obter elementos mais precisos com que se possa inferir as consequências negativas para os serviços públicos, decorrentes de cortes no emprego, ou mesmo de sua restrição.

Por outro lado, não consideramos que o exercício das ocupações que não resulte numa prestação final de serviços seja socialmente irrelevante. O caráter social do trabalho previne a que se pense assim. O pressuposto aqui é tão somente o de que, enquanto as ocupações administrativas, em parte podem ser suprimidas por métodos técnico-administrativos racionalizadores, que elevam o rendimento do trabalho sem prejudicar a qualidade e o volume dos serviços prestados, o mesmo não ocorre com as ocupações que resultam num serviço final.

Aliás, como mostram as experiências internacionais, uma das medidas adotadas para restringir a expansão do emprego consiste em intensificar o uso da informática para aumentar o rendimento e a qualidade do trabalho no serviço público. Segundo relato dos sindicatos de servidores públicos, os recursos de informática são amplamente utilizados para eliminar postos de trabalho, sobretudo administrativos. Nas ocupações que resultam em serviços finais isso é menos exequível. Nesse caso, as medidas restritivas do emprego geralmente resultam em cortes e na deterioração da qualidade dos serviços prestados ( OIT,1994: Informe Geral).

Nesta perspectiva, consideramos que sobretudo a evolução das Ocupações Fim, seja um indício importante da provisão e qualidade dos serviços essenciais, sobretudo nas áreas de saúde e educação. Passemos então à classificação proposta:

---

<sup>79</sup> No Anexo Metodológico está incluído a lista das Ocupações no setor público, segundo a classificação proposta.

Ocupações Meio: São as ocupações, principalmente burocráticas, mas também muitas não-burocráticas, próprias da estrutura e funcionamento da máquina pública *strictu-sensu*, cujo exercício não resulta na prestação de um serviço final. Constitui-se na sua maioria de ocupações administrativas e de direção.

Ocupações Fim: São ocupações não-burocráticas, de cujo exercício resulta a provisão de um serviço final. Foram também consideradas aquelas ocupações típicas da ação do Poder de Estado: coleta de impostos, defesa e segurança pública.

Ocupações Meio/Fim: Correspondem a uma zona intermediária. Constituem-se de ocupações não-burocráticas, necessárias à manutenção e funcionamento da máquina pública que ainda se prestam, direta ou indiretamente, à provisão de um serviço final. Está aí também incluído o grosso das ocupações técnico-produtivas das atividades econômicas do Estado.

Outras: Incluem as ocupações mal-definidas quanto ao seu exercício, bem como aquelas cujo exercício foge ao escopo dos serviços públicos, como as ocupações “trabalhador rural” ou “agentes de segurança privada” etc.

**Tabela 4.19**

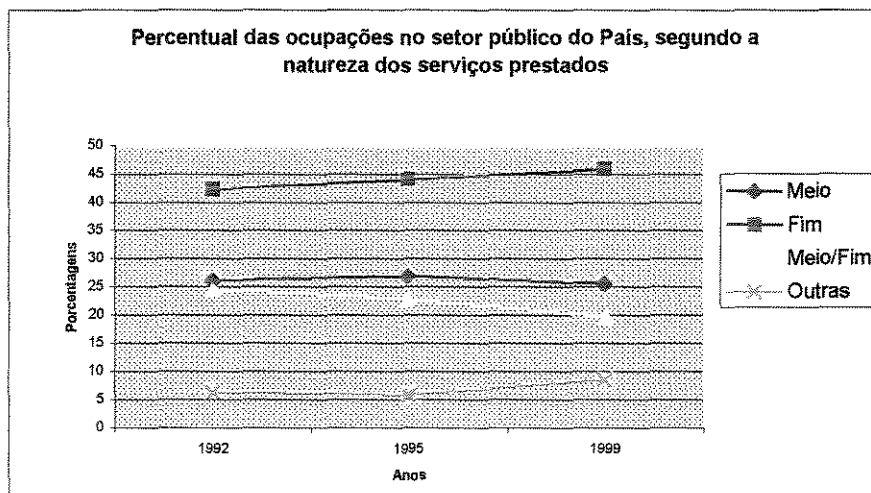
**Empregados no Setor Público no Brasil Segundo a Natureza dos Serviços Prestados: 1992-1999**

(em milhares)

|                 | 1992        | 1995        | 1999        | Var. relativa<br>1995/1992 | Var. relativa<br>1999/1995 | Var. relativa<br>1999/1992 |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| <b>Meio</b>     | 1977        | 2119        | 2035        | 7,18                       | -3,96                      | 2,93                       |
| <b>Fim</b>      | 3192        | 3464        | 3649        | 8,52                       | 5,34                       | 14,31                      |
| <b>Meio/Fim</b> | 1847        | 1781        | 1553        | -3,57                      | -12,80                     | -15,92                     |
| <b>Outras</b>   | 489         | 479         | 690         | -2,0                       | 44,05                      | 41,10                      |
| <b>TOTAL</b>    | <b>7505</b> | <b>7843</b> | <b>7927</b> |                            |                            |                            |

Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

Figura 4.7



Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

A tabela 4.19 mostra, para a década de 90, a expansão das Ocupações Fim e Outras, a estagnação das Ocupações Meio e a redução das Ocupações Meio/Fim. A redução dessa última, de forma mais acentuada na segunda metade, foi consequência da privatização de atividades, da terceirização de serviços, como de conservação e limpeza, e da concessão à atividade privada do direito de explorar serviços de utilidade pública, sobretudo nas esferas federal e estadual de governo. São as ocupações servente-faxineiros, motoristas, guarda-vigias, jardineiros, etc. e um conjunto grande de ocupações técnico-científicas e produtivas das empresas estatais e serviços de utilidade pública, como água e esgoto, energia elétrica, etc. que foram terceirizados e privatizados.

Já os demais tipos de ocupação, a sua evolução é melhor avaliada no âmbito das esferas de governo. De qualquer modo, percebe-se que na década cresceu no país como um todo a participação das Ocupações Fim. No final dos 90, quase metade das ocupações no serviço público resulta na prestação de um serviço final, sobretudo nas áreas de saúde e educação. Do ponto de vista da sociedade e da população usuária dos serviços, o maior número absoluto e relativo de empregados nas ocupações fim, enquanto um indicio da ampliação dos serviços públicos é algo salutar. De outra parte, isso vem problematizar

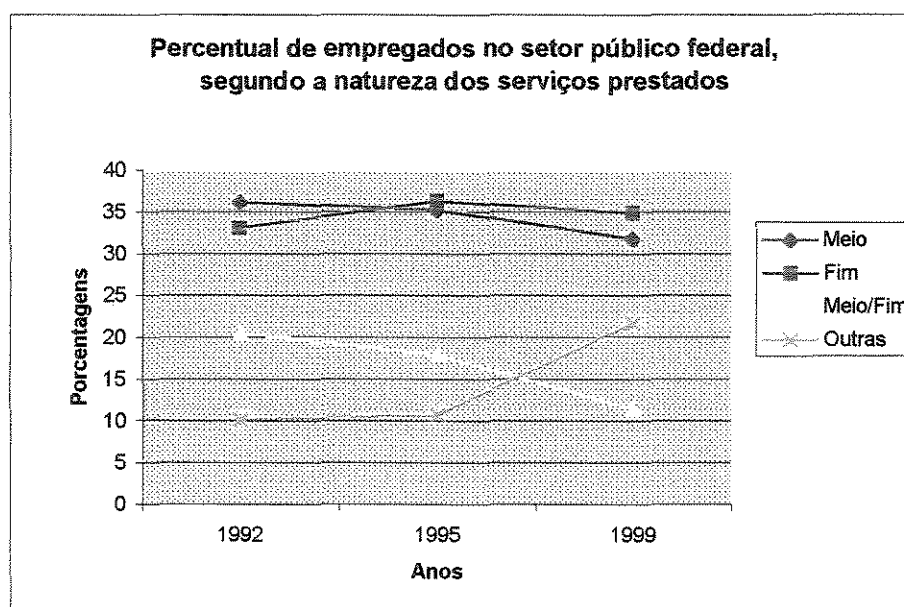
ainda mais as soluções para um equilíbrio fiscal baseadas em cortes e restrições do emprego.

**Tabela 4.20**  
**Empregados no Setor Público Federal Segundo a Natureza dos Serviços Prestados:1992-1999** (em milhares)

|                 | 1992        | 1995        | 1999        | Var. relativa<br>1995/1992 | Var. relativa<br>1999/1995 | Var. relativa<br>1999/1992 |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| <b>Meio</b>     | 535         | 507         | 457         | -5,23                      | -9,86                      | -14,57                     |
| <b>Fim</b>      | 491         | 525         | 503         | 6,92                       | -4,38                      | 2,24                       |
| <b>Meio/Fim</b> | 300         | 255         | 165         | -15,0                      | -35,29                     | -45,00                     |
| <b>Outras</b>   | 151         | 156         | 315         | 3,31                       | 101,92                     | 108,60                     |
| <b>TOTAL</b>    | <b>1477</b> | <b>1443</b> | <b>1440</b> |                            |                            |                            |

Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

**Figura 4.8**



Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

Na esfera federal, os principais tipos de ocupação, na década, e principalmente na segunda metade, tiveram queda ou estagnação, sendo esse o caso das Ocupações Fim. A queda das Ocupações Meio se deu em parte, devido à redução das ocupações burocrático – administrativas simples, como Ajudante Administrativo, Assistente Administrativo, e Secretário. Por outro lado, houve o aumento das ocupações “Outras”, dado pela expansão de “Ajudantes Diversos” nas frentes de trabalho no Nordeste, nos anos últimos anos da década, devido ao problema da seca na Região.

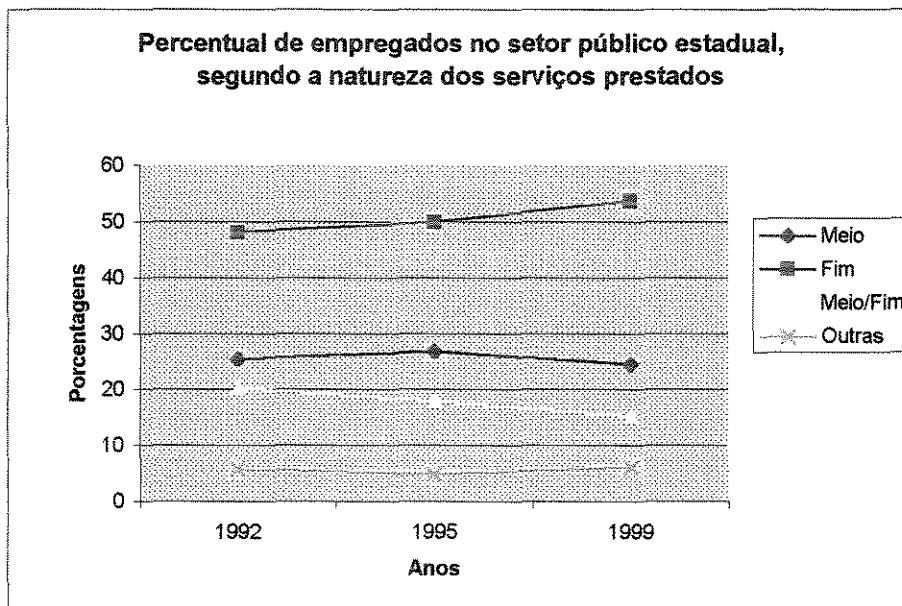
Já a tendência à estagnação das Ocupações Fim resultou da queda das ocupações nas áreas sociais, principalmente nos serviços federais de saúde e educação, vis-à-vis uma expansão de pessoal nas ocupações típicas das funções de Estado, como praça militar, juiz, detetive e agente de polícia, agentes fiscais, etc.

**Tabela 4.21**  
**Empregados no Setor Público Estadual Segundo a Natureza dos Serviços**  
**Prestados:1992-1999** (em milhares)

|                 | 1992        | 1995        | 1999        | Var. relativa<br>1995/1992 | Var. relativa<br>1999/1995 | Var. relativa<br>1999/1992 |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| <b>Meio</b>     | 861         | 928         | 778         | 7,78                       | -16,16                     | -9,63                      |
| <b>Fim</b>      | 1623        | 1724        | 1699        | 6,22                       | -1,45                      | 4,68                       |
| <b>Meio/Fim</b> | 676         | 614         | 477         | -9,17                      | -22,31                     | -29,43                     |
| <b>Outras</b>   | 202         | 176         | 200         | -12,87                     | 13,63                      | -0,99                      |
| <b>TOTAL</b>    | <b>3362</b> | <b>3442</b> | <b>3154</b> |                            |                            |                            |

Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

Figura 4.9



Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

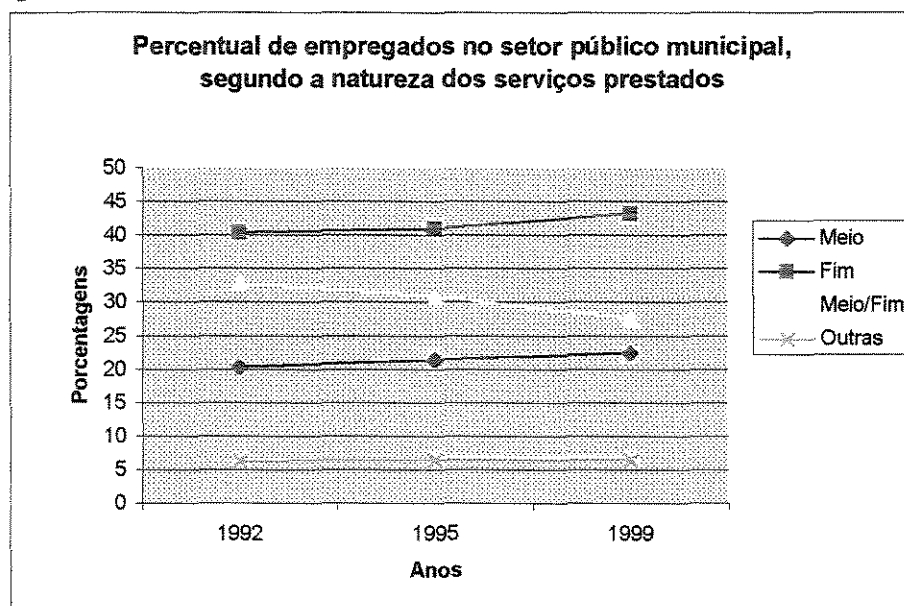
No plano estadual, apenas as Ocupações Fim apresentaram pequeno crescimento. Todas as demais decresceram, sobretudo as ocupações Meio/Fim. A tendência de queda foi mais acentuada na segunda metade da década. As razões dessa evolução já foram consideradas. De outra parte, observa-se, pela tabela 4.21, que mais da metade do emprego estadual compõe-se das Ocupações Fim, sobretudo nas áreas educação, saúde e segurança pública. Não por acaso, na maioria dos estados essas três Secretarias abrigam os maiores contingentes de pessoal. Neste sentido, também uma parcela expressiva dos empregados nas Ocupações Meio, na esfera estadual, consiste do pessoal de apoio nas funções sociais e de segurança pública.

**Tabela 4.22**  
**Empregados no Setor Público Municipal Segundo a Natureza dos Serviços**  
**Prestados: 1992-1999** (em milhares)

|                 | 1992        | 1995        | 1999        | Var. relativa<br>1995/1992 | Var. relativa<br>1999/1995 | Var. relativa<br>1999/1992 |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| <b>Meio</b>     | 545         | 635         | 753         | 16,51                      | 18,58                      | 38,16                      |
| <b>Fim</b>      | 1078        | 1215        | 1447        | 12,70                      | 19,09                      | 34,23                      |
| <b>Meio/Fim</b> | 872         | 912         | 912         | 4,58                       | ---                        | 4,58                       |
| <b>Outras</b>   | 171         | 196         | 221         | 14,61                      | 12,75                      | 29,23                      |
| <b>TOTAL</b>    | <b>2666</b> | <b>2958</b> | <b>3333</b> |                            |                            |                            |

Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

Figura 4.10



Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

Diferente das outras esferas, no plano municipal houve a expansão de todas as ocupações. Se as Ocupações Meio apresentaram a maior variação relativa, 38,16%, foram as Ocupações Fim que absorveram maior parcela do pessoal entrante. Aproximadamente 55% da expansão do emprego municipal ocorreu aí. Conclui-se, assim, que o crescimento do emprego deveu-se, em primeiro lugar, à maior municipalização dos serviços de saúde e educação, e não, como se poderia pensar, à criação dos cerca de 1.300 municípios na década.

Outra particularidade da esfera municipal consiste no maior peso das ocupações Meio/Fim, justamente nela, onde praticamente inexiste um setor produtivo estatal. Com efeito, as ocupações Meio/Fim mais numerosas, a exemplo de servente-faxineiro, guarda-vigia, motorista, pedreiro, jardineiro, etc., se destinam a melhorias urbanas, conservação e manutenção de prédios e logradouros públicos, etc. É mais comum as capitais e grandes cidades possuírem empresas prestadoras dos denominados serviços de utilidade pública, passíveis de privatização. Além disso, é nas grandes cidades, que vigora um maior desenvolvimento dos serviços privados e portanto, onde há a possibilidade de substituição dos serviços públicos mediante terceirizações, contratações de empresas, etc. Nos médios e

pequenos municípios, a natureza incipiente dos serviços privados é impeditiva do avanço das relações empresa-governo envolvendo a provisão privada de serviços públicos. Nesses municípios, é mais comum que o pessoal, nesse tipo de ocupações, seja empregado direto das prefeituras. Assim, as ocupações Meio/Fim se mostram proporcionalmente mais elevadas e menos passíveis de redução, aliás, como ocorreu na década de 90, quando cresceram, diferentemente do ocorrido no plano federal e estadual.

A esfera municipal se distingue ainda pelo crescimento contínuo das ocupações Outras. Diferente da União, onde a expansão deveu-se à abertura de frentes de trabalho contra os efeitos das secas no Nordeste nos últimos anos da década, no plano municipal, a expansão das ocupações mal definidas “diverso” e “ajudante diverso”, revela a ocorrência de frentes de trabalho urbanas, sobretudo nas atividades de conservação e limpeza pública, muitas vezes funcionando também como políticas de emprego, a exemplo da experiência do governo municipal paulista.

Por fim, as informações sobre o percentual de empregados, segundo a natureza dos serviços prestados, não confirmam a hipótese de que no setor público, seja para o país ou para qualquer uma das esferas, parcela majoritária dos empregados públicos estão ocupados nas atividades burocráticos-administrativas. Em meados da década de 90 esse percentual não passava de 35% (esfera federal), bem como apresentou queda relativa durante toda a década.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Duas questões metodológicas, que nortearam esta tese merecem destaque nessas conclusões. A primeira aponta para a insuficiência de se tratar a evolução do emprego público de modo demasiado agregado. Ao não se constituir num todo homogêneo, essa evolução é sempre o resultado da dinâmica de suas partes. A segunda nos remete à importância de investigá-la numa perspectiva de longo prazo. Ou seja, a evolução do emprego público é condicionada pelas escolhas feitas no presente e também pela permanência das escolhas passadas.

A identificação dos condicionantes estruturais da evolução do emprego público nos países avançados, sobretudo no Pós Guerra, apontou para seu crescimento resultante da expansão dos serviços sociais. Especialmente os serviços de saúde e educação foram responsáveis pelo aumento do emprego público nesses países.

No Brasil, as primeiras referências ao emprego público deram-se no âmbito das discussões sobre burocracia e administração pública. Nos estudos, o aumento do emprego no setor foi visto como manifestação de clientelismo e nepotismo na vida pública. Desde os anos 30 que os esforços de racionalização dos serviços públicos e do pessoal de Estado teriam sido recorrentemente frustrados pelo “empreguismo de Estado”. Daí a dificuldade de fazer do sistema de mérito, o mecanismo básico de entrada no serviço público. À parte fatores sócio-culturais e políticos, o empreguismo, em último caso, resultaria da escassez de ocupações no setor privado. Neste sentido, o emprego público seria maior onde as atividades econômicas fossem mais débeis e onde o clientelismo e o nepotismo fossem mais fortes. A região Nordeste, com estrutura econômica mais frágil e supostamente mais tocada por valores tradicionais, seria o caso paradigmático dessa expansão do emprego no setor.

Além disso, nas fases de crise econômica o emprego público exerceria um papel compensador ou anti-cíclico. Nos anos 80, por exemplo, a crise no mercado de trabalho, o ocaso do regime militar, e a transição democrática, *vis-à-vis* a expansão do emprego nas regiões mais pobres e nas esferas subnacionais do governo, contribuíram para as visões do Estado como “empregador de última instância”. Nesse contexto, a criação de postos de

trabalho no setor, foi a forma encontrada pelo regime, de manter a fidelidade de grupos políticos regionais para o controle da transição política.

Mas como explicar a reduzida dimensão do emprego público no país antes de 30, época em que os valores tradicionais eram mais fortes? E como atribuir ao clientelismo a responsabilidade pela expansão do emprego municipal, se até os anos 70 o emprego local era tão reduzido?

No trabalho, a evidência maior foi de que o aumento do emprego público resultou da expansão das atividades de Estado, como nos países avançados. Doutra parte, desde os anos 50 o aumento do emprego nos governos subnacionais deveu-se à descentralização dos serviços públicos, num primeiro momento em maior ritmo na esfera estadual, e nas últimas duas décadas, nos municípios.

No entanto, fincou raízes a idéia de que o clientelismo seria o responsável maior pela expansão do emprego, e assim teria concorrido para um excessivo número de pessoas no setor, sobretudo nas regiões mais pobres. Além disso, a expansão do emprego público ficou associada ao crescimento das funções burocrático-administrativas. À falta de dados consistentes, essa visão jamais se fiou em bases empíricas sólidas.

Também nos outros países, nas últimas duas décadas, prevaleceu o diagnóstico do ‘emprego público excessivo’. Inicialmente, Inglaterra e Estados Unidos, e depois outros, pressionados pela crise fiscal ou convertidos à visão liberal de Estado, implementaram privatizações, cortes de emprego, bem como buscaram incluir elementos de flexibilização das relações de trabalho no setor.

Em duas décadas o balanço das medidas de redução do emprego no setor público ficaram aquém do esperado. Apenas poucos países tiveram reduções do emprego. Na maioria deles, o emprego público ficou estagnado ou apenas reduziu o ritmo de expansão. Pôr outro lado, aumentou a parcela de empregados com vínculos de emprego precarizado, a exemplo do emprego temporário e por tempo parcial. Já o uso da informática reduziu as ocupações burocrático-administrativas, ocorrendo assim o que se poderia chamar de uma ‘desburocratização’ do serviço público.

No Brasil, comparado às experiências internacionais, não há pessoal em excesso no setor público. Porém, na década de 90, optou-se por políticas de restrição do emprego no setor. Como na maioria dos países, o emprego aqui se manteve relativamente estável. Na década, caiu o emprego federal, o emprego estadual reduziu-se só na segunda metade e expandiu-se o emprego municipal. Se a redução do emprego federal e estadual foi consequência daquelas políticas, a boa performance do emprego municipal deveu-se às descentralizações de atividades sociais, em curso desde meados dos anos 70.

No plano regional, não é sustentável a idéia de que o emprego público é maior no Nordeste. Pelo contrário, a Região apresenta a menor relação emprego público/população residente. É comum se apresentar como evidência do maior emprego público na Região, a relação emprego público/emprego formal. Contudo, em vez de ser uma medida da dimensão do emprego público, a relação evidencia a maior informalização do mercado de trabalho na Região. O Nordeste também possui menor parcela do emprego público nas funções burocrático-administrativas, e maior parcela nas atividades sociais, relativamente ao Sudeste. Essa evidência contraria a tese de que o clientelismo responderia por maior dimensão da burocracia pública no Nordeste.

Outra visão comum associa emprego público ao vínculo estável de emprego. Com efeito, isso é verdadeiro em se tratando do tradicional funcionalismo público. Porém, no mundo e aqui, sobretudo na última década, aumentou a parcela de empregados no setor, com vínculos precários de emprego. Essa se constitui na alternativa de contratação menos onerosa no serviço público. Na década, premidos pelas restrições fiscais e desejosos de manter e mesmo ampliar a prestação de serviços, os governos expandiram essas formas de contratação.

Finalmente, os resultados obtidos na Tese não confirmam a hipótese de que, no país, a maioria dos empregados públicos estão ocupados nas atividades burocrático-administrativas. Antes, na década de 90, essas ocupações apresentaram queda relativa nas três esferas de governo.



## ANEXO: CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

No Brasil, a expansão e diversificação do aparelho de Estado, após 1938, à base da criação da chamada administração indireta: fundações, autarquias, sociedades de economia mista e empresas estatais, para as quais eram precárias as informações referentes ao quadro de pessoal, veio dificultar ainda mais o dimensionamento do emprego público. Além disso, as tentativas de Reforma Administrativa foram movimentos mais afetos à União, ficando o recenseamento do pessoal restrito a essa esfera. Com efeito, o Censo do Funcionalismo Público de iniciativa do DASP incluía apenas os servidores federais da Administração Direta.

Em relação ao Censo Demográfico, tem-se que ele não distingue o emprego público do privado. Com efeito, só no ramo Administração Pública o emprego público é destacável. Nos outros ramos, compostos de um misto de atividades públicas e privadas, essa distinção não é possível. No entanto, a expansão da máquina e dos serviços públicos ocorreu justamente nesses ramos: serviços de utilidade pública e infra-estrutura urbana, sociais, etc. Por isso, cada vez mais o emprego público ficou subestimado pelo Censo.

O Censo também apresenta problemas de comparabilidade temporal. Por exemplo, o Censo de 1920, diferente dos Censos de 1940 e 1950, não traz o ramo de atividade Defesa Nacional e Segurança Pública; assim, não é possível saber onde se incluem os membros das Forças Armadas e da Polícia Militar e Civil, se no ramo Administração Pública ou no ramo Diversos. Ademais, o Censo de 1940 inclui as atividades sociais na Administração Pública enquanto o de 1950 enumera as pessoas que trabalham na previdência e assistência médico-hospitalar pública, no ramo Serviços Sociais.

Em suma, o conceito restrito de emprego público com base no Censo Demográfico, que considera apenas o pessoal na Administração Pública e Defesa Nacional e Segurança Pública, subestima o emprego público no país.

Uma tentativa de mensuração indireta do emprego público<sup>80</sup>, com base nos Censos Demográficos de 1950 e 1970, encontra-se em Sanson & Moutinho (1987). No trabalho, os

---

<sup>80</sup> O Censo Demográfico de 1970 considerou como empregado público “as pessoas que recebiam remuneração de órgão da administração pública – federal, estadual, municipal e autárquica (inclusive os empregados públicos regidos pela CLT)”. Não está claro, porém, se tal definição inclui os empregados das autarquias, fundações, sociedades de economia mista e estatais.

autores se valem de informações sobre o tipo de emprego, público ou privado, que consta nesses censos, para calcular os coeficientes de participação do emprego público por ramo de atividade. Isto permitiu definir as atividades que seriam específicas do setor público. Tais atividades incluem os serviços industriais de utilidade pública: ferroviário, serviços postais, serviços de telefonia, ensino público, assistência médico-hospitalar pública, previdência social, administração pública e defesa nacional<sup>81</sup>.

Outra fonte de informação usada para medir o emprego público, década de 70, são os dados que constam no Cadastro do PASEP. Rezende e Castelo Branco (1976) utilizam a Fonte, mas mencionam alguns de seus possíveis problemas. Por exemplo, é possível haver uma superestimação de emprego ao se enumerar aposentados e os que deixaram o emprego público, mas que ainda constam no Cadastro. De outra parte, podia ser que uma parcela das empresas optasse por não participar do Programa, deixando então de incluir os servidores no Cadastro. Segundo os autores, esse problema teria sido maior no início do Programa.

O Cadastro do PASEP foi substituído pela RAIS, criada em dezembro de 1975. Na avaliação de Sabóia e Tolipan (1985) a RAIS apresenta já para 1985, excelente cobertura do mercado formal de trabalho, mostrando nos últimos anos boa consistência nos dados. Isto tende a superar uma das grandes dificuldades da Fonte, que é justamente sua cobertura variável do emprego, o que dificulta a elaboração de séries históricas para o emprego<sup>82</sup>. Uma alternativa ao problema é o uso da tabulação especial 'Painéis Fixos' da RAIS<sup>83</sup>.

Em estudos sobre o mercado de trabalho no serviço público, a RAIS é a fonte mais utilizada, dentre outras coisas porque nela a Administração Pública, [tomada como

<sup>81</sup> Em 1970, nos serviços industriais de utilidade pública o percentual de empregados públicos era de 42,2%; transporte ferroviário: 81,5%; serviços postais: 86,5%; comunicações telefônicas: 30,1%; ensino público: 100%; previdência social: 100%, administração pública: 97,8%; defesa nacional e segurança pública: 95,5%. O fato da administração pública e defesa nacional não representarem 100% do emprego nos ramos explica-se pelos serviços privados auxiliares do judiciário, como cartório e despachantes, e pelos serviços particulares de segurança.

<sup>82</sup> O grau de cobertura da RAIS tem relação direta com o nível de estruturação dos setores econômicos e com o nível de desenvolvimento das áreas geográficas. Por sua vez, sendo um Registro Administrativo, a RAIS pode apresentar, por parte de quem é obrigado a declarar, omissão ou sonegação de resposta, respostas incompletas, erros voluntários ou involuntários na declaração e distorções geográficas e setoriais dos dados, em virtude de declarações agregadas de unidades que deveriam informar separadamente. E também deficiências do próprio Registro, tais como: desatualização de documentos ou arquivos de base para se preencher as declarações, e declarações que ingressam no sistema fora do prazo do levantamento. Ver Arias (1989)

sinônimo de emprego público], inclui maior número de pessoas. Em 1986, por exemplo, pela PNAD a Administração Pública tinha 2,6 milhões de empregados, a RAIS 4,6 milhões de vínculos de emprego e no Cadastro de Empregados e Desempregados (Lei 4923/65) do MTb., 3,4 milhões. De qualquer forma, nas três fontes continua o problema de não se poder enumerar o emprego público nos outros ramos de atividade.

Para o emprego público, as informações da RAIS são menos confiáveis no caso dos municípios com estrutura administrativa incipiente. Além disso, o que seria vantagem no uso da RAIS para se medir o emprego no setor público -- a evidência de que neste setor o desaparecimento e o surgimento de órgãos e instituições ocorre com menor frequência, sendo possível, assim, construir-se séries temporais para o emprego no setor --, nos anos 90, foi dificultado pelo movimento de 'reforma administrativa' e pelas privatizações. Por fim, é provável que os empregados temporários e avulsos, a parcela do emprego público que cresceu expressivamente nos anos 90, não sejam declarados.

\* \* \*

A questão básica, para quem investiga o emprego público consiste em delimitar um conceito operacional para sua mensuração, que seja compatível com a base de dados à disposição, e adequado ao que se vai investigar. Nessa tarefa, alguns problemas se colocam. Em primeiro lugar, qual deve ser o critério de mensuração do emprego? Se deve tomá-lo pelo número de empregados ou de horas trabalhadas? E como considerar os empregados temporários e avulsos que não estão registrados no quadro de pessoal? Se a mensuração do emprego público pelo número de horas trabalhadas permite o dimensionamento mais exato, o critério número de empregados fornece informações sobre a qualidade do vínculo de emprego no setor.

Todavia, a identificação do emprego público com o vínculo de emprego não capta toda a contribuição do Estado na criação de emprego. Para isso, há a existência de pessoal terceirizado, de organizações não-governamentais financiadas por fundo público, as empresas em que o Estado é sócio minoritário, mas se constitui no financiador último, o financiamento dos sistemas de educação e saúde privados, etc. Enfim, porque existe uma

---

<sup>83</sup> Séries construídas de dois em dois anos a partir de um número fixo de estabelecimentos.

zona intermediária perpassando a fronteira público-privada, a contribuição do Estado na geração de emprego permanece indefinida. De qualquer modo, a identificação emprego público com o pessoal que mantém vínculo de emprego numa organização pública ou de economia mista, é ainda o critério mais objetivo de delimitação.

No Brasil, as atividades de governo incluem aquelas relacionadas com o consumo coletivo (educação, saúde, limpeza urbana etc.), administração e legitimação do Estado (poderes executivo, legislativo e judiciário) e a conservação da ordem social (segurança pública e defesa). Essas atividades se estruturam sob a forma de fundações, autarquias e administração direta. Um segundo segmento de atividades corresponde às empresas produtivas e de intermediação financeira. Composto das estatais propriamente ditas, ele inclui ainda as empresas nas quais o Estado tem participação acionária majoritária.

Por fim, há a dificuldade de classificar os empregados a partir das funções que formalmente são atribuídas aos órgãos de governo. É sabido que na estrutura do Estado não há uma correspondência unívoca entre a divisão institucional de responsabilidades e a divisão funcional de atividades. No país, a sobreposição de responsabilidades e funções dos órgãos de governo, algumas vezes díspares, dificulta esse tipo de classificação.

Esse arrazoado de questões nos remete à importância de se ter um conceito mais amplo de emprego, que incorpore o conjunto dos órgãos públicos e semi-públicos. Um conceito desses, necessariamente deve incluir a administração direta e indireta: autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. À operacionalização desse conceito, tem-se, para os anos 90, a disponibilização pela PNAD de informações ao nível de microdados, à base de uma definição ampla: *“o conjunto de pessoas que na semana de referência, no trabalho principal era empregada no setor público federal, estadual e municipal, que abrange além das entidades de administração direta, as fundações, as autarquias e as empresas públicas e de economia mista”*.

O acesso às informações ao nível do questionário da PNAD, permite dimensionar o emprego público na década de 90, à base desse conceito amplo, incluindo a Administração Direta e Indireta nas esferas administrativas, e desagregá-lo por esfera de governo, ramo de atividade, vínculo de emprego, região e ocupação.

Por fim, as informações disponíveis sobre as ocupações no setor público permitem classificá-las, conforme proposto no capítulo 4, enquanto ocupações Meio, Fim, Meio/Fim e Outras. Segue abaixo a lista das ocupações em cada uma das categorias definidas.

### Ocupações Meio

Dirigente Adm. Pública  
Ajudante Administrativo  
Assistente Administrativo  
Oficial Militar Superior  
Escrivão  
Secretário Taquígrafo  
Diplomata Político  
Atendente de Serviços  
Auxiliar de Cartório  
Operador proc. Dados  
Contínuo  
Agentes e Fiscais Div.  
Oficial de Justiça  
Advogado  
Porteiro etc.  
Analista Contábil  
Ajudante Contabilidade  
Datilógrafo Ajudante  
Técnico Contabilidade  
Almoxarifes  
Analista Organizacional  
Arquivista  
Feitor Capataz  
Tabelião  
Ascensorista  
Analista de Cargos etc.  
Conferente Despachador  
Comprador  
Inspetores  
Caixa Recebedor  
Clicherista  
Dirigente Inst. Ensino  
Chefias e Assistentes

### Ocupações Fim

Praça Militar  
Detetive Agente Policia.  
Agentes Fiscais  
Auxiliar Serv. Médico  
Membro Corpo Bombeiro  
Guarda Civil  
Guarda Sanitário  
Agente Social  
Cozinheiro (não dom.)  
Orientador Educacional  
Agente Penitenciário  
Médico  
Delegado etc.  
Juiz  
Bombeiro  
Promotor Curador  
Atend. Infantil (não Dom.)  
Dentista  
Outros Professores  
Enfermeiro Diplomado  
Datiloscopista  
Bibliotecário  
Psicólogo  
Laboratorista  
Logopedista etc.

### Ocupações Fim

Auxiliar fisioterapia  
Farmacêutico  
Bacteriologista  
Sociólogo Antropólogo  
Protético  
Residente Hospital  
Auxiliar Radiologia  
Docente Ens. Superior  
Prof. Primeiro Grau  
Provedor Serviços Lazer  
Prof. Segundo Grau  
Farmacêutico Prático  
Prof. Prim. Grau Inicial  
Prof. Pré-Escolar  
Prof. Prim. Grau Terceiro  
Bedel  
Prof. Pesq. Ens. Supr.  
Parteira  
Lixeiro  
Carteiro  
Orientador Educacional  
Guarda Sanitário  
Dentista  
Bedel  
Sociólogo Antropólogo

**Ocupações Meio/fim**

Servente faxineiro  
 Motorista  
 Guarda – Vigia  
 Pedreiro  
 Concretista Draguista  
 Jardineiro  
 Telefonista  
 Ajudante Pedreiro  
 Engenheiro  
 Copeiro Balconista  
 Ajudante Mec. Veículos  
 Eletricista  
 Carpinteiro  
 Agrônomo  
 Instrutor  
 Desenhista  
 Ajudante Pintor  
 Agrimensor  
 Analista Computador  
 Arquiteto  
 Mestre de Obras  
 Empedrador  
 Programador de Comp.  
 Eletricista de Instalações  
 Marceneiro  
 Veterinário  
 Técnico Agrícola  
 Músico  
 Ajudante Mcc. De Máquinas  
 Eletricista Manutenção  
 Jornalista etc.  
 Técnicos Industriais Div.  
 Topógrafo  
 Operador Agrícola  
 Soldador  
 Garçom  
 Balconista Atendente  
 Marinheiro (civil)  
 Passadeira (não Dom.)  
 Borracheiro  
 Biólogo  
 Técnico Lab. Clínico  
 Fotógrafo  
 Técnico não Especificado  
 Lanterneiro  
 Eletrotécnico Reparador  
 Técnico de Serviços Públicos  
 Ajustador Mecânico

**Ocupações Meio/fim**

Demógrafo  
 Geólogo  
 Gráfico  
 Agente Censitário  
 Técnico Seg. Trabalho  
 Agente de Viagem etc.  
 Cinegrafista  
 Acondicionador  
 Torneador Mecânico  
 Cartógrafo  
 Caldeireiro em Navio  
 Meteorologista Oceânico.  
 Condutor  
 Cient. Político Historiador  
 Maquinista de Embarcação  
 Fresador  
 Vidraceiro Assentador  
 Físico  
 Barbeiro  
 Técnico Meteorologista  
 Operador Mineração  
 Trab. Conserv. Rodovias  
 Operador de Ab. D'água  
 Lubrificador  
 Ferreiro  
 Empilhadeira  
 Balseiro etc.  
 Agrimensor Engenheiro  
 Caixeiro Viajante  
 Perfurador de Poços  
 Boleiro  
 Artista Plástico  
 Trab. Extração Pedras  
 Propagandista  
 Armador de Ferros  
 Montador Est. Metálicas  
 Depilador  
 Camareiro  
 Arrumador de Prateleiras  
 Técnico Esportivo  
 Cenotécnico  
 Funileiro  
 Inst. de Equip. Comum.  
 Estucador  
 Armador de Ferros  
 Artista Teatro Rádio TV  
 Serrador de Madeira  
 Decorador

**Ocupações Meio/fim**

Operador Ind. Siderúrgica  
 Ladrilheiro  
 Caldeirista  
 Polidor de metal  
 Operador cent. Elétrica  
 Químico  
 Técnicos Industriais Div.  
 Fotógrafo  
 Árbitro Esportivo  
 Bordadeira  
 Manicure  
 Estatístico  
 Analista de Qualidade  
 Maquinista de Embarcação  
 Auxiliar Costureiro  
 Ótico  
 Ajudante ind. Têxtil  
 Mantigueiro etc.  
 Aux. Liçadeira Urdidor  
 Maquinista de Trem  
 Agente Estação Trem  
 Conservador Ferrovias  
 Guarda-Linha  
 Oficial téc. De Marinha  
 Caixa Recebedor  
 Auxiliar Estatística  
 Ajustador Mecânico  
 Condutor  
 Comissário de Vão  
 Técnico Ind. Siderúrgica  
 Foguista de Trem  
 Ajudante – Ind. Siderúrgica  
 Guarda Freios  
 Analista Econômico  
 Bobineiro Eletricista  
 Operador Petróleo  
 Operador Telecom.  
 Agente ou Chefe de Trem  
 Dirigente Serv. Transporte  
 Técnicos Industriais Div.  
 Dirigente Extração Mineral  
 Dirigente Inst. Financeiras  
 Manipulante (correio)  
 Controlador de Tráfego  
 Agente de Correio  
 Trocador de Ônibus  
 Operador Merc. Finan.  
 Impressor

**Ocupações Meio/fim**

Telegrafista  
 Costureiro Alfaiate  
 Pintor Industrial  
 Padeiro (empregado)  
 Piloto Navegador  
 Técnico Indústria  
 Arrais Timoneiro  
 Químico

**Ocupações Meio/fim**

Figurinista Cortador  
 Técnico Ext. Mineral  
 Arreeiro Coureiro  
 Ferramenteiro  
 Comunicador  
 Calceiro Camiseiro  
 Operador Ind. Cimento

**Ocupações Meio/fim**

Arquivologista  
 Operador de Copiadora  
 Leiloeiro Avaliador  
 Conservador Ferrovias  
 Operador Telecomunicações  
 Cabeleireiro  
 Acabador Ind. Gráfica

**Ocupações Outras**

|                          |                       |
|--------------------------|-----------------------|
| Operador ativ. Diversas  | Artista de Circo      |
| Atleta Outros            | Ajudantes Auxiliares  |
| Empregador – comércio    | Ambulante – balas etc |
| Vigilância privada       | Diversos              |
| Empregador agrícola      | Aprendiz              |
| Agricultor conta própria | Ajudante Diversos     |
| Empregador-comércio      | Diversos              |
| Serviços Conta Própria   |                       |
| Ambulante – outros       |                       |
| Religiosos               |                       |
| Atleta Futebol           |                       |
| Diarista Doméstica       |                       |
| Provedor Serviços        |                       |



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. Ruptura e adaptação: o novo paradigma produtivo e a formulação de políticas públicas para a economia. In: REIS VELLOSO, J. P. dos (coord.). *O Brasil e o mundo no limiar do século*. Rio de Janeiro: José Olympio, volume I, 1998.
- ABREU E SILVA, G. L. O DASP e a reforma administrativa. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v.105, n.01, p. 11-25, jan-abr.1970.
- ABRUCIO, F. L. e FERREIRA COSTA, V. M. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. Pesquisas. Fundação Konrad Adenauer, nº 12. São Paulo, 1998.
- AJUSTE fiscal corta metade das verbas contra as secas. *Folha de São Paulo*, 26 dez. 1998.
- ARAÚJO, T. B. Nordeste, nordestes: que nordeste? In: AFFONSO, R. de B. & BARROS SILVA, P.L.(Orgs.). *Federalismo no Brasil. Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, FUNDAP, 1995.
- ARAÚJO, T.P. & SOUZA, A.V. Empleo y salarios en el sector público del Brasil: comparaciones interregionales y el caso de la región metropolitana de Recife. In: MARSHALL, A. (comp.). *El Empleo público frente a la crisis*; Estudios sobre América Latina. Ginebra: International Institute for Labour Studies, 1990.
- ARIAS, A. R. & CORDEIRO, S. H. T. de C. Avaliando as informações de registros administrativos do Ministério do Trabalho sobre o mercado de trabalho na década de 80. *Texto para Discussão*. Brasília:MTb/SG/CEBAT, n. 21, set. 1989.
- \_\_\_\_\_. Uma discussão sobre a produção e uso dos dados sobre o mercado de trabalho. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Campinas, v.7, n.2, p.219-235, jul./dez., 1990.
- BAER, M. *O Rumo Perdido: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- BALTAR, P.E.A. Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil. *Economia e Sociedade*. Campinas, n.º 6, p. 75-111, jun. 1996.
- BALTAR, P. et al.. Desempenho industrial e do emprego sob a política de estabilização. In: OIT e MTE. *Brasil - Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1999.
- BATISTA JR., P. N. Dois diagnósticos equivocados da questão fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.5, n. 2, p. 16-38, 1985.
- BELTRÃO, R. E. V., ABRUCIO, F. L. e LOUREIRO, M. R. Reforma da burocracia pública e federalismo no Brasil: a experiência do programa de demissão voluntária nos governos estaduais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 32 (6): 113-144, nov.-dez.,1998.
- BLEANEY, M. *The Rise and Fall of Keynesian Economics - an investigation of its contribution to capitalist development*. London: Macmillan, 1985.
- BOLETIM ESTATÍSTICO DE PESSOAL DO MINISTÉRIO DE ORÇAMENTO E GESTÃO. Brasília:MOG/SEEAP, n.37, abr. 1999.
- BRASIL. Ministério do Trabalho. *Painel Fixo da RAIS 1979/1992*. Secretaria de Políticas de Emprego e Salário. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Ministério do Trabalho. *Relatório n.01. Salário e força de trabalho nas estatais: perfil dos empregados nas empresas estatais*. Brasília: SES/MTb.[s.d.].

BRASIL. Presidência da República. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995.

BRASILEIRO, A. M. *O município como sistema político*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.

BRAVERMAN, H. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. Tradução Nathanael C. Caixeiro. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

BRESSER PEREIRA, L.C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 17, n.º 3, 24-38, jul.-set.1997.

\_\_\_\_\_. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – uma perspectiva comparativa sobre a reforma do Estado, Rio de Janeiro. *Trabalhos apresentados...* Rio de Janeiro, Rio Atlântica Hotel, 1997.

\_\_\_\_\_. Crise econômica e reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRIGGS, M. R. Evolução da administração pública federal. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, v. III, n. 2, p. 13-19, ago., 1938.

\_\_\_\_\_. O serviço público federal no decênio Getúlio Vargas. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, v. II, n. 1, p. 217-225, abr., 1941.

BUARIM JR, O. Frentes no nordeste deixam 210 mil sem trabalho. *Folha de São Paulo*, 11 de jul., 1998.

BUARQUE, S. C. et al. Integração fragmentada e crescimento da fronteira norte. In: AFFONSO, R. de B. & BARROS SILVA, P. L. (Orgs.). *Federalismo no Brasil. Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, FUNDAP, 1995.

CACCIAMALI, M.C. & LACERDA, G.N. Processo de ajustamento, emprego público e diferenciações regionais dos mercados de trabalho no Brasil nos anos 80. In: LAVINAS, L. & CARLEIAL, L.M.F. & NABUCO, M.R. (Orgs.). *Integração, Região e Regionalismo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

CADERNO especial: privatização. *Folha de São Paulo*, 07 de abr., 1998.

CADERNO especial: pacote fiscal. *Folha de São Paulo*, 29 de out., 1998.

CADERNO SINDICAL. *Reforma administrativa*. Porto Alegre: CPERS/Sindicato-FASUBRA-ADFURGS, abr., 1996.

CALABI, S. A. & ZYLBERSTAJN, H. O setor público e o emprego. In: CHAHAD, J. P. Z. O mercado de trabalho no Brasil: aspectos teóricos e evidências empíricas. São Paulo: IPE/USP (*Série Relatório de Pesquisa*, nº 29), p.249-263, 1986.

CARNEIRO, F.G. & ROCHA, C.H. Reforma do setor público na América Latina: uma perspectiva comparada. In: PINHEIRO, A. C & FUKASAKU, K. (Edit.). *A privatização no Brasil*. O caso dos serviços de utilidade pública. Rio de Janeiro: BNDES, fev., 2000.

CASTEL, R. *Las metamorfosis de la cuestión social*: Una crónica del salariado. Buenos Aires: Paidós, 1997.

CESTA básica será distribuída diretamente pela prefeitura. *Folha de São Paulo*, 28 de nov., 1998.

CHAHAD, José Paulo Z. Emprego e salários na administração pública brasileira: evidências na década de 80. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, 44 (4), p. 551-573, out./dez. 1990.

CIPOLA, A. Governo reduz ajuda a flagelados da seca. *Folha de São Paulo*, 31 de jan., 1999.

COLEÇÃO Nosso Século - Brasil: 1930/1945 - a era Vargas (1ª parte). São Paulo: Abril Cultural, 1985.

CONTAS nacionais - 1990-94. *Conjuntura Econômica* - Especial, p.29-34, nov., 1995.

COTIDE. Relatório Final. Mercado de trabalho no serviço público federal: profissões de nível médio e superior. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v.101, n.3 e 4, 68-135, jul-dez., 1968.

CRUZ, P.R.D.C. Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. *Nova Economia*, Belo Horizonte., v. 5, n.1, p.121-144, ago., 1995.

DAIN, S. e SOARES, L. T. Reforma do Estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). *Reforma do Estado & políticas de emprego no Brasil*. Campinas, SP: IE/ UNICAMP, 1998.

DAMIL, M.; FANELLI, J. M.; FRENKEL, R. *Shock externo y desequilibrio fiscal: la macroeconomía de América Latina en los ochenta - Brasil*. CEDES. Trabalho realizado para o projeto da CEPAL "Reformas de políticas para aumentar a efetividade do estudo na América Latina", diciembre de 1991.

DEDECCA, C. S. *Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado*. Campinas, SP: UNICAMP. IE (Coleção Teses), 1999.

DERLIEN, H-U. and GUY PETERS, B. *Who works for government and what do they do? Common Trends and Structural Differences of Public Employment in the United States and Germany*. Universität Bamberg, n.32., 1998.

DEVLIN, R.; FRENCH-DAVIS, R.; GRIFFITH-JONES, S. Crescimento dos fluxos de capital e desenvolvimento: uma visão geral das questões de política econômica. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.24, n.3, p.411-444, dez., 1994.

DÓRIA, OG. *Município: o poder local*. Quinhentos anos de conflitos entre o município e o poder local. São Paulo: Página Aberta, 1992.

DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses. Estado e industrialização no Brasil:1930/60*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

DRAIBE, S. M. & AURELIANO, L. A especificidade do *Welfare State* brasileiro. In: MPAS/CEPAL. *A Política Social em Tempo de Crise*, 3 - Economia e Desenvolvimento (1ª parte). Brasília, 1989.

DURAND, J. C.; BELTRÃO, R. E. V. Recensear funcionários públicos uma necessidade. *Revista do Serviço Público*, p. 185-212, Rio de Janeiro, 1971.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil:1964/92. *Economia e Sociedade*. Campinas, n.8, p.183-238, jun., 1997.

FERREIRA, P. C. Investimento em infra-estrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.26, n.2, p.231-252, ago., 1996.

FERREIRA, C. M. M. Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v.120, n.3, p. 5-34, set-dez. 1996.

FIORI, J. L. Reforma ou sucata social. O dilema estratégico do setor público brasileiro. *Texto para discussão*. São Paulo: FUNDAP/IESP, ano 6, n.4, nov., 1991.

\_\_\_\_\_. O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 40, p.125-144, nov. 1994.

\_\_\_\_\_. *O Vão da coruja*. Uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995.

\_\_\_\_\_. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 43, p.157-172, nov., 1995.

FISHLOW, A. Review of handbook of development economics. *Journal of Economic Literature*. Volume XXIX, number 4. December, 1991.

FLORA, P.; HEIDENHEIMER, J. A. The historical core and changing boundaries of the welfare state. In: FLORA, P.; HEIDENHEIMER, J. A. *The Development of Welfare State in Europe and America*. New Jersey: Library of Congress, USA, and cap.1.1987.

FLORA, P.; ALBER, J. Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe. In: FLORA, P.; HEIDENHEIMER, J. A. *The Development of Welfare State in Europe and America*. New Jersey: Library of Congress, USA, cap.2., 1987.

FUNDAP. Os resultados do programa nacional de desestatização em 1990/1992 – um balanço provisório. In: FUNDAP/IESP. *Relatório de Pesquisa n.11*, cap.6, p.271-304, mar., 1993.

GALINDO, O. & SANTOS, V. M. Centro-Oeste: evolução recente da economia regional. In: AFFONSO, R. de B. & BARROS SILVA, P. L. (Orgs.). *Federalismo no Brasil. Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, FUNDAP, 1995.

GIAMBIAGI, F. O desequilíbrio interno. In: REZENDE, F. et al. (Orgs.). *A crise fiscal dos anos 80*. Rio de Janeiro: IPEA, cap.3, p.127-147, 1989.

GIAMBIAGI, F. & PINHEIRO, A.C. Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil. In: PINHEIRO, A. C & FUKASAKU, K. (edit.). *A privatização no Brasil: O caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, fev., 2000.

GIAMBIAGI, F. e PRATES da SILVEIRA, C.S.L. *Dívida externa, encargos financeiros e seu impacto no déficit público: uma reavaliação*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro/Instituto de Economia Industrial. Trabalho realizado para o Instituto Latino Americano de Desenvolvimento Econômico e Social – Programa de Pesquisas sobre o déficit Público Brasileiro., jan., 1989.

GIAMBIAGI, F. e SOARES, J.C.G. *Negligencia fiscal, inversión reprimida y deuda externa: una revisión crítica del caso brasileño*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial, Universidade Federal do Rio de Janeiro., s.d., Agosto de 1990.

GINNEKEN, W. V. Labour adjustment in the public sector: policy issues for developing countries. *International Labour Review*, v. 129, n. 4, p. 441-457, 1990.

GLYN, A. et al. The rise and fall of the golden age. In: MARGLIN, S.; SCHOR, J. (eds.). *The golden age of capitalism – reinterpreting the postwar experience*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

GRAHAM, S. L. *Civil service reform in Brazil: principles versus practice*. Published for the Institute of Latin American Studies by the University of Texas Press, 1968.

GUY PETERS, B. The United States: absolute change and relative stability. In: ROSE, R et al. *Public employment in western nations*. Cambridge University Press, 1985a.

\_\_\_\_\_, B. Sweden: the explosion of public employment. In: ROSE, R. et al. *Public employment in Western Nations*. cap.6. Cambridge University Press, 1985b.

HARTMUT, K. Educational Opportunities and Government Policies in Europe in the Period of Industrialization. In: PETER F & HEIDENHEIMER, J. A. *The Development of Welfare State in Europe and America*. cap.7. New Jersey: Library of Congress, USA, 1987.

HEIDENHEIMER, A. J. Education and Social Security Entitlements in Europe and America. In: PETER F & HEIDENHEIMER, J. A. *The Development of Welfare State in Europe and America*. cap.8. New Jersey: Library of Congress, USA, 1987.

HELLER, P. & TAIT, A. Government employment and pay: some international comparisons. *Occasional Paper* n. 24. IMF, Washington, D. C. October, 1983.

HENRIQUE, W. *O capitalismo selvagem*: um estudo sobre desigualdade no Brasil. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). *Municípios do Brasil*: quinze anos depois. Rio de Janeiro, 1975.

JUNHO PENNA, M. V. Um aspecto da reorganização Collor do Estado: a reforma administrativa. In: TAVARES, M. da C.; TEIXEIRA, A.; JUNHO PENNA, M. V. (orgs.). *Aquarela do Brasil*: ensaios políticos e econômicos sobre o governo Collor. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1990.

KAEUBLE, H. Educational Opportunities and Government Policies in Europe in the Period of Industrialization. In: PETER F & HEIDENHEIMER, J. A. *The Development of Welfare State in Europe and America*. cap.7. New Jersey: Library of Congress, USA, 1987.

KING, D. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar. *Novos Estudos*, São Paulo, n.22, p.53-76, out., 1988.

KLAUS-DIETER, S. & ROSE, R. Germany: the expansion of an active state. In: ROSE, R. et al. *Public Employment in Western Nations*. cap.4. Cambridge University Press, 1985.

KOHL, J. Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development in Western Europe and North America. (Jürgen Kohl) In: PETER F & HEIDENHEIMER, J. A. *The Development of Welfare State in Europe and America*. cap.9. New Jersey: Library of Congress, USA, 1987.

KRUEGER, A. O. The political economy of the rent-seeking society. *The American Economic Review*. V. LXIV, n. 3, p. 291-303, jun., 1974.

KRUGMAN, P. Tulipas holandesas e mercados emergentes. *Política Externa*, v. 4, n° 2, p.81-93, set., 1995.

LIMA JUNIOR, O. B. de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, ano 49, n.2, p. 5-32, abr-jun., 1998.

LOPES, T. de V. M. Serviço público e mercado de emprego. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v.99, n.3 e 4, p. 14-18, jul-dez., 1967.

LOPREATO, F. L. C. Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões. *Texto para Discussão*. IE/UNICAMP, Campinas, n. 98, set., 2000.

MAGALHÃES, C. O D.A.S.P. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. IV, n. 1, p. 36-45, out., 1951.

MAIA, R. & SALDANHA, R. *Abrindo a caixa preta...* Estudo sobre a evolução do emprego na administração pública estadual e municipal. *Texto para Discussão*. Brasília: SES/MTb, n.12, dez., 1988.

MANSANO FILHO, R., OLIVEIRA, R. P. e CAMARGO, R. B. de. Tendências da matrícula no ensino fundamental regular no Brasil. In: OLIVEIRA et al. *Municipalização do ensino no Brasil: algumas leituras*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

MANUAL de orientação da RAIS - relação anual de informações sociais: ano-base 1998. Brasília: MTb, 1998.

MARCONI, N. Uma breve comparação entre os mercados de trabalho do setor público e privado. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, ano 48, n.1, jan.-mar., 1997.

MARGLIN, S. Lessons of the golden age: an overview. In: MARGLIN, S.; SCHOR, J. (eds.). *The golden age of capitalism* – reinterpreting the postwar experience. Oxford: Clarendon Press, 1990.

MARQUES de SOUZA, B. (a). A administração geral no governo brasileiro. *Revista do Serviço Público*, p. 124-129, Rio de Janeiro, jan., 1943.

\_\_\_\_\_. (b). A administração geral no governo brasileiro. *Revista do Serviço Público*, p. 142-151, Rio de Janeiro, fev., 1943.

MARSHALL, A. El empleo público ante la crisis fiscal. In: MARSHALL, A. (comp.). *El empleo público frente a la crisis*; Estudios sobre América Latina. Ginebra: International Institute for Labour Studies, 1990.

\_\_\_\_\_. El empleo público en América Latina después de las “reformas del Estado”. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, ano 2, n.2, 1996.

MARTINE, G. A evolução espacial da população brasileira. In: AFFONSO, R. de B. & BARROS SILVA, P. L. (Orgs.). *Federalismo no Brasil: Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, FUNDAP, 1995.

MARTINS, L. Reformas da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral.. *Cadernos ENAP*. Brasília, n. 8, 1997.

MARX, M. F. O serviço civil brasileiro. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v I, n. 1, p. 31-38, jan., 1941.

MATTOSO, J. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta. 1995.

MATTOSO, J.; POCHMANN, M. Mudanças estruturais e o trabalho no Brasil dos anos 90. *Economia e Sociedade*. Campinas, n.º 10, p.213-243, jun., 1998.

MEDEIROS, J. A dinâmica da reforma administrativa. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v.105, n.1, p. 43-56, jan-abr., 1970.

MEDICI, A. S. & MACIEL, M. C. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-92. In: AFFONSO, R. de B. & BARROS SILVA, P. L. (Orgs.). *Federalismo no Brasil: Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MEDICI, A. S. Descentralização e gastos em saúde no Brasil. In: AFFONSO, R. de B. & BARROS SILVA, P. L. (Orgs.). *Federalismo no Brasil: Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MODIANO, E. M. Mitos e fatos sobre o setor público brasileiro. *Texto para Discussão*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia, PUC/RJ, n.134, ago., 1986.

NASCIMENTO, K. *Classificação de cargos no Brasil*. p. 37-54. Rio de Janeiro: FGV, 1962.

OCDE. *L'emploi dans le secteur public*. Paris, 1982.

\_\_\_\_\_. *The public employment service in Japan, Norway, Spain and the United Kingdom*. Paris, 1993.

\_\_\_\_\_. *La mesure de l'emploi public dans les pays de L'OCDE: Sources, méthodes et résultats*. Paris, 1997.

\_\_\_\_\_. *Quartely labour force statistics*, number 4, 1999.

OFFE, C. *Capitalismo Desorganizado*. Tradução Wanda Caldeira Brant. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OIT. *El trabajo en el mundo*. Ginebra, 1989.

\_\_\_\_\_. *Comisión paritaria del servicio público. Informe I*. General. Quinta Reunión, Ginebra, 1994.

\_\_\_\_\_. *Comisión paritaria del servicio público. Informe II*. Modalidades y condiciones de empleo de los trabajadores temporeros y a tiempo parcial en el servicio público. Quinta Reunión, Ginebra, 1994.

\_\_\_\_\_. *Anuário de estadísticas del trabajo*, 54ª edición, Ginebra, 1995.

OLIVEIRA, C. dc. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA et al. *Municipalização do ensino no Brasil: algumas leituras*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

ORLANSKI, D. Reforma del Estado e inflación política. Su impacto en el empleo público. In: FIGUEIREDO, J. B. (comp.). *Las instituciones laborales frente a los cambios en América Latina: Contribuciones a un seminario* (Santiago de Chile, mayo de 1993) Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1993.

OURO PRETO, L. V. B. Princípios fundamentais da lei da reforma administrativa, no tocante ao pessoal. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v.105, n.3, p. 139-166, set-dez., 1970.

PAGE, E. From l'État to big government. In: ROSE, R et al. *Public Employment in Western Nations*. cap. 3. Cambridge University Press, 1985.

PARRY, R. Britain: stable aggregates changing composition. In ROSE, R et. al. *Public Employment in Western Nations*. cap.2. Cambridge University Press, 1985.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS. Manual de entrevista da pesquisa básica. Rio de Janeiro:IBGE, 1995.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSRA DE DOMICÍLIOS. Notas metodológicas. Rio de Janeiro:IBGE, 1996.

PESSOA, E. O emprego público sob a ótica dos serviços públicos: observações sobre a estrutura das ocupações em 1985, 1989 e 1995. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, VI., 1999. *Anais...* Belo Horizonte: ABET. v.2, p.1075-1090, 1999.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Tradução Fanny Wrobel. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PRADO, E. F. S. Emprego e setor público no Brasil. *Estudos Econômicos*. São Paulo: IPE-USP, v.12, n.2, p. 5-14, 1982.

PREBISCH, R. *Transformación y desarrollo, la gran tarea de América Latina*. México, FCE, 1970.

PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e social-democracia*. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

RAMOS, C.A e SANTOS, S. C. &. Mercado de trabalho no setor público federal: subsídios para o debate. *Texto para Discussão*. Brasília: SES/MTb, n.9, mar., 1988.

\_\_\_\_\_. A dinâmica do mercado de trabalho no setor público. *Texto para Discussão*. São Paulo: IESP/FUNDAP, n.22, set. 1989.

\_\_\_\_\_. Empleo y remuneración en el sector público brasileño. In: MARSHALL, A. (comp.). *El empleo público frente a la crisis*, Estudios sobre América Latina. Ginebra: International Institute for Labour Studies, 1990.

REZENDE, F. & CASTELO BRANCO, F. P. O Emprego Público como Instrumento de Política Econômica. In: REZENDE, F. et al. Aspectos da participação do governo na economia. Rio de Janeiro: IPEA/INPES (*Série Monográfica*, n.26), 1976.

REZENDE, F. et. al. A Questão Fiscal. In: REZENDE, F. et. al. (Orgs). *A crise fiscal dos anos 80*. cap.17. Rio de Janeiro:IPEA, 1989.

ROTHENBACHER, F. *Public Service Employment In: Germany with reference to european developments*. Paper presented to the ECPR Workshop on "Working for Government: explaining public sector employment trends in the last 20 years". Bern, Switzerland, 27 th., February to 4 th. March, 1997a.

\_\_\_\_\_. *Public Sector Employment in Europe: Where Will the Decline End?* EURODATA. Research Archive of the Manheim Centre for European Social Research. n.6, Autumn, 1997b.

RODRIGUES, M. C. P. Brasil:Evolução do emprego formal urbano nos anos 90. *Texto para Discussão*. Rio de Janeiro:FGV-IBE-CEEG, n.7, Jun., 1995.

\_\_\_\_\_. Emprego no Brasil: transformações e políticas públicas. *Texto para Discussão*. Rio de Janeiro:FGV/CEEG, n.9, jun., 1996.

\_\_\_\_\_. Radiografia do emprego formal do Brasil, a partir da RAIS. *Texto para Discussão*. Rio de Janeiro:FGV/CEEG, n.10, abr., 1997.

ROSE, R. The significance of public employment. In: ROSE, R et al. *Public Employment in Western Nations*. Cambridge University Press, 1985.

SABOIA, J. L. M. & TOLIPAN, R. M. L. A relação anual de informações sociais (RAIS) e o mercado formal de trabalho no Brasil: uma nota. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 15 (2), p. 447-456, ago.,1985.

SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.). *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SALDANHA, R. MAIA, R. & CAMARGO, J. M. Emprego e salário no setor público brasileiro. *Texto para discussão*. Brasília:SES/MTb, n.5, fev., 1988.

SANSON, J. R. & MOUTINHO, L. M. de G. A evolução do emprego público no Brasil: 1950-80. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, 8 (2), p. 31-48, 1987.

SANTOS, L. A. **Reforma administrativa**: efeitos imediatos e alternativa para sua efetivação. [on line]. Brasil, 1999. Disponível em < <http://www.pt.org.br/assessor/rcsrcf/htm> > [Consulta 15/04/2000].

SANTOS, S. C. Quanto maior o número de servidores pior a sua produtividade média e vice-versa. *Folha de São Paulo*, p.22, 03 set., 1994.

SCHWARTZMAN, S. A abertura política e a dignificação da função pública. In: CASTOR, B. V. J.; et al. *Estado e Administração Pública: reflexões*. Brasília:SEDAP-PR/FUNCEP, 1987.

SIEGEL, G. B. *The vicissitudes of governmental reform in Brazil: a study of the DASP*. University of Pittsburgh, 1964.

SILVA, M.T. da. *Casos de Êxito na Política Fiscal Brasileira*. Projeto CEPAL-PNUD de Política Fiscal (versão preliminar para discussão). jan., 1990.

SILVA, J.C; ESPOSITO, M. NASCIMENTO, S. Salário Mínimo atrai 50 mil em São Paulo. **Folha de São Paulo**, 10 mai.,1999.

SIMONSEN, M. H. A conta corrente do governo:1970-1988. *Ensaio Econômico*, Rio de Janeiro:EPGE/FGV, n.136, 1989.

SHONFIELD, A. *Modern Capitalism*. The Changing balance of public and private power. London: Oxford University, 1980.

SOUZA, P. R. de. *A determinação dos salários e do emprego em economias atrasadas*. Campinas, SP: IE.UNICAMP (Tese de Doutorado), 1980.

SUDENE. *Obras públicas contra a seca*. [on line]. Brasil, 2001. Disponível em <<http://www.sudene.gov.br>> [Consulta 16/02/2001].

SUZIGAN, W. As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira. In: REZENDE, F. et al. Aspectos da participação do governo na economia. (*Série Monográfica*, n.26). Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976.

\_\_\_\_\_. Estado e Industrialização no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 8, n.4, p. 5-16, out.-dez., 1988.

TAVARES DE ALMEIDA, H. M. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, R. de B. & BARROS SILVA, P. L. (Orgs.). *Federalismo no Brasil*: Descentralização e políticas sociais. São Paulo:FUNDAP, 1996.

TAVARES, M.C. *Ciclo e Crise* – o movimento recente da industrialização brasileira. (Tese de Professor Titular). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1978.

TAVARES, M. C. e SOUZA, P. R. de. Emprego e salários na indústria. *Revista de Economia Política*, v.1, n.1, 3-29, jan-mar., 1981.

TENDLER, J. *Bom governo nos trópicos* – uma visão crítica. Tradução Maria Cristina Cupertino. Rio de Janeiro:Revam, 1997.

VAN DER WEE, H. *Prosperidad y Crisis*.- reconstrucción, crecimiento y cambio, 1945-1980. Barcelona: Editorial Crítica, 1986.

VELLOSO, R. A situação das contas públicas após o Real. In: REIS VELLOSO, J. P. dos (coord.). *O Brasil e o mundo no limiar do século*. Rio de Janeiro: José Olympio, vol.II, 1998.

VIEIRA DA CUNHA, M. W. *O sistema administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP/MIC), 1963.

WAHRLICH, B. M. de S. O sistema de mérito na administração federal brasileira. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 76, n. 2, p. 237-254, ago.1957.