

# Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro

---

Volume 5

Diálogos para o  
**Desenvolvimento**

Organizador  
José Celso Cardoso Jr.



# Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro

---



Volume 5

Diálogos para o  
**Desenvolvimento**

Organizador  
José Celso Cardoso Jr.

## **Governo Federal**

### **Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**

**Ministro** – Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e de programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Marcio Pochmann

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Fernando Ferreira

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Mário Lisboa Theodoro

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

José Celso Pereira Cardoso Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

João Sicsú

#### **Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Liana Maria da Frot Carleial

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Márcio Wohlers de Almeida

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-Chefe de Imprensa e Comunicação**

Daniel Castro

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



# Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro

---



ipea

Volume 5

Diálogos para o  
**Desenvolvimento**

Rio de Janeiro, 2011

Organizador  
José Celso Cardoso Jr.

**Projeto**

Perspectivas do Desenvolvimento  
Brasileiro  
Série Diálogos para o Desenvolvimento  
**VOLUME 5**  
Burocracia e Ocupação no Setor Público  
Brasileiro

**Equipe Técnica**

José Celso Cardoso Jr. (Coordenação)  
Camila Lameirão  
José Carlos dos Santos  
Marcelo Almeida de Britto  
Roberto Passos Nogueira

**Organizador**

José Celso Cardoso Jr.

Burocracia e ocupação no setor público brasileiro / Organizador:

José Celso Cardoso Jr. - Rio de Janeiro : Ipea, 2011.  
v. 5 (445 p.) : gráfs., tabs. – (Diálogos para o Desenvolvimento)

Inclui bibliografia.

Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro.  
ISBN 978-85-7811-105-2

1. Burocracia. 2. Ocupações. 3. Servidores Públicos. 4. Setor  
Público. 5. Análise Histórica. 6. Brasil. I. Cardoso Júnior, José  
Celso. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Série.

CDD 354.81001

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>PARTE I: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E CONDICIONANTES SOCIPOLÍTICOS</b>	
CAPÍTULO 1 O APARELHO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO: SUA GESTÃO E SEUS SERVIDORES – DO PERÍODO COLONIAL A 1930 Eneuton Dornelles Pessoa de Carvalho.....	19
CAPÍTULO 2 O APARELHO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO: SUA GESTÃO E SEUS SERVIDORES – DE 1930 AOS DIAS ATUAIS Eneuton Dornelles Pessoa de Carvalho.....	47
CAPÍTULO 3 DIRIGENTES PÚBLICOS FEDERAIS DE ALTO ESCALÃO NO GOVERNO LULA Maria Celina D'Araujo Camila Lameirão .....	91
CAPÍTULO 4 SALÁRIOS E POLÍTICA DE VENCIMENTOS NO PODER EXECUTIVO FEDERAL NA PRIMEIRA DÉCADA DE 2000 Eneuton Dornelles Pessoa de Carvalho.....	133
<b>PARTE II: RADIOGRAFIA DA OCUPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO EM PERÍODO RECENTE</b>	
CAPÍTULO 5 CONCEITOS DE EMPREGO PÚBLICO: QUESTÕES METODOLÓGICAS E POSSIBILIDADES DE MENSURAÇÃO Eneuton Dornelles Pessoa de Carvalho José Celso Cardoso Jr. Simone da Silva Figueiredo.....	181
CAPÍTULO 6 EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS E EVOLUÇÃO RECENTE Fernando Augusto Mansor de Mattos .....	213
CAPÍTULO 7 EMPREGO PÚBLICO E OCUPAÇÕES NO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL NOS ANOS 2000 Eneuton Dornelles Pessoa de Carvalho .....	287
CAPÍTULO 8 EMPREGO PÚBLICO EM PERSPECTIVA INTERNACIONAL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E DIFERENÇAS NOS PERFIS Fernando Augusto Mansor de Mattos .....	309

## **PARTE III: ESTADO, DESENVOLVIMENTO E PLENO EMPREGO**

### **CAPÍTULO 9 MACROECONOMIA E PLENO EMPREGO: APONTAMENTOS PARA UMA AGENDA POSITIVA DE PESQUISA E POLÍTICA PÚBLICA**

José Celso Cardoso Jr. ..... 375

### **CAPÍTULO 10 TENDÊNCIAS E PROBLEMAS DA OCUPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: CONCLUSÕES PARCIAIS E RECOMENDAÇÕES DE PESQUISA**

Roberto Passos Nogueira  
José Celso Cardoso Jr. ..... 415

**NOTAS BIOGRÁFICAS.....443**

## APRESENTAÇÃO

A ideia deste livro surgiu em 2008 de um contato entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Secretaria de Recursos Humanos (SRH) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Naquela ocasião, o governo federal estava sob ataque cerrado da mídia, entre outros motivos, por causa da política de revalorização dos servidores públicos, da recomposição de quadros e de remunerações que então começava a pôr em prática. Basicamente, os ataques focavam duas questões: o suposto inchaço da máquina pública federal, e o suposto descontrole fiscal advindo da citada política em curso.

Transcorridos dois anos de pesquisa aplicada a reunir e organizar informações de qualidade sobre o tema, bem como a melhor entender e interpretar os resultados de inúmeras tabulações que tiveram como fonte praticamente todas as principais bases de dados secundários disponíveis para este assunto – por exemplo, os Censos Demográficos, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) –, pode-se hoje afirmar com segurança que:

- 1) O movimento observado durante toda a primeira década de 2000, no que diz respeito à recomposição de pessoal no setor público brasileiro, não só não foi explosivo, como se mostrou suficiente apenas para repor, praticamente, o mesmo estoque e percentual de servidores que havia no país em meados da década de 1990.
- 2) Qualitativamente, tudo indica que este movimento atual de recomposição de pessoal no setor público trouxe melhorias gradativas de desempenho institucional, talvez ainda pouco perceptíveis em função do pouco tempo de maturação desta nova – e jovem – força de trabalho a serviço do Estado, pois que:
  - a) toda ela vai sendo contratada a partir de critérios meritocráticos, à base sobretudo de concursos públicos, e mais para atividades finalísticas (que exigem nível superior de escolarização) que para atividades-meio, o que redonda em perfis de escolarização mais elevados e impactos potenciais maiores sobre a própria produtividade agregada do setor público; e
  - b) praticamente toda ela assume a forma contratual estatutária, em detrimento seja do padrão celetista, seja de várias formas de contratação irregular ou precária, o que a coloca sob regras, direitos e deveres mais ou menos comuns e estáveis, podendo com isso gerar maior coesão e maior homogeneidade no interior da categoria como um todo, aspecto

este considerado essencial para um desempenho satisfatório do Estado no longo prazo.

- 3) Tampouco se deduz dos dados analisados que os gastos com pessoal tenham saído do controle do governo federal, pois, em termos percentuais, esta rubrica permaneceu praticamente constante ao longo da primeira década de 2000, num contexto de retomada relativa do crescimento econômico e também da arrecadação tributária.

Em termos amplos, levando-se em conta tanto o quantitativo geral como as decisões recentes responsáveis pela recomposição dos salários do funcionalismo público de âmbito federal, conclui-se que espelham decisões acertadas do governo, no sentido de recompor quadros permanentes e qualificados no âmbito da administração pública federal, indispensáveis aos desafios do nosso tempo e à posição atual do Brasil no mundo. Ademais, há o mérito de se fazer isso a partir de salários compatíveis e comparáveis com a realidade do mundo empresarial doméstico, para ocupantes de postos de trabalho com níveis de qualificação e exigências profissionais semelhantes.

Inúmeras outras informações e conclusões podem ser extraídas deste estudo, a começar por aquelas a respeito da formação histórica da burocracia pública no país, a respeito das diretrizes recentes em termos tanto de salários e vencimentos quanto de ocupação de cargos comissionados no poder público federal, até de fenômenos sociais e demográficos importantes em curso dentro do Estado, como, por exemplo, as tendências de municipalização (mas ainda um tanto precárias) da ocupação no setor público, de maior profissionalização, de ampliação da presença feminina e de rejuvenescimento da força de trabalho (sobretudo em âmbito federal), dentre outras.

É, portanto, a estes conteúdos e debates que convidamos nossos leitores, certos da necessidade de melhor qualificar o debate corrente sobre temas de fato tão complexos e intrincados, mas absolutamente fundamentais para o Estado brasileiro nesta atual quadra histórica de retomada de posturas e atitudes maisativas em prol do desenvolvimento nacional.

Boa leitura e reflexão a todos!

Marcio Pochmann  
**Presidente do Ipea**

**Diretoria Colegiada**

Fernando Ferreira  
João Sicsú  
Jorge Abrahão de Castro  
José Celso Pereira Cardoso Júnior  
Liana Maria da Frota Carlejal  
Márcio Wohlers de Almeida  
Mário Lisboa Theodoro

## **INTRODUÇÃO**

De que é composto o Estado? O que explica sua formação e composição em termos de recursos humanos, físicos, tecnológicos, normativos etc.? O que explica as mudanças nas formas de atuação e nas próprias áreas de atuação dos Estados modernos? Por que o “tamanho” do Estado passou a ser uma obsessão da mídia e de determinados setores da sociedade no Brasil e alhures?

Essas e outras questões pertinentes ao tema deste livro não possuem respostas rápidas nem fáceis. De todo modo, em termos bastante gerais, seria possível dizer que parte dessas perguntas encontra solução, inicial e metodologicamente falando, na recusa apriorística aos simplismos e reducionismos que marcam esta era chamada pós-moderna. Vale dizer: esta era histórica em que, por meio da (sensação de) aceleração dos processos históricos e midiatização radical de informações que praticamente já nascem mortas, a essência dos fenômenos se converte apenas em aparência, e tudo o que antes era (ou ao menos parecia ser) sólido, agora simplesmente se desmancha no ar...

Deixando de lado questões filosóficas e metodológicas, seria possível dizer, em segundo lugar, que outra parte das respostas às intrincadas questões levantadas passa pelo entendimento segundo o qual o chamado “tamanho” do Estado, a cada momento histórico e a cada local geográfico específico, estaria a refletir um somatório amplo e provavelmente contraditório de processos sociopolíticos simultâneos, destinados quase todos eles a tentar transformar o Estado – melhor seria dizer os diferentes e heterogêneos segmentos, aparelhos e instituições do Estado – em um agente de indução ou mesmo de transformação das estruturas econômicas e sociais de determinado país ou região. Transformações estas, bem entendido, que historicamente assumiram formatos e conteúdos os mais variados, espelhando tanto interesses particulares de determinada classe ou fração de classe em dominância ou hegemonia no poder, como interesses de fato nacionais ou universais a serviço do bem comum. Devemos lembrar, ainda, da possibilidade de que possam espelhar interesses autocentrados no próprio Estado ou exclusivos de parte (também geralmente dominante ou hegemônica) da burocracia estatal em cada caso.

Buscando então exemplificar um pouco o que foi dito no parágrafo anterior, e nos atendo – para facilitar e manter o foco no tema deste livro – apenas à dimensão relativa à composição do pessoal ocupado no setor público em um caso imaginário qualquer, suponhamos configurações de Estado derivadas dos três casos hipotéticos citados. No primeiro caso, em que o quantitativo de pessoal reflete decisões de um Estado voltado a satisfazer interesses particulares de determinada classe ou fração de classe hegemônica no poder, exatamente como acontecia em

certos Estados monárquicos e Estados despóticos dos séculos XVI ao XIX, é de se supor que haja muitas pessoas ocupadas em torno do cumprimento de funções ligadas à soberania externa (forças armadas e diplomacia) e de segurança interna (polícias e demais aparatos de fiscalização e de repressão), em detrimento tanto de ocupações ligadas à provisão de bens e serviços públicos ao conjunto amplo da população, como ao fortalecimento dos mercados econômicos domésticos, pois justamente se valorizam – regularmente, em tais casos – atividades conectadas com importações e exportações.

No segundo caso, em que o pessoal ocupado no setor público reflete interesses de fato nacionais ou universais a serviço do bem comum, é plausível assumir a existência de contingentes não desprezíveis de trabalhadores inseridos em atividades relacionadas à provisão de bens e serviços públicos à população, em áreas que são, por sua própria natureza, bastante intensivas em pessoas, tais como: saúde, educação, assistência social, segurança pública, transporte público, dentre outras. Também seria de se esperar, neste caso, que houvesse preocupação equivalente – e pessoal empregado – em áreas indelegáveis de atuação dos Estados capitalistas contemporâneos, sempre que interessados na sustentação intertemporal de estratégias de desenvolvimento ancoradas nos – ou mesmo voltadas aos – mercados e populações nacionais. Tais áreas ou atividades de atuação estatal estariam ligadas, *grosso modo*, a alguns dos grandes fundamentos desses Estados, como por exemplo: *i*) o monopólio estatal da representação e da defesa nacional externa; *ii*) o monopólio do uso da violência para a segurança pública interna; *iii*) o monopólio da formulação e imposição das leis; *iv*) o monopólio da implementação e gestão da moeda; *v*) o monopólio da tributação; *vi*) a garantia e a proteção da propriedade privada; *vii*) a geração de confiança na validade e cumprimento dos contratos; *viii*) a estabilidade do valor real da moeda; *ix*) a regulação do conflito distributivo e *x*) a garantia de previsibilidade para a rentabilidade ou cálculo empresarial privado.

Por fim, no caso em que o pessoal ocupado no setor público venha a espelhar interesses autocentrados no próprio Estado ou em parte – normalmente hegemônica – da burocracia estatal, não seria exagero concluir por uma concentração algo anômala ou desbalanceada de servidores em atividades-meio, mais que proporcionalmente às atividades-fim. Adicionalmente, por um lado, haveria muitos funcionários, em geral menos qualificados e capacitados, como também menos motivados e mal remunerados, em um leque grande de atividades costumieramente voltadas ao relacionamento direto com a população, enquanto, por outro lado, poucos funcionários, em geral mais qualificados, capacitados, motivados e mais bem remunerados, em algumas atividades consideradas centrais pela burocracia hegemônica no poder. Historicamente, não é difícil identificar esta configuração como um caso clássico de criação e perpetuação – às vezes longa – de determinadas “ilhas de excelência” na administração pública, convivendo com

vasta maioria de servidores atuando em situação precária e em atividades de baixa qualidade e eficácia, como no caso de vários países subdesenvolvidos da América Latina, África, Leste Europeu e Sudeste Asiático, ao longo pelo menos de todo o século XX.

Em suma: ainda que no mundo concreto as situações reais devam de fato ser um *mix* dos três tipos ideais citados, modificando-se – para piorar o quadro – ao longo do tempo e das circunstâncias históricas particulares, conclui-se aqui que não se pode, sob hipótese alguma, falar de “tamanho” do Estado, ou mesmo de “quantitativo de pessoal ocupado no setor público”, em abstrato, pois justamente as variáveis que mais e melhor explicam determinado “tamanho” são o tempo e o espaço de cada caso ou experiência concreta. Em outras palavras: as diversas trajetórias históricas em curso e os diversos contextos e ambientes – territoriais, sociais, políticos, econômicos etc. – de que se está falando. Neste livro parte-se da premissa segundo a qual a história e as instituições importam, de modo que a configuração atual do Estado brasileiro – para já entrarmos em um dos temas deste livro – é resultante de determinado contexto e de determinado momento histórico, portanto, incomparáveis – senão como recurso didático simplificador – a quaisquer outros casos históricos e igualmente concretos.

Isto posto, se por um lado seria pedir demais de um livro como este, que apontasse respostas cabais à lista de questões já assinaladas, por outro, é motivo de orgulho afirmar que um primeiro esforço institucional do Ipea foi feito nesta direção. Pois, transcorridos dois anos de pesquisa destinada a reunir e organizar informações de qualidade sobre os espinhosos temas da formação da burocracia estatal, da composição e características da ocupação no setor público brasileiro, valendo-se para tanto de inúmeras tabulações fundamentadas em praticamente todas as principais bases de dados secundários disponíveis para este assunto – censos demográficos, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNADs), Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) –, pode-se hoje afirmar com segurança que:

#### **DA DIMENSÃO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DA GESTÃO DE PESSOAL: SOBRETUDO CAPÍTULOS 1 E 2:**

1. No período pós-1930, ocorreu no país um movimento de reforma administrativa que se opunha à nomeação de servidores públicos por meros critérios políticos.
2. O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1936 com a missão de promover a reorganização administrativa, buscou a racionalização do quadro de pessoal, a padronização e centralização dos processos de compras.

3. Os servidores nesse período inicial estavam distribuídos nas repartições ocupando geralmente cargos isolados, sem acesso a carreiras.
4. Houve dificuldades de implantação de um sistema de mérito e muitos cargos continuaram sendo preenchidos por indicação política.
5. Conforme levantamento do DASP de 1961, de cerca de 300 mil servidores, apenas 15% tinham sido nomeados por meio de concurso público.
6. Outro marco importante na expansão do aparelho administrativo brasileiro foi o Decreto-Lei nº 200, de 1967, que separou as funções de direção e as de execução, e outorgou às empresas públicas condições de funcionamento semelhantes às das empresas privadas.
7. Cresceu a ocupação no setor público, a partir de 1950, sobretudo, em forma descentralizada: a União detinha 50% do pessoal neste ano e, em 1999, apenas 18%.
8. Duas mudanças importantes introduzidas pela Constituição de 1998 na gestão de pessoal foram: *i)* a obrigatoriedade do concurso público para a ocupação de todos os cargos; *ii)* o estabelecimento do Regime Jurídico Único (RJU), como principal modo de vínculo, não só na administração direta, como também nas autarquias e fundações.
9. A reforma administrativa de 1995 retoma o marco gerencial do Decreto-Lei nº 200 e propõe a criação de órgãos autônomos para a execução e fiscalização de políticas públicas e restabelece a alternativa do vínculo celetista (emprego público). Paralelamente, rompeu-se com o princípio de estabilidade do servidor concursado e, para a administração direta, foram criadas carreiras típicas de Estado. Os resultados da reforma, em relação ao plano inicial, foram incompletos ou muito reduzidos em certos aspectos, tais como a criação de novas modalidades organizacionais e a reimplementação do vínculo celetista no governo.
10. Os dois períodos do governo Lula se distinguem pela criação de mecanismos de negociação coletiva, a retomada da admissão de novos servidores pela via do concurso público para substituir os trabalhadores terceirizados, bem como pela reorganização e realinhamento dos níveis de remuneração das carreiras.

#### **DA ORGANIZAÇÃO DA GESTÃO DE PESSOAL: SOBRETUDO CAPÍTULOS 3 E 4:**

1. Políticas macroeconômicas, previdenciárias e sociais foram mais decisivas que as políticas administrativas para a conformação das principais tendências e dos problemas aqui identificados, relativos tanto à composição quanto à qualificação do pessoal ocupado no setor público.

2. A verdadeira reforma do Estado, em termos de realidade institucional, e, portanto, de novas regras e novos modos de intervenção, foi realizada mediante o processo de desestatização e instauração das agências reguladoras, sobretudo na década de 1990, o que, em nenhum dos casos, trouxe garantias substantivas nem para a questão do aumento de cobertura dos serviços públicos, nem tampouco para a questão de sua qualidade.
3. A administração gerencial não se generalizou e tampouco ocorreu a preconizada combinação entre servidores estatutários de carreiras de Estado e celetistas vinculados a serviços de alcance social como educação e saúde; o vínculo estatutário acabou sendo grandemente expandido e a seleção de pessoal para vínculos celetistas foi inicialmente desconsiderada e posteriormente se tornou ilegal.
4. A criação de estruturas de carreira no Brasil, até hoje, tem sido feita mais por resultado da força corporativa dos seus ocupantes do que por uma política de Estado voltada para valorizar a senioridade e as competências.
5. Uma parte considerável do pessoal ocupado em instituições do governo federal não se encontrava, até o final da década de 1990, organizada em carreiras em sentido estrito, ocupando cargos isolados, ou planos gerais de cargos.
6. Em sentido verdadeiro, ainda hoje, carreiras existem somente nas forças armadas e nas relações exteriores. Nas demais, mesmo naquelas classificadas como pertencentes ao ciclo de gestão das políticas públicas, ou ao núcleo estratégico do Estado, faltam procedimentos padronizados de qualificação continuada de pessoal, e critérios de progressão a classes com atribuições mais complexas de acordo com a qualificação do ocupante do cargo, de tal modo a propiciar o desenvolvimento progressivo da senioridade em todas as atividades.
7. É necessário modernizar o processo de avaliação dos cargos e carreiras de modo a estimular a responsabilidade, as atitudes e as habilidades requeridas em cada etapa da progressão funcional do servidor.
8. O problema do pessoal irregular persiste em todas as esferas administrativas, a despeito dos repetidos compromissos assumidos com o Ministério Público no sentido de saná-lo mediante pessoal concursado.
9. Técnicas administrativas mais modernas e eficientes de tratamento de cargos e salários devem ser postas em prática pela gestão de pessoal do Estado, com ênfase em aspectos motivacionais.

**DOS ASPECTOS METODOLÓGICOS, DEMOGRÁFICOS E SOCIOECONÔMICOS  
DA FORÇA DE TRABALHO OCUPADA NO SETOR PÚBLICO: SOBRETUDO  
CAPÍTULOS 5, 6, 7 E 8:**

1. A expressão “emprego público” (*public employment*), que aparece em vários dos estudos desta coletânea, é usada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para designar o conjunto dos servidores civis, mas não é de todo apropriada ao contexto brasileiro. Rigorosamente, de acordo com as normas de nosso direito administrativo, o servidor estatutário, que hoje é maioria maciça, não é um empregado, na medida em que seu vínculo com o Estado não é de natureza contratual. Ademais, de acordo com o sentido introduzido pela emenda da Reforma Administrativa do Estado – Emenda Constitucional (EC) nº 19, emprego público designa o vínculo celetista em oposição ao estatutário.
2. Em 2007 existiam mais de 10 milhões de postos de trabalho no setor público em todo o país, de acordo com dados da Rais, estando mais de 40% concentrados na região Sudeste.
3. A ocupação no setor público teve um crescimento médio anual de 1,5%, no período 1995 a 2002, e de 3,6%, no período de 2002 a 2007, segundo dados da Rais.
4. A ocupação no setor público, em 2007, segundo dados da PNAD, correspondia a 11% do conjunto da economia.
5. O movimento observado durante toda a primeira década de 2000, no que diz respeito à recomposição de pessoal no setor público brasileiro, não só não foi explosivo, como mostrou-se apenas suficiente para repor praticamente o mesmo estoque e percentual de servidores que havia no país em meados da década anterior.
6. No poder executivo, o número de vínculos celetistas no total da ocupação correspondia em 2007 a uma parcela muito reduzida, 5,7%, sendo o restante composto por estatutários.
7. Qualitativamente, tudo indica que este movimento recente de recomposição de pessoal no setor público deve trazer melhorias gradativas de desempenho institucional, talvez ainda pouco perceptíveis em função do pouco tempo de maturação desta nova – e jovem – força de trabalho contratada pelo Estado, pois que:
  - toda ela vai sendo contratada a partir de critérios meritocráticos, à base sobretudo de concursos públicos, e mais para atividades finalísticas (que exigem nível superior de escolarização) que para atividades-meio, o que

redunda em perfis de escolarização mais elevados e impactos potenciais maiores sobre a própria produtividade agregada do setor público; e

- praticamente toda ela assume a forma contratual estatutária, em detrimento seja do padrão celetista, seja de várias formas de contratação irregular ou precária, o que a coloca sob regras, direitos e deveres mais ou menos comuns e estáveis, podendo com isso gerar maior coesão e maior homogeneidade no interior da categoria como um todo, aspecto este considerado essencial para um desempenho satisfatório do Estado no longo prazo.
8. Tampouco se deduz dos dados analisados que os gastos com pessoal tenham saído do controle do governo federal, pois em termos percentuais, esta rubrica permaneceu praticamente constante ao longo da primeira década de 2000, num contexto de retomada relativa do crescimento econômico e também da arrecadação tributária. A interface entre políticas administrativas e políticas fiscais, que se dá através do controle de gasto de pessoal pela Lei de Responsabilidade Fiscal, apresentou resultados contraditórios, não se registrando tendência ao aumento desmesurado dessas despesas.
  9. Comparações internacionais são muito influenciadas em seus resultados pelo grau de descentralização de funções que se verifica em cada país e pelo tipo de organização estatal, se unitário ou federativo.
  10. Um cuidado elementar que se deve tomar nos estudos de recursos humanos com comparação internacional é considerar a distinção entre pessoal militar e pessoal civil. É necessário explicitar quando os dados se referem apenas aos servidores públicos civis e quando incluem os servidores militares.
  11. Outra distinção relevante é dada pelo pessoal pertencente à administração de cada um dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. Muitas vezes, dados referentes unicamente ao Executivo são tratados como se representassem o conjunto do pessoal da administração pública.
  12. Finalmente, é preciso explicitar se os dados abrangem ou não a força de trabalho de empresas públicas. Estas empresas costumam ter regras de vinculação de trabalhadores que são muito semelhantes às do setor privado, embora, pelo menos no Brasil, observem o princípio do mérito através da realização de concurso público.

Outras informações e conclusões podem ser retiradas deste estudo, como as que dizem respeito a detalhes e características específicas da formação histórica da burocracia pública no país, passando pelas diretrizes recentes em termos tanto de salários e vencimentos como de ocupação de cargos comissionados no

poder público federal, até outros fenômenos sociais e demográficos importantes em curso dentro do Estado, como as tendências de municipalização (mas ainda um tanto precárias) da ocupação no setor público, de maior profissionalização, feminilização e rejuvenescimento da força de trabalho (sobretudo em âmbito federal), dentre outras.

Atuando por vias bem diferentes daquelas prescritas no Plano de Reforma de 1995, algumas dessas tendências, tais como a descentralização para o âmbito municipal, a elevação do grau de escolaridade e a substituição de pessoal terceirizado e de pessoal administrativo por finalísticos são indubitavelmente positivas, no sentido de que vêm a facilitar o cumprimento da missão do Estado em múltiplas áreas. Tais tendências estão certamente levando à modernização do aparato de Estado como resultado das políticas educacionais, da generalização da tecnologia da informação e do desenvolvimento econômico-social do país como um todo.

Todavia, isso não invalida o raciocínio de que melhores resultados poderiam ser obtidos se as políticas administrativas, liberadas de suas atuais amarras fiscais e ideológicas, pudessesem interagir de modo mais coerente com o conjunto das políticas públicas e com o próprio curso estratégico ditado para o desenvolvimento do país, aspecto este que – juntamente com todos os outros já elencados – justificam leitura atenta e crítica dos capítulos que se seguem.

José Celso Cardoso Jr.

Roberto Passos Nogueira



# **PARTE I**

**Evolução histórica e condicionantes  
sociopolíticos**





## CAPÍTULO 1

# O APARELHO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO: SUA GESTÃO E SEUS SERVIDORES – DO PERÍODO COLONIAL A 1930<sup>1</sup>

Eneuton Dornellas Pessoa de Carvalho

## 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo e o seguinte constituem esforço de síntese que se propõe a dar conta, em perspectiva histórica, dos principais traços que moldaram a constituição da coisa pública e do serviço público no Brasil.

A opção adotada foi enfatizar os períodos da evolução político-administrativa que representam pontos de ruptura institucional e organizativa, ainda que permeados por elementos de permanência e conservação dos comportamentos. Para tanto, o presente capítulo apresenta análise que se estende do período colonial ao fim das primeiras duas décadas do século XX, enquanto o capítulo 10<sup>2</sup> volta a atenção para o período que se inicia em 1930, com o primeiro governo de Getúlio Vargas, e segue até os dias atuais.

Uma questão fundamental perpassa ambos os capítulos: como é possível entender o processo por meio do qual o Estado brasileiro e seus servidores realizam grandes feitos e prestam serviços com reconhecido padrão de qualidade, em meio a um cotidiano de deficiências e insuficiências? Na perspectiva aqui adotada, entender esta dupla face da coisa pública no Brasil requer considerar que o processo de constituição do aparelho administrativo foi marcado pela insuficiência de instrumentos e pelo *modus operandi* conservador, que contribuíram desde sempre para a atuação discricionária dos *homens de Estado*. Estas circunstâncias, típicas da sociedade aristocrática e escravista, adentraram a República e a elas muito se deve, ainda hoje, a dificuldade de racionalização burocrática e a incompleta vigência da impessoalidade no serviço público brasileiro.

1. Publicado originalmente como capítulo 9 do livro 9, *Estado, Instituições e Democracia*, volume 1, República, do projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro.

2. O período que vai de 1930 aos dias atuais é tratado no capítulo 2 do presente livro.

## 2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS: A ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL COLÔNIA

A literatura a respeito da organização político-administrativa do país evidencia alguns traços da formação colonial que marcaram a constituição da coisa pública no Brasil. O primeiro deles diz respeito à origem ibérica, mais precisamente, ao caráter conservador de Portugal e do seu Estado absolutista no período dos Quinhentos. Holanda (1994, p. 133-134) é elucidativo a esse respeito:

(...) No que respeita à essa afirmação decisiva do poder monárquico não há dúvida que Portugal amadureceu cedo: (...) se a unificação logo obtida e a sublevação popular e 'burguesa' que dera o poder supremo à Casa de Avis, ajudaram largamente a mudar-lhe a fisionomia, reorganizando-o em sentido moderno, isto é, no sentido de absolutismo, suas instituições políticas e jurídicas, além de abrir caminho à expansão no ultramar, não é menos certo que o deixaram ainda, por muitos aspectos, preso ao passado medieval. E a própria rapidez e prematuridade da mudança fora, de algum modo, responsável por esses resultados. E como sucede constantemente em casos tais, aferra-se tanto mais em aparência quanto mais lhe faltava em substância. O resultado foi esse estranho conluio de elementos tradicionais e expressões novas. "Moderna é sem dúvida a preponderância da Coroa (...)." Tratava-se, não obstante, de uma simples fachada que encobria os traços antiquados, sobretudo a *forma mentis* vinculada ao passado (...).

Desde a Idade Média, o critério unívoco da modernização do Estado consiste no progresso em direção à racionalização burocrática. Isso se dá mediante a administração à base do direito racionalmente estatuído e de regras gerais fixas, com eliminação dos cargos e funções de natureza honorífica ou hereditária e das relações patrimonialistas – isto é, dos elementos da tradição – e a instituição da separação entre o funcionário e os meios materiais da administração. Este processo, segundo Max Weber, seria paralelo ao da modernização da economia em direção ao capitalismo (1999, p. 529-532).

No caso de Portugal, que cedo se unificou sem que tivesse ocorrido um processo de lutas sociais acirradas e longas o suficiente para forjar a hegemonia dos valores burgueses, as novas instituições jurídicas e políticas estabelecidas em bases modernas – o que naquele momento da história portuguesa significava dizer absolutista – ficaram reféns dos valores tradicionais.

O segundo traço remete ao fato de que no século XVI, à falta de recursos próprios, a Coroa Portuguesa recorreu a capitais privados com quem se associou na exploração dos negócios ultramarinos. Ademais, o próprio sentido da colonização, fundamentalmente um negócio, condicionou o gasto público ao objetivo pecuniário, o que implicava restringir o dispêndio com a administração ao estritamente necessário. São comuns os relatos dando conta da escassez de recursos, e muitas vezes a contribuição de particulares na provisão de melhorias públicas. Em alusão ao caráter restrito das melhorias urbanas à nova capital da colônia, a cidade

do Rio de Janeiro no tempo de Gomes Freire, Holanda (2008a, p. 406) reitera: “(...) Que no Brasil não haveriam de espalhar-se geral e indiscriminadamente, pois, afinal, era esta uma colônia destinada mais a fornecer rendas à Coroa do que a receber benefícios do erário”.

Concorría para limitar o desenvolvimento da coisa pública a mentalidade dos homens da época e a acentuada presença do interesse privado. Era um aparato administrativo que, dadas as longas distâncias e a precariedade dos transportes, se pautava pela indiferenciação de funções, pelo mitemismo das estruturas e pela profusão de regras e normas, muitas vezes contraditórias e díspares, que chegavam ao nível das minúcias, tornando-o moroso e ineficaz.

A função pública era basicamente arrecadadora e assumia a forma delegada, isto é, a Coroa transferia os negócios públicos aos poderosos locais. Esses, por sua vez, embora não fossem funcionários da Coroa, tinham o poder de nomeação aos cargos públicos, respeitados os limites fixados pela Coroa.<sup>3</sup> As nomeações eram uma forma de aliciamento ou de retribuição de favores, sem quaisquer indícios do sistema de mérito. Além disso, não havia estrutura hierárquica das funções. Era comum o soberano dirigir-se diretamente às vereanças, e mesmo aos particulares, sobrepujando as personalidades administrativas intermediárias: um bandeirante podia, por força de patente régia, assumir poderes superiores aos do governador. Nem mesmo as *Ordenações*, as leis gerais do reino, se constituíam em obstáculos à vontade do soberano.

## 2.1 O município e o poder local no Brasil Colônia

As primeiras unidades administrativas que se estruturaram foram os municípios,<sup>4</sup> sedes do poder local. No início o município dispunha de ampla autonomia política, mas esta foi sendo perdida à medida que a Coroa logrou controlar mais efetivamente as fontes de arrecadação. É sabido que o grande desafio da administração portuguesa foi conciliar o centralismo fiscal com as tendências autonomistas e centrífugas dos poderes locais, de base municipal. No século XVII, por exemplo, as lutas nativistas mostravam pronunciada feição municipalista (ABREU *apud* AVELLAR; TAUNAY, 1965, p. 62).

Segundo Prado Jr. (1996), a evidência de que no Brasil Colônia as classes dominantes desbravavam o território, por sua conta e risco, teria condicionado a

3. Em 1534 a Coroa dividiu o território em 12 capitaniias. Essas foram cedidas aos donatários, por meio de cartas de doação, e por meio dos forais se estabeleciam os direitos e deveres dos donatários e colonos. Os donatários se intitulavam capitães ou governadores e podiam criar vilas e cidades, criar e prover os cargos de tabeliães do público e judicial, e exercitar toda legislação cível e criminal.

4. O termo município se refere à unidade político-administrativa própria da cidade, que foi transplantado de Portugal para o Brasil em 1532 e vigorou *mutatis mutandi*, até a independência do Brasil. De acordo com Weber (1999, p. 408-493), são várias as definições de cidade, tendo elas em comum o fato de se referirem a assentamentos humanos relativamente fechados, com caráter associativo, dispondo de mercado permanente e estrutura político-administrativa e militar própria e relativamente autônoma, o que o autor denomina “municipalidade das cidades”.

configuração do poder local. O município detinha geralmente bases rurais, formando as vilas e cidades pelo influxo de pessoas atraídas pelas atividades primário-exportadoras. Daí que nele predominavam os interesses dos proprietários de terra. Na eleição para os cargos da administração municipal, por exemplo, votavam somente os “homens bons”, como na época se chamavam as classes proprietárias e os detentores de cargos públicos. Esse privilégio era ciosamente preservado, excluindo-se da política os ocupados nos ofícios manuais e no pequeno comércio.

Vianna (1987, p. 93-104) distingue, no período colonial, os municípios localizados na zona da costa daqueles da zona mineira do interior. Os primeiros se formavam pelo adensamento espontâneo da população. Os segundos, por seu turno, eram criados pela ação urbanizadora das autoridades coloniais, como um serviço prestado ao rei: a população interiorana, afeita à vida dispersa e à solidão dos campos, muitas vezes era obrigada a se adensar, constituindo-se os municípios sob o comando de algum capitão-mor que estabelecia um centro religioso administrativo e a organização policial e judiciária local. Ocorre que o caráter impositivo da iniciativa era um óbice ao seu bom êxito, pois, quando cessadas as imposições, a população tendia a retornar à vida em sítios, dispersa e livre das forças externas coercitivas.

Duas dessas forças eram o recrutamento forçado e a cobrança do dízimo – o principal imposto, que correspondia a 10% da produção bruta. Os impostos eram arrecadados por particulares, os “dizimeiros”, cuja atividade era organizada por meio de contratos que duravam geralmente três anos e nos quais se fixava a quantia que tinha de ser repassada ao erário. A diferença entre esta quantia e o total arrecadado era o lucro do dizimeiro. Ocorre que tal agente do fisco cobrava em dinheiro antes mesmo que o produtor realizasse a produção, tornando a carga tributária muito mais onerosa. E havia ainda a prática de cobrar, de uma vez, o dízimo de vários anos, o que levava muitos à falência, e outros, a buscar escapar do fisco e ir viver em lugares ermos (PRADO JR., 1996, p. 321-323).<sup>5</sup>

A administração das vilas e das cidades era feita pelas câmaras. No início, as atribuições da câmara correspondiam a funções executivas – a expedição das posturas municipais, as decisões concernentes à conservação de logradouros, taxas e serviços – entrelaçadas a funções judiciárias. Depois de 1603, com a entrada em vigor das Ordenações Filipinas, as funções judiciárias das câmaras se restrinham à resolução de pequenos delitos e conflitos e às atividades de almotacé – concernentes à aferição de pesos e medidas e aos problemas de abastecimento e de higiene

5. As razões desse antiurbanismo colonial se encontram na própria política da Coroa que, ao instituir o regime de sesmarias para exploração econômica da colônia, contribuía para a dispersão populacional e para a constituição de unidades de produção familiares autárquicas, a exemplo dos engenhos coloniais. Para Vianna (1987, p. 108), essa forma de exploração que contribuía para o individualismo familiar era um impedimento à criação de laços de solidariedade social e cooperação, fundamentais para a criação do espírito público local.

pública. No século XVIII, o papel da câmara restrinjiu-se ainda mais, sendo elas relegadas a simples auxiliares do governador da capitania.

Não obstante a secular tendência à redução da autonomia administrativa e do poder municipal, Holanda (2008a, p. 17) faz indicações de que, no período de 1640 a 1763, as câmaras reinaram quase absolutas nas regiões de difícil acesso, e mesmo nas principais capitâncias elas chegavam a rivalizar com os governadores, como ocorreu na Bahia e em Pernambuco. Consta que na cidade da Bahia a câmara liderou o movimento que depôs o vice-rei Marquês de Montalvão, em 1641. Entre 1664 e 1665 a câmara de Olinda e Recife liderou movimento para depor o governador de Pernambuco, Jerônimo Furtado. Consta que o governador havia se excedido na indistinção entre a coisa pública e a particular, algo usual na época.

As câmaras eram compostas de três ou quatro vereadores – que, em algumas cidades, eram também denominados senadores<sup>6</sup> – e eram presididas ou por um juiz ordinário, em caráter eletivo, ou por um juiz de fora, representante do poder real e nomeado pela Coroa. As câmaras nomeavam, em geral, dois juízes para cada freguesia, mais um escrivão, um síndico e um tesoureiro. Poderia ainda, quando era o costume local, haver outros oficiais menores, a exemplo dos escrivães do público judicial e notas, os tabeliães do judiciário, os escrivães de órfãos, os quadrilheiros – oficiais subalternos com atribuições de polícia –, os alcaides – funcionários que guardavam as cidades –, os meirinhos, os oficiais almotacés, entre outros.

Territorialmente, a mais extensa divisão administrativa que havia eram as capitâncias. Com a criação do governo geral, elas foram nomeadas hereditárias e reais e, depois de extinta a hereditariedade no século XVIII, foram divididas em duas categorias: principais – que possuíam capitães-gerais e governadores – e subalternas, sendo que estas últimas dependiam das primeiras e possuíam somente capitães-gerais. A capitania dividia-se em comarca, e esta, em termos sediados nas cidades e nas vilas. Estas últimas se compunham de freguesias, denominação eclesiástica adotada pela administração civil. As freguesias repartiam-se em bairros, com o objetivo de facilitar a organização das milícias. Essas divisões da capitania prestavam contas diretamente à metrópole, no início, por meio dos provedores da fazenda, e depois, da Junta da Fazenda, órgão criado em 1769.

É importante salientar que, até 1822, os prepostos imediatos da Coroa Portuguesa, sejam os governadores gerais, os capitães-gerais ou os vice-reis, bem como o conjunto do pessoal burocrático e militar, mesmo nas administrações locais, eram nomeados pelo rei ou em nome dele. O que poderia ser uma exceção à regra, ou seja, a eleição para as câmaras municipais, era um processo altamente

6. Ao longo do tempo as cidades de Salvador, Rio de Janeiro, São Luís e São Paulo receberam o título de Senado da Câmara e seus vereadores passaram a ser denominados senadores.

excludente, pois a maioria do povo estava excluído dos assuntos referentes a estas instituições oligárquicas e aristocratizadas. O serviço público significava uma honraria, e somente os “homens bons” poderiam assumi-lo, ficando as administrações responsáveis mais por representar o poder político dos clãs locais do que por tratar dos assuntos de interesse coletivo. Assim, o poder da câmara municipal, com as leis e determinações discricionárias de cargos públicos, era um *plus* ao poder econômico e militar do clã familiar que a controlava.

## 2.2 A administração geral na Colônia

As dificuldades administrativas decorrentes do regime de capitania hereditária levaram a Coroa a assumir, ela própria, a colonização, estabelecendo o Primeiro Governo-Geral do Brasil, em 1549. Para esse fim, foi nomeado Tomé de Souza como governador-geral e fundada a cidade de Salvador para servir de sede ao governo.

O governador-geral administrava com base em um regimento que designava suas atribuições. O pessoal administrativo que Tomé de Souza trouxe de Portugal se compunha de um ouvidor-geral, a figura central da justiça; um provedor-mor da fazenda; um alcaide-mor, para tratar dos assuntos da cidade; um capitão-mor, para a defesa da costa; um escrivão da provedoria da fazenda; um escrivão da provedoria, alfândega e defuntos; um tesoureiro das rendas; um escrivão dos contos; um almoxarife dos mantimentos; um boticário; um mestre de fazer cal; e um mestre de pedreiro.

A administração-geral enfeixava funções administrativas e judiciais. Por não haver clara divisão de competências, era comum se imiscuir em assuntos costumeiros das câmaras. A administração fazendária, funcionando à parte, arrecadava tributos, realizava despesas e era responsável pela gestão do real erário nas províncias, sob o comando da Junta da Fazenda, que era presidida pelo governador. De natureza complementar havia as Juntas de Arrecadação de Subsídio Voluntário, o Tribunal da Provedoria da Fazenda, bem como órgãos que exerciam funções judiciais e administrativas, a exemplo do Juízo da Conservatória, o Juízo da Coroa e de Execuções, o Juízo do Fisco, das Despesas e outros. Todos os tipos de tributo, inclusive o principal deles, o dízimo, continuaram sendo arrecadados por particulares, por meio de contratos por tempo limitado.

Com respeito à administração militar, consta que a primeira tropa regular veio com Tomé de Souza, mas somente no século XVII surgiram as tropas organizadas. A distribuição dos efetivos pelas capitaniias dependia da sua importância econômica e das ameaças de ordem interna e externa. O grosso das tropas estava estacionado no centro político administrativo da colônia – até 1763 na cidade da Bahia e posteriormente no Rio de Janeiro. Foi no período de D. João VI (após 1808) que a organização militar experimentou maior estruturação, passando a ser composta por três linhas. A primeira linha correspondia ao serviço militar

profissional, de tropas regulares; a segunda era composta de milícias formadas por cidadãos recrutados obrigatoriamente, sem remuneração; e a terceira, as ordenanças, eram formadas por toda a população masculina com idade entre 18 e 60 anos, não alistada nas outras linhas. Geralmente, as câmaras municipais eram responsáveis pelo pagamento das tropas regulares.

Em que pese ter-se consolidado a administração central, principalmente no período de Pombal, os avanços foram mais formais que reais. Concorriam para isso as dificuldades do sistema de comunicação e transportes e a atitude da Coroa e das autoridades de Lisboa, que priorizavam tratar os assuntos locais diretamente com os governadores. O governador-geral, mesmo após 1640, quando passou a ser chamado de vice-rei, gozava de regalias mais decorativas do que reais. Segundo Holanda (2008b, p. 154), ao estabelecer a centralização administrativa, a Coroa queria na realidade reduzir o excesso da dispersão, bem como suprir, com alguma ordem jurídica, um território por demais disperso, em que reinavam arbítrios e irresponsabilidades, com o objetivo de melhor defender o território e melhorar a arrecadação de tributos. Esses objetivos foram atingidos, já, no governo de Tomé de Souza.

### 2.3 As reformas na administração pombalina

A centralização político-administrativa e a consequente redução da autonomia local ganharam ulterior impulso no marco das reformas pombalinas,<sup>7</sup> na última metade do século XVIII. Voltadas à racionalização dos instrumentos político-administrativos, inclusive o militar, elas objetivavam maior controle sobre as fontes de arrecadação da Coroa, permitindo ampliar suas rendas. Se, por um lado, as reformas representaram o revigoramento do *status colonial* do Brasil, por outro – e contraditoriamente –, as novas formas de intervenção antecipavam algumas das tarefas que seriam requeridas no posterior processo de construção do Estado nacional: a afirmação da soberania sobre o território e a superação dos poderes locais.

A ação administrativa racionalizadora de Pombal iniciou-se em 1750, quando foi criado o Estado do Grão-Pará e Maranhão, cuja sede, em Belém, fora escolhida para servir de polo articulador da penetração fluvial para o interior da região e como via de comunicação marítima com a Europa, necessária ao negócio das especiarias. Medida fundamental foi a transferência da sede do vice-reinado para o Rio de Janeiro, ponto mais central em face das disputas fronteiriças no sul e ao deslocamento da atividade econômica para a região de Minas Gerais, que tinha no Rio de Janeiro o escoadouro natural da extração de ouro e pedras preciosas. Tal medida fazia-se necessária ao maior controle fiscal da Coroa.

7. Sebastião José de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal, foi convocado pelo Rei D. José I para compor o gabinete sem indicação de pasta em 1750. Posteriormente, foi-lhe atribuída a pasta dos Negócios Estrangeiros e da Guerra. A administração pombalina compreende o período de 1750 a 1777.

Ainda no âmbito da ação estatal, a criação do sistema educacional, em substituição à educação jesuítica, segundo Holanda (2008b, p. 84-101), representou enorme passo para o ensino público. A expulsão dos jesuítas, em 1759, comprometera a instrução pública em Portugal e nas colônias. As ações tomadas para atenuar o problema resultaram na reforma dos chamados estudos menores. Essa reforma compreendeu a mudança do método pedagógico e, pela primeira vez na administração colonial, a realização de concursos para a nomeação de funcionários de Estado, no caso, os professores régios. Em 1759, realizaram-se, na Bahia, exames de latim e retórica em que foram aprovados 19 professores. Doze anos depois, o alvará de 4 de junho de 1771, destinado à organização dos estudos menores no Brasil, estabeleceu 17 aulas de ler e escrever, 15 aulas de gramática latina, seis aulas de retórica, três de língua grega e três de filosofia, a serem financiadas pela criação de novo tributo, que ficou conhecido como subsídio literário. Consta que nem sempre os recursos arrecadados foram aplicados integralmente na manutenção das aulas. De todo modo, é digna de nota a primeira experiência de realização de concurso público no país.

A época de Pombal experimentou maior concentração do poder político-administrativo pelo vice-rei. Este podia, por exemplo, admitir e demitir funcionários civis e militares, *ad nutum*. Sua autoridade ampliou-se mesmo ao funcionamento das Juntas Gerais, que em tese poderiam lhe impor algum limite. Não obstante seu caráter deliberativo e sua competência sobre uma série de assuntos relevantes, o fato de sua convocação ser da competência do vice-rei tirava-lhe muito a possibilidade de atuar como um poder contrastante.

Fundamentalmente, a administração alcançou um sentido maior de racionalidade, buscando-se estimular as atividades econômicas, racionalizar a administração e reforçar o controle do território, com o objetivo último de aumentar a arrecadação de tributos. Isso não quer dizer que a condução da administração colonial tenha se modificado substancialmente. Ainda vigorava o regimento do governador-geral de 1677, estatuto básico da administração colonial que perdurou até inícios do século XIX. Dando prosseguimento à tradição da administração portuguesa, as ações de Pombal não se corporificam em estatutos legais, básicos e gerais, mas em procedimentos *ad hoc*, o que significava a continuidade da adoção de resoluções casuísticas para as questões de Estado.

Também a Espanha levou a cabo reformas militar-administrativas em suas colônias, na última metade do século XVIII. Esses projetos reformistas são identificados como uma tentativa das monarquias ibéricas de se manterem como potências imperiais no concerto dos países europeus. Nesses projetos, a reforma militar-administrativa era instrumento para a consecução de seus objetivos econômico-mercantis, fundamentais à sua afirmação como potências imperiais, à época contestada pelas outras potências. O sistema imperialista, baseado cada vez mais na posse e no controle

de colônias e áreas de influência, tendia a acirrar a competição entre os Estados europeus em solo americano, tanto no âmbito comercial como no geopolítico.

A grande inovação dessas tentativas de reforma foi a intervenção direta do poder central voltada ao fomento e ao controle da atividade produtiva, bem como de seus canais de distribuição, por meio da criação de monopólios. Por seu turno, a imposição de administrações melhor organizadas e centralizadas, como instrumento para o aumento das transferências no sentido colônia–metrópole, deteriorou o equilíbrio secularmente maturado entre o poder das coroas ibéricas e os poderes locais, o que concorreu para a crise do sistema colonial.

#### **2.4 A transferência da Coroa Portuguesa para o Brasil e a formação do Estado nacional**

A vinda da família real para o Brasil, em 1808, como consequência do envolvimento de Portugal no conflito europeu decorrente da expansão napoleônica, representou um marco no processo de construção do Estado nacional brasileiro. No período colonial, a Coroa atuara mantendo isolados os diversos segmentos das elites regionais brasileiras. No entanto, a transferência do Império Português para o Rio de Janeiro possibilitou a aproximação desses segmentos, fator fundamental à construção de uma identidade política comum. Antes, se a ação da Coroa atribuía pouca efetividade ao governo-geral, como se evidenciava em sua opção por tratar os assuntos locais com cada elite regional, a transferência significou que, pela primeira vez, o Brasil dispunha efetivamente de governo central.

A centralização do poder monárquico por meio da unificação político-administrativa da colônia foi elemento determinante da construção do Estado nacional. No Brasil Colônia, o espaço de atuação político-administrativa das elites regionais ou se circunscrevia ao limites estreitos do âmbito local ou se projetava no contexto mais amplo do Império Português, haja vista não haver proibições a que elas galgassem postos na Coroa.<sup>8</sup> A transferência da corte para o Rio de Janeiro propiciou o acúmulo e a intensificação das práticas e experiências administrativas, devido à criação de novos cargos, funções e tarefas administrativas. Por outro lado, diversificadas as estruturas político-administrativas no contexto da mudança do *status político* do Brasil, as elites coloniais passaram a concorrer por esses espaços com as da metrópole, ampliando-se com isso os canais de cooptação. Ademais, à medida que o poder econômico das elites locais baseado no trabalho escravo se reafirmava, elas foram aderindo ao processo de unificação do país. Aqui, a supressão dos localismos teve o sentido de criação formal da estrutura hierarquizada do poder do

8. A menor participação das elites coloniais na máquina administrativa do Império Português era mais uma questão de falta de aprendizado e de desconhecimento das regras de competição para os cargos melhor posicionados na Corte. As elites das colônias ficavam assim alijadas do processo ou dele participavam secundariamente. Já os membros da Igreja, mais talhados nas lides das estruturas de poder da Corte, tinham mais chances de participação nas estruturas de poder.

Estado nacional em formação, mas manteve o grande poder de mando das elites no âmbito local. Ou seja, a adesão das elites regionais ao projeto imperial português deu-se à medida que o projeto Brasil Império contemplava a manutenção da sociedade escravista e aristocrática, de cuja diferenciação e privilégios derivavam seu poder econômico e político.

Em resumo, indubitavelmente a transferência da Coroa Portuguesa representou um marco na construção do Estado nacional. Entretanto, se o poder monárquico recém-instalado exigiu que órgãos e estruturas administrativas fossem transplantados de Portugal ou recriados aqui, promovendo avanços institucionais em terras brasileiras, não houve modificação substancial de seu *modus operandi*.

O ano de 1808 não significou, assim, a superação do quadro político-administrativo do período colonial, sendo possível até que este tenha se reforçado pelo inusitado da circunstância: o aparato institucional e administrativo da Coroa, de um momento para o outro, passou a conviver com estruturas e normas pre existentes na colônia. Ademais, devido à escassez de edificações na nova capital do reino, fez-se uso do recinto doméstico também como local de desempenho das funções públicas, o que dificultou a necessária separação entre o público e o privado, condição essencial a qualquer processo de racionalização burocrática.

Os órgãos e as estruturas criados no Brasil buscavam reproduzir, em grande medida, as condições de funcionamento da Coroa em Lisboa, dispensando pouca atenção às reais necessidades do exercício local do poder. Criaram-se o Banco do Brasil, a Casa da Pólvora, a Tipografia Régia, a Biblioteca Nacional, a Academia da Marinha, de Artilharia e Fortificações, instituições deveras importantes para a condição de sede do império do país. Mas criaram-se também o Desembargo do Paço, o Conselho da Fazenda e a Junta de Comércio, quando se faziam mais necessárias a criação de um Conselho de Minas e a estruturação de órgãos capazes de promover a abertura de estradas, estudar as condições de navegabilidade fluvial e redigir mapas cartográficos. A criação de cargos e honrarias para recompensar os que acompanharam a Família Real na longa travessia também era indício de que a atuação do aparelho administrativo não se modificara.<sup>9</sup>

A vinda da Corte Portuguesa para o Brasil estruturou, assim, o aparato administrativo que posteriormente possibilitou o exercício do poder pelo Estado nacional. Quando da independência do Brasil, o imperador D. Pedro I manteve, *mutatis mutandi*, o aparelho administrativo que herdara do período joanino.

9. Cabe, aqui, a advertência de Prado Jr. (1996, p. 299-300), a respeito da necessidade de abrir mão das concepções contemporâneas de Estado ao analisá-lo em perspectiva histórica. Esse procedimento previne o analista da impropriedade de fazer uso de ideias e concepções que são compreensíveis somente no seu tempo. Assim, dado o estágio embrionário da coisa pública na fase colonial brasileira, não cabe atribuir traços de clientelismo, corrupção e autoritarismo ao *modus operandi* do aparelho estatal no período, quando inexistiam regras impessoais regulando o seu funcionamento.

### 3 A INDEPENDÊNCIA DO BRASIL E A CONSTRUÇÃO DO ESTADO NACIONAL: CONSEQUÊNCIAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

A separação do Brasil de Portugal representou a autonomia administrativa, a liberdade de comércio e a eliminação do estatuto colonial com suas restrições à soberania nacional.

No âmbito administrativo, contudo, não se modificou substancialmente a gestão da máquina pública. Antes, é provável que a concorrência política, na vigência da monarquia constitucional, tenha contribuído para o acirramento das práticas clientelistas e de cooptação. Há quem considere que a substituição dos representantes da Coroa pelos do governo imperial reforçou o poder das oligarquias, que passaram a controlar os cargos burocráticos e a ter assento no Parlamento e no Conselho de Estado (COSTA, 2008, p. 250). Ocorria, assim, que a burocacia do Império ficava subordinada ao revezamento dos partidos no poder e aos caprichos da política, pouco prevalecendo o critério da competência.<sup>10</sup>

De outra parte, o pequeno grupo de homens que assumiu a alta gestão no Império, nos termos da sociedade institucionalmente diferenciada e do Estado patrimonialista em vigência, compunha-se, em sua maioria, de experientes burocratas, com formação superior na Europa e longas carreiras construídas a serviço da Coroa Portuguesa, muitos deles com mais de 50 anos de idade (COSTA, 2008, p. 133).

No processo de formação dos Estados nacionais, o primeiro passo à racionalização burocrática foi o recrutamento dos quadros administrativos à base de seus notáveis saberes. Esse pessoal tinha no exercício de suas funções o meio de sobrevivência e muitas vezes sua razão de vida, o que o tornava importante instrumento do poder central. A depender do país, se compunha de clérigos, de literatos de formação humanista, da nobreza cortesã destituída do poder político, atraída comumente para o serviço diplomático, na Inglaterra, da nobreza inferior e rentistas urbanos, denominada *gentry* e, em todo o Ocidente, dos juristas com formação universitária (WEBER, 1999, p. 531-533).

No Brasil, o sistema administrativo surgiu mesclando a ética da clientela – a partir da qual eram nomeados servidores despreparados – com a presença de uma burocacia qualificada, sobretudo nos postos mais elevados da administração. Esta tendência ganhou ulterior impulso na segunda metade do século XIX, quando a dinamização da atividade econômica – devido à expansão cafeeira –

10. Quem assim considera a ação da política partidária tem em mente as análises que Weber faz dos partidos políticos enquanto “organizações de patronagem de cargos”, em oposição a “representantes de ideologias.” Nos Estados modernos, os partidos não raro são ambas as coisas. As possibilidades de atuarem mais como organizações de patronagem são maiores nos períodos que antecedem os processos de racionalização burocrática, quando inexistem cargos vitalícios e seu preenchimento não segue parâmetros meritocráticos. Assim ocorria, por exemplo, nos Estados Unidos antes da Reforma do Serviço Civil, quando a troca de partidos no poder implicava a substituição de centenas de milhares de funcionários públicos (WEBER, 1999, p. 544-560).

contribuiu para que a sociedade se urbanizasse de maneira mais autônoma e para que a máquina de Estado se expandisse.

De forma geral, predominavam os comportamentos de rotina e casuísticos, em detrimento do exercício qualificado da administração que resulta da racionalização burocrática. Mesmo em áreas-chave da ação estatal, a exemplo do fisco, medidas da administração central voltadas à racionalização da máquina eram desvirtuadas por servidores em esferas e escalões inferiores. A esse respeito, Franco (1997, p. 115-166) faz referência aos desvirtuamentos da reestruturação racional-legal do aparelho tributário, na primeira metade do século XIX, por conta da atuação de servidores que teimavam em tratar o erário e os cidadãos contribuintes de maneira personalizada e à revelia das normas e regras então estabelecidas. A autora relata processos nos quais o objeto de investigação consistia no comportamento de agentes tributários que não repassavam o imposto arrecadado prontamente aos cofres públicos e, nesse ínterim, usavam o numerário em benefício próprio. E o mais inusitado é que tais servidores não viam nisso problema algum, dado que restituíam integralmente a quantia subtraída aos cofres públicos. Afinal, como funcionários públicos, sucedâneos dos antigos “homens bons”, eles eram homens de bem.

A distância entre a lei e o cotidiano administrativo perpassa todo o período colonial e adentra ao Império. A própria Constituição de 1824 e o seu arcabouço jurídico liberal, importado da Europa, não encontravam correspondência com a realidade social. Nesses termos, embora a Constituição reconhecesse o direito de todos de serem admitidos no serviço público, na prática eram nomeados apenas os que possuíam compadrios e boas amizades. O direito à educação primária, por exemplo, previsto na Constituição, se fazia letra morta nos marcos da sociedade escravista e institucionalmente diferenciada. Nessa época, a ideia de nação se circunscrevia à parcela de letRADOS, composta por um restrito círculo de proprietários. E mesmo liberal, a Constituição excluía do direito de voto os que sobreviviam de salários ou soldos (com algumas exceções a essa norma), ficando igualmente excluídos os religiosos, os estrangeiros não naturalizados e os criminosos (COSTA, 2008, p. 54).

Outro aspecto a ressaltar consistia na secular tendência à centralização do poder, que adquiriu ulterior impulso no Império. O sistema político brasileiro subordinou progressivamente as esferas administrativas provinciais e municipais ao governo central e colocou o Judiciário, a Igreja e outras instituições a mercê dos políticos nacionais: isso implicava poderes excepcionais para eles e, sobretudo, para os membros do Conselho de Estado (COSTA, 2008, p. 81). A centralização política foi reforçada a partir de 1840, quando da aprovação de uma série de leis conservadoras. Várias das atribuições dos juízes de paz foram repassadas para a polícia e para os juízes nomeados pelo governo central. Os oficiais das guardas municipais foram substituídos por

militares nomeados pelo Império, deixando aquelas de servir às elites locais para se tornarem instrumentos do poder centralizado (COSTA, 2008, p. 157).

No Brasil Império, seguramente um dos principais avanços do sistema administrativo foi a construção do arcabouço político-jurídico, com a elaboração de uma série de códigos e leis, além da própria Constituição. No período tratou-se ainda de criar as faculdades de Direito de São Paulo e de Olinda, que funcionaram como centros de formação de quadros para a magistratura, a vida política e a burocracia civil. Com isso, a vida pública tornou-se campo de atividade reservada eminentemente ao bacharel.

O processo de independência do país deu novo relevo às funções públicas, atribuindo-se importância maior às atividades políticas e burocráticas. As capitais das províncias se transformaram em centros político-administrativos proeminentes, ganhando vida nova. O destaque era a cidade do Rio de Janeiro, capital do Império e onde residia a Corte, transformada no centro das atenções. A fundação das primeiras faculdades deu estímulo maior ao modo urbano de vida. Em suma, no decorrer do século XIX, a vida e a mentalidade urbana paulatinamente ganharam expressão no país, em paralelo aos modos de vida rurais.

Ponto alto nesse processo foi o surgimento das instituições de ensino superior e técnico no país. As primeiras faculdades criadas, as de Direito, em Recife e em São Paulo, visavam formar quadros para o serviço civil, uma vez que a instituição do Império e da magistratura demandava maior quantidade de profissionais com esta formação. Com o tempo, estas instituições se tornaram núcleos de excelência na formação jurídica nacional, mas os primeiros resultados não foram dos melhores (HOLANDA, 2008b, p. 423). O diretor da Faculdade de Recife, Padre Miguel do Sacramento Lopes, em relatório apresentado a um ministro do Império, assim se refere aos primeiros formandos:

Lástima de tanto bacharel ignorante que não sabe entender os próprios compêndios do curso e que, condecorados com um título acadêmico, são, aliás, objeto de escárnio público, porque pouco ou nada distam de qualquer idiota, faltos das mais ordinárias noções de literatura, falando miseravelmente e escrevendo com imperdoáveis solecismos, barbarismos e neologismos.<sup>11</sup>

Criadas, respectivamente, em 1813 e 1815, as academias médico-cirúrgicas do Rio de Janeiro e da Bahia visavam, inicialmente, suprir as necessidades de cirurgiões, dado o crescimento das tropas militares. Em 1831, as figuras do físico-mor e do cirurgião-mor do período colonial foram abolidas e passaram a ser paulatinamente substituídas pelos novos profissionais de saúde formados no país. Em 1832, as academias ganharam o *status* de faculdades e, a partir de então, foram

---

11. Ofício de 4 de novembro de 1839 *apud* Beviláqua (1977).

estabelecidos os cursos de Medicina, Farmácia e Partos, contribuindo significativamente para a ampliação do ensino superior no país.<sup>12</sup>

Também na educação técnica e científica, o Estado tratou de criar ou expandir serviços, observada a necessidade de engenheiros e outras profissões requeridas no desenvolvimento da infraestrutura. A academia militar, que fora fundada em 1810, se tornou no Império o principal núcleo da formação técnica e dela derivaram-se as escolas civis e militares de ensino técnico. Paralelamente, o Museu Nacional, importante órgão criado em 1818, se tornou o principal centro de coordenação das pesquisas científicas no país. Consta, porém, que o preconceito em relação aos trabalhos manuais era um fator que dificultava a consolidação e o reconhecimento social das profissões técnicas.

De resto, o caráter essencialmente fiscal e fiscalizador da função administrativa, na qual sobressaía a coleta de impostos, a defesa contra ataques externos, a manutenção da ordem interna e dos direitos de monopólio e privilégios, fazia o poder público concentrar sua atuação nas regiões litorâneas e zonas portuárias. Na preservação dessa ordem, o Estado costumava contar com o apoio das milícias dos proprietários escravistas. Nas cidades interioranas fora das zonas primário-exportadoras, a função administrativa tinha pouca importância. Nestas cidades, por exemplo, as construções socialmente relevantes na maioria das vezes se resumiam às igrejas e aos conventos, e raramente às câmaras e cadeias públicas.

A carência de serviços públicos era, assim, quase absoluta. No abastecimento de água, os moradores só contavam com poços e chafarizes. Os dejetos eram lançados nas ruas ou diretamente nos cursos de água e no mar. A iluminação pública, quando havia, era à base de óleo de baleia. Na assistência médico-hospitalar só havia as santas casas, de cunho filantrópico-religioso, que funcionavam apenas nas grandes cidades (COSTA, 2008, p. 240-244).

### **3.1 A expansão e a diversificação da estrutura político-administrativa na segunda metade do século XIX**

A segunda metade do século XIX foi de prosperidade para o país. A atividade cafeeira cresceu continuamente e houve alguns surtos de expansão primário-exportadora, como os do algodão, da cana-de-açúcar e da borracha. Parcelas da renda gerada no setor agroexportador se transferiram para o setor não agrícola, contribuindo para a expansão dos serviços e para o desenvolvimento local da produção manufatureira de certos bens de consumo, destinados, sobretudo, aos trabalhadores livres. A imigração assalariada, a implantação das ferrovias e o declínio

---

12. A primeira Escola de Farmácia do Brasil foi fundada em 1839, em Ouro Preto (COSTA, 2008, p. 541- 549).

do trabalho escravo nas cidades, ao ampliarem o mercado interno, contribuíram nesse processo. Enfim, a diversificação da estrutura produtiva e social e o desenvolvimento dos núcleos urbanos ocasionaram o surgimento de novas ocupações nas atividades privadas e na administração pública.

O progresso econômico possibilitou melhor estruturação da máquina de Estado, compatível com o novo *status* de país soberano. A administração joanina já iniciara esse processo, com a realização de obras públicas e a criação de instituições culturais e científicas apropriadas ao exercício do poder soberano. Após 1822, o Império experimentara o desafio de manter a unidade nacional e de afirmar a soberania do país frente às outras nações, o que implicou comprometimento dos recursos públicos em prol dessas tarefas.<sup>13</sup> Contudo, ante a estagnação do setor primário-exportador na primeira metade do século,<sup>14</sup> a capacidade de realização material do Estado viu-se diminuída.

Na segunda metade do século XIX, no entanto, em resposta ao crescimento das cidades e contando com mais recursos, pôde o Estado promover melhorias no espaço urbano, tratando de criar e expandir serviços públicos. A ampliação do número de escolas proporcionou o aumento do índice de alfabetização. Na cidade de São Paulo, por exemplo, ele cresceu continuamente: de 5% em 1835, para 35% em 1872, e 45% em 1887. No entanto, mesmo com a proliferação de escolas, o número de analfabetos era muito elevado. O Censo de 1872 contabilizava 80% dos brasileiros como analfabetos. Em 1892 esta proporção aumentara para 85% da população (COSTA, 2008, p. 511).<sup>15</sup>

Na atenção médico-hospitalar, predominavam até meados do século XIX as santas casas, de natureza filantrópica e administradas por ordens religiosas. A partir daí, a necessidade de isolar os leprosos levou as administrações municipais em várias cidades a criar alojamentos denominados lazaretos. Em 1852, foi criado no Rio de Janeiro o primeiro hospital para alienados. Em 1874, criou-se na Bahia o Asilo de São João de Deus, também destinado aos doentes mentais. A prática corrente, até então, era recolher os loucos furiosos nas cadeias públicas.

13. Logo após a Independência o novo Estado precisou eliminar alguns focos de resistência provenientes das províncias com forte influência portuguesa. Portugal, por sua vez, reconheceu o processo consumado de independência mediante o pagamento de vultosa indenização. A Inglaterra, por sua vez, acordou com o Brasil a concessão de privilégios.

14. Segundo Furtado (1972, p. 106-108), na primeira metade do século XIX a queda do preço das exportações foi de 40%, enquanto o preço das importações manteve-se estável. Essa queda nos termos de troca resultou na estagnação e no declínio da renda *per capita* do país no período.

15. Em *História das Estatísticas Brasileiras*, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) afirma que o primeiro censo após a proclamação da República, o de 1890, apesar de mais abrangente, apresentou perda de qualidade dos dados em comparação com o censo de 1872. Tal fato deveu-se ao contexto federativo, no qual a autonomia dos estados era um óbice ao trabalho mais atento de coleta e tratamento dos dados. Também é provável que o número de investigados tenha crescido, após a abolição (IBGE, 2006).

Na assistência sanitária, o reaparecimento da febre amarela, em 1850, fez o governo imperial criar, na capital, a Junta Central de Higiene Pública, mais tarde reproduzida em várias capitais das províncias. Esse órgão era incumbido de dirigir o serviço sanitário. Em 1881, a junta foi substituída pela Inspetoria Geral da Saúde e Higiene Pública, sediada no Rio de Janeiro, e por inspetorias provinciais. Desde meados do século XIX, a higiene e a saúde pública haviam se tornado atribuições das câmaras municipais; porém, a atenção à saúde na zona portuária permaneceu como responsabilidade do governo central, por meio de uma provedoria. Finalmente, em 1886, criou-se o Conselho Superior de Saúde Pública. Apesar dos avanços, consta que as despesas destinadas aos serviços assistenciais de higiene e saúde dos portos, asilos e hospitais não perfazia 0,5% do orçamento do Império (HOLANDA, 2004b, p. 562).

Verificaram-se, ainda, melhoramentos na infraestrutura urbana. Nas últimas décadas do século XIX, entre 1870 e 1895, redes de tráfego urbano foram instaladas nas principais cidades, como Rio de Janeiro, Salvador, Recife, São Paulo, São Luis e Campinas. Na década de 1880, São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Campinas passaram a dispor de serviços telefônicos. Na década anterior, fora introduzido o serviço de telégrafo, ligando o Brasil à Europa e os vários centros do país entre si. O sistema de iluminação pública foi melhorado nas principais cidades: São Paulo passou a contar com iluminação pública à base de gás em 1872, o que ocorria no Rio de Janeiro desde 1854. Em 1892, iniciou-se a instalação de bondes elétricos (COSTA, 2008, p. 258).

No tocante à estrutura administrativa, a novidade maior foi a criação, em julho de 1860, da pasta da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Não obstante, seu funcionamento era precário, entre outras coisas, pela escassez de profissionais habilitados nos assuntos técnicos da área. Nessa época, o preconceito contra os trabalhos materiais não facilitava a formação de quadros técnicos no país (HOLANDA, 2004a, p. 98).

A expansão e a diversificação da administração pública e das profissões liberais fizeram surgir a “elite de letRADOS”, termo usado por Vianna (1987) para designar a ascensão dos políticos e da burocracia civil e militar composta, na sua maioria, de advogados, engenheiros e médicos. O surgimento dessa elite e a importância cada vez maior da magistratura nos assuntos de Estado ocorreram *pari passu* ao declínio da influência do clero, revelando que estava em curso a construção do Estado laico. Como evidência, tem-se, em 1886, a transferência dos registros de nascimento, óbitos e casamentos, até então da alçada da Igreja Católica, para o Estado.

### **3.2 As relações patrimonialistas e o crescimento da máquina pública**

Embora a expansão da máquina de Estado muito se devesse à provisão de serviços requeridos pela consolidação dos primeiros centros urbanos e às necessidades

postas por mudanças na estrutura econômica e social, permaneciam as relações patrimonialistas no trato da coisa pública. Se anteriormente a indicação para os cargos públicos devia-se, sobretudo, aos laços de parentesco e amizade, a isso veio se somar a disputa política entre os partidos liberal e conservador e a patronagem partidária.<sup>16</sup> A burocracia no Império ficava, então, sujeita às vicissitudes da política e ao revezamento dos partidos no poder. Da mesma forma, no exercício do cargo vigorava a lógica do favor e da clientela, a expensas do interesse público e dos procedimentos racional-legais.

O poder político permanecia nas mãos das oligarquias rurais. Se nos centros litorâneos mais importantes elas precisavam compor com os novos grupos sociais em expansão – a exemplo dos exportadores e importadores, comerciantes, profissionais liberais etc. –, nas regiões interioranas dominavam de forma absoluta. Costa (2008, p. 252) relata o caso de um funcionário do Império que se depara em uma cidade do interior de São Paulo com os cargos públicos, na sua totalidade, controlados por uma única família.

Assim, o propósito incipiente 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 resultou na impossibilidade prática de erigir um sistema administrativo com base no sistema de mérito. Escreve Graham (1968, p. 19-20):

Apesar dos sérios obstáculos à centralização administrativa do governo, a Coroa usou seus poderes de indicação para construir um corpo qualificado de funcionários, e houve tentativas isoladas no nível central de selecionar os empregados públicos com base em critérios de capacidade. (...) D. Pedro I e D. Pedro II tinham interesse em integrar e investir nesses grupos de elite. Os obstáculos à centralização eram tais que um serviço público nacional independente não se consolidou. Entretanto, os vários governos do Império – atuando como poder moderador em meio às várias facções políticas – têm sido reconhecidos pela manutenção de padrões elevados

---

16. Como afirmado anteriormente, nos períodos prévios aos processos de racionalização burocrática, a patronagem partidária tende a crescer à medida que aumenta a “diferenciação conveniente das funções” e cresce a procura por cargos públicos. No entanto, este tipo de patronagem não pode ser eliminada, a menos que se queira eliminar a “representação ativa do povo”. Eliminados os partidos, o resultado será o inverso do pretendido, podendo haver o reforço da patronagem e da corrupção: os interesses privados, dos homens de negócios e das burocracias públicas seriam atendidos mediante conluios e acordos a portas fechadas (WEBER, 1999, p. 544-548). Desta perspectiva, e considerando o contexto da sociedade aristocrática e escravista da época, o problema da patronagem dos cargos no Império residia, antes, no simulacro de democracia que a concorrência entre os partidos conservador e liberal representava, na qual o povo – escravos e homens livres, sem posses – estava completamente excluído do processo político.

na seleção dos funcionários públicos, e isso se dá em contraste com o sistema de patronagem praticado no nível local.<sup>17</sup>

Diz-se, que, por essa época, grassou a multiplicação de empregos públicos, muitos dos quais sem funcionalidade para o sistema administrativo. Holanda (2004a, p. 69) cita o discurso do deputado Pereira Silva, em 28 de agosto de 1855, em que ele se mostra favorável à redução do número de funcionários públicos na Câmara de Deputados, que chegara a 95 servidores para um universo de 103 membros parlamentares.

Consta, assim, que a burocracia do Império funcionava como cabide de empregos, sendo, no geral, ineficaz e instável. Essa instabilidade, aliás, se constituía na base do sistema de clientelas, o que reforçava a dependência dos grupos urbanos com relação às oligarquias rurais. Os cargos seguiam sendo usados como meios de apadrinhamento e cooptação, inclusive de certos indivíduos talentosos oriundos das camadas inferiores da sociedade. A figura do bacharel, como também a ascensão de alguns homens pretos e mulatos aos cargos públicos, à base de suas qualidades individuais, exemplifica a existência desse sistema de clientelas e cooptação, inclusive como mecanismo de mobilidade social.

Para discutir a relação entre patrimonialismo e criação de cargos públicos, recorre-se mais uma vez a Weber (1999). Ele reputa o Estado patrimonial como um caso especial da dominação patriarcal, isto é, uma relação de dominação baseada no poder doméstico descentralizado mediante a cessão de domínios aos filhos e aos outros dependentes da comunidade doméstica. À medida que os domínios do senhor se ampliam, impõe-se a necessidade de organizar a administração, isto é, de fazer a diferenciação conveniente das funções. Os cargos surgem dessa necessidade, podendo ser de dois tipos: prebendas administrativas ou postos criados pelo livre arbítrio do senhor.

Na forma de prebenda, o cargo assume o *status* de direito a ser gozado. Não resulta da racionalização da máquina, mas do que Weber identifica como “esteriotipagem”: uma partição do poder político. Porque o senhor não tem condições de circunscrever a administração dos seus domínios ao círculo familiar, dado que necessita angariar lealdades e apoios externos, ele distribui parcelas do seu poder por meio da criação de cargos. Tais cargos correspondem a poderes menores, sobre os quais o senhor perde, parcialmente, sua soberania. Assim, a prebenda é uma força

17. "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 emerge. 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" (GRAHAM, 1968, p. 19-20).

centrífuga que, contraditoriamente, contribui para minar o poder senhorial. A prebenda torna-se o principal foco de resistência aos processos de racionalização administrativa, dado que sua lógica é a da divisão de funções motivada pelo poder, e não pela busca de maior especialização administrativa.

No segundo tipo, os cargos são criados pelo livre arbítrio do senhor e, por isso, é fácil extinguí-los ou substituir seus eventuais ocupantes, ou seja, os funcionários são admissíveis e demissíveis *ad nutum*. O funcionário se mantém no cargo mais pelo vínculo de lealdade ao senhor do que pelo critério de competência no exercício do cargo. Esta instabilidade funcional resulta em descontinuidades que comprometem a eficiência e a eficácia da máquina administrativa.

Em ambos os tipos de cargo, como os benefícios retribuídos aos ocupantes constituem, no fundo, deduções dos bens e haveres do senhor, este busca limitar a sua criação. Sob o patrimonialismo não é do interesse do senhor expandir os cargos *ad infinitum*. Por um lado, eles minam o seu poder político e, por outro, diminuem suas receitas. Daí que são criados de forma parcimoniosa.

Fundamentalmente, ao cargo administrativo no patrimonialismo falta, sobretudo, a distinção entre a esfera pública e a privada. A administração é tratada como assunto pessoal. A forma como o funcionário desempenha as funções próprias ao cargo, respeitada a tradição, se inscreve no âmbito da relação de dominação frente ao senhor, não existindo regras claras e objetivas, previamente definidas, para o seu exercício. Daí que a crítica endereçada ao funcionamento da máquina pública sob o patrimonialismo recaia especialmente sobre sua ineficiência e infecácia. O Estado patrimonialista é incapaz de assumir novas funções, sobretudo aquelas decorrentes do surgimento da questão social no seio das sociedades modernas.

## 4 O PERÍODO REPUBLICANO ATÉ 1930

### 4.1 O arranjo federativo no período republicano inicial

A adoção da República Federativa como forma de governo, constante da Constituição de 1891, transformou as antigas provinciais em estados federativos. Essa mudança político-institucional veio corroborar a autonomia administrativa que, na prática, as províncias detinham.

A despeito de a administração imperial ser unitária, o seu controle sobre as províncias era bastante frágil. À medida que elas foram ganhando maior autonomia

político-administrativa, a Coroa perdeu parte do seu poder de nomear servidores.<sup>18</sup> A instauração da República levou ao ulterior desenvolvimento desse processo. À criação dos estados, na Constituição de 1891, seguiu-se a consolidação de sua quase completa autonomia. Segundo Oliveira Torres (*apud* GRAHAM, 1968, p. 21),

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.

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 por meio de sistema 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, ele era eleito pelo que ficou conhecido como “a política dos governadores”, em sua última fase denominada a “política do café com leite”, em alusão à aliança entre os interesses dos cafeicultores paulistas com os criadores de gado mineiros.

Surgiram, então, os diversos sistemas administrativos estaduais. Neles, o primeiro fator a limitar a expansão dos serviços e do emprego público era o montante disponível de recursos financeiros. Os estados com economia mais forte podiam contratar mais gente e expandir suas atividades. Mas, no geral, o emprego público permaneceu reduzido, entre outras coisas, devido ao fato de grande parte da população viver no meio rural, não pressionando os serviços públicos. Mesmo nas maiores cidades, poucos se beneficiavam com esses serviços, inclusive os de saúde e educação. Ora eram providos pela iniciativa privada, ora eram providos em caráter bastante limitado pelo setor público. Graham (1968) especifica que o maior interesse dos coronéis – que detinham o poder de nomeação dos servidores – 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 de Janeiro–São Paulo–Minas Gerais. A descentralização político-administrativa fizera que permanecesse na órbita federal apenas o manuseio das finanças nacionais e a provisão de serviços públicos para

18. A fragilidade do controle sobre as províncias era reforçada pela existência de vasto território precariamente integrado por vias de comunicação. Assim, a Coroa viu-se crescentemente limitada em seu poder de exercer a patronagem no âmbito administrativo. Remetendo-se ao *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, obra do Visconde de Uruguaí, Graham (1968, p. 19) afirma que “(...) 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 (...)”.

o Distrito Federal. Foi a partir dos anos 1920 que o governo federal buscou estabelecer políticas nacionais nas áreas de saúde, educação e comunicações (GRAHAM, 1968, p. 22; CUNHA, 1963, p. 35).<sup>19</sup>

#### **4.2 Um caso em análise: a política educacional**

Na área educacional, a bem da verdade, o período republicano inicial significou um retrocesso.<sup>20</sup> O debate vigente em fins do Império sobre a importância da educação no processo de constituição da nação arrefeceu-se, na medida em que no início da República o pronunciado federalismo do novo Estado tratou de inviabilizar, na prática, a adoção de políticas de caráter nacional. Após 1915, e especialmente nos anos 1920, como reação ao descaso dos poderes públicos para com a questão educacional, retomou-se o entusiasmo pelo tema. O movimento se voltava à “republicanização da República” por meio da difusão do ensino primário. Surgido no âmbito dos estados, tinha um caráter nacionalista e se propunha educar o povo para fazê-lo cidadão republicano.

A Constituição de 1891 estabelecia competência concorrente da União e dos estados na área educacional; porém, prevalecia a interpretação advinda do Ato Adicional de 1834, que estipulava que a União cuidasse da educação superior e secundária, tida como a escola de “elite”, e os estados, da educação primária e técnico-profissional. Entretanto, por meio da divisão de “competências” entre suas esferas, o Estado brasileiro teria se eximido da questão educacional. Na prática, a União pouco fazia para ampliar os níveis de ensino sob sua responsabilidade. Sua atuação se voltava prioritariamente para a regulação da área. Os estados, por sua vez, queixavam-se de dificuldades financeiras que impediam a ampliação do ensino primário. Por conseguinte, a provisão de educação estava muito aquém do necessário. O relatório da Conferência Interestadual de Ensino Primário, realizada em 1921, dava conta de que o número de estudantes que frequentava a escola primária equivalia a 29% da população infantil. No Distrito Federal e nos estados de Santa Catarina, São Paulo e Rio Grande do Sul, respectivamente, 41%, 43%, 44% e 56% da população infantil estava fora da escola. No outro extremo, em Goiás e no Piauí, esse percentual subia para 95%.

A proporção de alunos matriculados nos níveis superiores de ensino era ainda menor. Em 1929, no ensino secundário, das 1.130 unidades escolares existentes, 1.090 eram particulares e apenas 40 eram públicas, sendo 6 federais, 24 estaduais e 10 municipais. No ensino especializado superior – que incluía o ensino técnico-

19. Segundo Cunha (1963, p. 36), após a Primeira 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.

20. Esta subseção baseou-se em Holanda (2004b, p. 283-318).

profissional nas áreas de agronomia, veterinária, comercial, eclesiástico, artístico liberal e higiene e saúde pública –, das 278 unidades de ensino, 238 eram particulares, enquanto apenas 20 eram federais, 13 estaduais e 7 municipais. A primeira universidade oficial foi criada em 1920, no Rio de Janeiro; em seguida, em 1927, foi criada a Universidade de Minas Gerais.

No ensino técnico-profissional, por meio do Decreto Lei nº 7.566/1909, determinou-se a criação, em cada uma das capitais dos estados, de uma escola de aprendizes artífices, para ministrar o ensino profissional primário. Em 1910 já funcionavam tais escolas em 19 estados. Em 1926, por meio de portaria, instituiu-se o sistema de seleção de pessoal e criou-se o Sistema de Inspeção do Ensino Profissional Técnico.

Administrativamente, a área educacional era responsabilidade do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Em 1911, criou-se o Conselho Superior de Ensino, substituído em 1925 pelo Conselho Nacional de Ensino. Também nesse ano foi criado o Departamento Nacional de Ensino. A educação técnico-profissional, por seu turno, era da alçada do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Em 1926, foi criado o Serviço de Inspeção do Ensino Profissional Técnico. Esse órgão tinha caráter consultivo e administrativo, sendo de sua responsabilidade prover cargos, fiscalizar escolas, bem como autorizar as despesas extraordinárias.

Os estados reproduziam, *grosso modo*, essa estrutura, existindo em seu âmbito as Inspetorias Gerais de Instrução Pública. Nos anos 1920, o movimento reformista em favor da educação, que atingiu vários estados,<sup>21</sup> imprimiu alguma racionalização burocrática a esses órgãos. As inspetorias se transformaram em diretorias-gerais, que passaram a ser dirigidas por “educadores profissionais”, em substituição aos diretores leigos. A diretoria foi dividida em seções referentes aos diversos níveis escolares. Além disso, criaram-se ou foram dinamizados os conselhos estaduais de ensino, com funções consultivas ou consultivo-deliberativas.

Em que pesem esses avanços, a educação ressentia-se da inexistência de órgãos superiores autônomos – o Ministério da Educação e Saúde foi criado somente em novembro de 1930. Adicionalmente, também não havia dispositivos constitucionais adequados, que permitissem tratar a educação como sistema nacional de ensino.

## 5 O EMPREGO PÚBLICO COM BASE NOS PRIMEIROS CENSOS DEMOGRÁFICOS

É comum as críticas a respeito de a criação e o preenchimento dos cargos públicos pressuporem que, na ocorrência de relações patrimonialistas, o Estado seja

21. Em 1920, realizou-se em São Paulo a Reforma Sampaio Dória do Ensino Primário e Normal. Em 1925, foi a vez da reforma de Anísio Teixeira na Bahia e, em 1927 da de Francisco Campos, em Minas Gerais.

inchado. Contudo, os dados dos primeiros censos demográficos realizados no Brasil – quatro edições entre 1872 e 1920, ou seja, no período de transição entre o Império e a República – não denotam inchamento da máquina administrativa. Antes, o que se tem é um reduzido emprego público em relação ao contingente populacional. Como mostra a tabela 1, em 1872, o total de empregados públicos civis e militares, em proporção à população, perfazia menos de 0,5%, magnitude que se manteve constante no ano de 1900. Em 1920, essa proporção atinge 0,6%. Verifica-se, assim, não ter havido inchamento da máquina pública no período, o que não significa dizer que não houvesse empreguismo, isto é, aquelas situações nas quais os cargos públicos eram criados e preenchidos à revelia dos interesses e necessidades sociais e dos critérios de competência.

A tabela 1 mostra ainda que, entre 1872 e 1900, os últimos 18 anos do Império, o quantitativo de empregados públicos civis praticamente quadruplicou. Este fator respondeu sozinho pelo crescimento do emprego público total no período. Não obstante, continuou ínfimo o montante geral de empregados públicos na população brasileira. Entre 1900 e 1920, a expansão do emprego público foi puxada pela categoria dos militares,<sup>22</sup> mas ocorreu em nível apenas ligeiramente superior à proporção que cresceu a população brasileira, não havendo qualquer compensação em relação ao último período do Império.

TABELA 1

**Empregados públicos civis e militares e população brasileira – 1872, 1900, 1920**

Levantamentos censitários	1872	1900	1920	Variação 1872-1900	Variação 1900-1920	Variação 1872-1920
Empregados públicos	38.426	77.655	186.075	202,09	239,62	484,24
Cívics	10.710	45.710	97.712	426,80	213,77	912,34
Militares	27.716	31.945	88.363	115,26	276,61	318,81
População	9.930.478	16.626.991	30.635.605	167,43	184,25	308,50
Empregados públi- cos/população (%)	0,37	0,47	0,60	–	–	–

Fontes: Censos demográficos/IBGE e dados da pesquisa Emprego e Trabalho no Setor Público do Ipea.

22. A Constituição de 1891 estabelecia o serviço militar obrigatório e abolira a prestação forçada de serviços nas Forças Armadas. As duas primeiras décadas do século XX foram marcadas pelas primeiras greves operárias nas grandes cidades do país – prenúncio do advento da questão social, mas que até então era tratada como “caso de polícia” – e pela irrupção da Primeira Guerra Mundial, em 1914. Certamente esses dois eventos foram decisivos para o aumento do número de militares no período.

A dimensão diminuta do emprego público em relação à população era a contrapartida da reduzida oferta de serviços públicos no país. Até os anos 1930, priorizava-se o apoio às atividades exportadoras, à arrecadação de tributos e à manutenção da ordem pública nos centros urbanos, deixando em segundo plano serviços como correios e telégrafos, escolas, hospitais e faculdades isoladas, nas quais os serviços eram providos de maneira pontual e restritos às grandes cidades.

(...) 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 parcisos 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 (CUNHA, 1963, p. 32-33).

Este perfil reduzido do serviço público no país, que remonta ao Império, adentrou o período republicano e conformou uma administração de caráter regulador e aristocrática, dotada de limitadas fontes de financiamento.

A par da dimensão reduzida do emprego público, continuavam as nomeações por mecanismos de apadrinhamento e favoritismo político. Pode-se dizer que o uso de tais expedientes acentuou-se à medida que avançou a descentralização político-administrativa.

No entanto, o serviço público continuou abrigando um grupo de servidores de elite, formado por pessoal especializado, ocupando os cargos mais elevados da administração. 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 oriunda do Império e com raízes no serviço público francês (LOEWENSTEIN *apud* GRAHAM, 1968).

Em relação à composição ocupacional do emprego público, apresentada na tabela 2, é interessante observar que, em 1872, os empregados civis do setor justiça e os militares - encarregados das funções de defesa do território – manutenção da ordem – representavam três quartos da força de trabalho total. Em contraposição, os empregados envolvidos na provisão de serviços em outros setores somavam apenas 24,5% do total.

TABELA 2  
**Composição ocupacional do emprego público em 1872**

Categorias ocupacionais	Total	%
Empregados públicos civis	15.994	36,6
Setor justiça	5.284	12,1
Juízes	968	-
Notários e escrivães	1.493	-
Procuradores	1.204	-
Oficiais de justiça	1.619	-
Outros empregados públicos civis	10.710	24,5
Empregados públicos militares	27.716	63,4
Total emprego público	43.710	100,0

Fonte: Synopse do recenseamento realizado em 1º de setembro de 1920 (HOLANDA, 2004a, p. 355).

Obs.: Tabela elaborada mediante recomposição de dados da tabela População do Brasil, por Profissões, em 1872. As linhas sombreadas correspondem a subitens de uma categoria maior, no caso, “empregados públicos”.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No limiar dos anos 1930, quando entrava em nova rota de desenvolvimento, o Estado brasileiro dispunha de apenas dois instrumentos de atuação nacional: as Forças Armadas e os Correios e Telégrafos. Não obstante a insuficiência de meios, é digna de nota a manutenção da unidade nacional em tão vasto e diferenciado território.

Razões históricas explicam essas insuficiências. A sociedade que foi se moldando, de base rural, aristocrática e escravista, demandava do setor público apenas as funções de manutenção da ordem e de defesa do território – aliás, nessas áreas, o Estado nacional em formação não requereu a supressão dos poderes particulares, e o usual era a força pública contar com a colaboração de milícias privadas. No decorrer do século XIX, com a expansão de alguns centros urbanos, os serviços começaram a ser prestados ainda de forma pontual e destinavam-se, sobretudo, aos “homens bons” e à viabilização dos negócios externos.

Esse estado de coisas adentrou pelo período republicano inicial e é possível até que tenha recrudescido, com a proeminência da política dos governadores que assumiu a cena nacional. Assim se deu, por exemplo, com o ensino fundamental, descuidado pelos entes federativos, quando em outras experiências históricas a ele foi atribuída a função de formar o cidadão, tida como essencial no processo de construção da nação.

A insuficiência de meios resultava no caráter eminentemente regulador do aparelho de Estado. Observada a profusão de regras e normas, muitas vezes detalhistas e

minuciosas, a impressão primeira é de que se tratava de um Estado regulador ao extremo. No entanto, não sendo os regulamentos fixos ou gerais, eles podiam ser ignorados. E assim ocorria costumeiramente.

Na virada dos anos 1930, o aparelho administrativo e seu *modus operandi* eram inadequados às novas tarefas requeridas do Estado. Seguiu-se, então, a conhecida expansão e diversificação do aparato estatal. É sabido que nos marcos da sociedade urbana que se erigia, o Estado conseguiu dar conta do que lhe foi proposto, em que pesem os problemas sobejamente conhecidos: manutenção de estruturas obsoletas e permanência de traços patrimonialistas no trato da coisa pública. Ambos os problemas deveram-se, em parte, à presença de interesses particulares bem posicionados, tendo resultado também de considerável imobilismo institucional.

Nos dias atuais, em que traços desses problemas ainda marcam a administração pública no país, o desafio irrecusável de promover a inclusão universal por meio da provisão de serviços públicos de qualidade requer que o aparelho estatal brasileiro atue à base de critérios de eficiência e eficácia. A análise parcial aqui proposta, e que tem continuidade no capítulo seguinte, pretende contribuir para o debate que deve ser travado com vistas à superação desses traços de origem.

## REFERÊNCIAS

- AVELLAR, H. A.; TAUNAY, A. D. **História administrativa do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: DASP – Serviço de Documentação, 1965. v. 1.
- BEVILÁQUA, C. **História da Faculdade de Direito do Recife**. 2 ed. Brasília: INL, Conselho Federal de Cultura, 1977.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Do estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, P. S.; WILHEIM, J.; SACHS, I. (Org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 222-259.
- CARVALHO, J. M. **Forças armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.
- COSTA, E. V. **Da monarquia à república**: momentos decisivos. 8. ed. São Paulo: UNESP, 2008.
- COSTA, W. P. A construção da infra-estrutura. In: SZMRECSÁNY, T.; LAPA, J. R. A. (Org.). **História econômica da Independência e do Império**. 2. ed. rev. São Paulo: Hucitec, 2002.
- CUNHA, M. W. V. **O sistema administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: INEP/MIC, 1963.

- DÓRIA, O. G. **Município**: o poder local. Quinhentos anos de conflitos entre o município e o poder local. São Paulo: Página Aberta, 1992.
- FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 4. ed. São Paulo: Editora Globo, 2008.
- FRANCO, M. S. C. **Homens livres na ordem escravocrata**. 4. ed. São Paulo: UNESP, 1997.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972.
- GRAHAM, S. L. **Civil service reform in Brazil**: principles versus practice. Austin: University of Texas Press, 1968.
- HOLANDA, S. B. **Visão do paraíso**: os motivos edênicos no descobrimento e colonização do Brasil. 6. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.
- \_\_\_\_\_. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- \_\_\_\_\_. **História geral da civilização brasileira**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004a. v. 5. Tomo II.
- \_\_\_\_\_. **História geral da civilização brasileira**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004b. v. 9. Tomo III.
- \_\_\_\_\_. **História geral da civilização brasileira**. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008a. v. 1. Tomo I.
- \_\_\_\_\_. **História geral da civilização brasileira**. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008b. v. 2. Tomo I.
- História das estatísticas brasileiras**. IBGE, 2006, p. 107-111. v. 2.
- JANCSÓ, I. Origens da economia nacional. In: SZMRECSÁNY, T.; LAPA, J. R. A. (Org.). **História econômica da Independência e do Império**. 2. ed. rev. São Paulo: Hucitec, 2002.
- 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. 1, n. 1, p. 31-38, jan. 1941.
- PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996. 24º reimpressão.
- SENRA, N. **História das estatísticas brasileiras**. Rio de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2006.

VIANNA, O. **Instituições políticas brasileiras.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 1987. v. 1, 2.

WEBER, M. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. v. 1.

## CAPÍTULO 2

# O APARELHO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO: SUA GESTÃO E SEUS SERVIDORES – DE 1930 AOS DIAS ATUAIS<sup>1</sup>

Eneuton Dornellas Pessoa de Carvalho

## 1 INTRODUÇÃO

O aparelho administrativo brasileiro se depara hoje com o desafio de ampliar o acesso a serviços públicos de qualidade como meio de garantir o desenvolvimento econômico e social do país e a igualdade de oportunidades aos cidadãos.

Os reclamos da cidadania endereçados ao Estado contrastam com a evolução do aparelho administrativo e seu usual *modus operandi*. Em que pesem os avanços na atuação em termos da ampliação do aparelho estatal e da provisão sistemática de serviços públicos, ela foi recorrentemente restritiva e o cotidiano administrativo sempre sofreu a influência de interesses que desvirtuam a função pública.

Este texto dá sequência ao capítulo 9<sup>2</sup> e trata da evolução da coisa pública no país no pós-1930, evidenciando seus avanços e suas limitações no que tange à construção de um aparelho administrativo capaz de prover eficazmente serviços públicos. Da perspectiva aqui adotada, o problema do emprego público, hoje, diz respeito menos ao quantitativo de servidores – em si insuficiente para uma provisão ampliada e eficaz de serviços básicos, incluindo os sociais – e mais à forma como a gestão dos recursos humanos fica condicionada aos diversos tipos de interesses particulares vigentes no cotidiano da máquina pública.

## 2 DESENVOLVIMENTOS DO APARELHO DE ESTADO APÓS 1930

A conduta geral de nomeação ao serviço público por critérios não meritocráticos, que vigorou no país até os anos 1930, não resultou em “inchamento” do quadro

1. Publicado originalmente como capítulo 10 do livro 9, *Estado, Instituições e Democracia*, volume 1, República, do projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro.

2. No presente livro, o texto dá sequência ao capítulo 1.

de servidores. As evidências, ao contrário, eram de um emprego público estável e reduzido, como é possível conferir no capítulo anterior desta publicação.

A partir de 1930, contudo, as mudanças socioeconômicas e político-administrativas abriram novas perspectivas para o crescimento dos serviços e de outras atividades estatais, o que teve como contrapartida a ampliação do emprego públicos no Brasil. Draibe (1985) percebe o período iniciado naquela década como uma fase particular no desenvolvimento do Estado, que se estruturou materialmente para dar suporte às políticas de âmbito nacional.

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, p. 130).

As décadas que se seguiram à Revolução de 1930 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>3</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 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>4</sup> O período iniciado em 1930 também rompeu, segundo Draibe (1985), com o caráter até então débil, fragmentado e pontual da intervenção estatal na saúde. 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 às epidemias, bem como teve início o provimento dos serviços sanitários.

3. A Justiça Eleitoral foi instituída pela Constituição Federal (CF) de 1934 e a Justiça do Trabalho, pela de 1946. Segundo Draibe (1985 p. 65), a criação dessas instituições significou a inscrição, na estrutura material do Estado, dos conflitos que permeavam a sociedade: as pressões dos setores médios e populares pela ampliação da cidadania política, no primeiro caso, e o conflito capital – trabalho, no segundo.

4. Esse movimento de progressiva extensão do poder estatal sobre o sistema educacional perseguia, de modo simultâneo, três objetivos principais: a formação da cidadania, por meio 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 Draib (1985, p. 68-69) e, nos anos 1930 se projetou a questão nacional da educação, gestada desde os anos 1920, que tinha como eixo principal a crítica ao que seria um extremado federalismo no sistema educacional.

O Estado ainda ampliou seu raio de ação para a área da previdência e assistência social. Até 1930, existiam as caixas privadas de aposentadorias e pensões, organizadas por meio de acordos de seguro entre empregados e empregadores e circunscritas ao âmbito da empresa. Em 1933, criou-se o primeiro instituto de caráter público e nacional a atuar nesta área, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), que abrangia os trabalhadores marítimos em todo o território brasileiro. Em seguida, montou-se, sob 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.

No entanto, a expansão da máquina pública experimentou problemas e dificuldades. Em que pesem os avanços na área social, é sabido que a atuação do Estado ficou aquém das necessidades da população. Na saúde e na 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 o início da década de 1960, 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.

No tocante à racionalidade administrativa, ela se via comprometida desde a origem. Segundo Fiori, a máquina pública estruturou-se no Brasil não somente a partir de iniciativas isoladas e sem conexão, 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 órgãos 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 instituídos de forma moderna, isto é, tecnicocrática e centralizada, deu a tônica da expansão da máquina pública no país (FIORI, 1995a, p. 100-101).

Como se verá adiante, com relação ao quadro de pessoal, o projeto de racionalização burocrático-administrativo não conseguiu eliminar traços de clientelismo e patrimonialismo do serviço público. O comum foi a moderna burocracia, formada por técnicos e pessoal alocados nas atividades modernas, concernentes, sobretudo, à atuação econômica do Estado, conviver com setores tradicionais do funcionalismo, afeitos ao patrimonialismo, e com setores novos, que expressavam o clientelismo associado às políticas de massas – em especial nas áreas de previdência e assistência social.

O aprimoramento da racionalidade administrativa da máquina pública brasileira foi comprometido também pela reestruturação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). A partir de 1945, o órgão perdeu muitas de suas funções de coordenação administrativa e de elaboração do planejamento econômico, incluindo o orçamento. Passou, então, de superintendente da administração federal a mero órgão consultivo, encarregado de estudos e de orientação administrativa, o que dificultou o funcionamento da máquina e a coordenação do gasto público. Nessa época, afirma-se terem crescido os casos de duplicação de competência, as dissidências interburocráticas e as orientações técnicas e políticas conflitantes. De acordo com o diagnóstico feito no segundo governo Vargas, a situação era de paralisa e envelhecimento do aparelho, havendo superposição de órgãos sob regimes jurídicos e institucionais diversos, acúmulo de funções por parte do chefe do Executivo e dificuldades de manter sob direção única a multiplicidade de órgãos existentes.<sup>5</sup>

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, com 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 a ação industrializante, tendo a ampliação da base tributária ficado aquém das necessidades de receita da União, insuficiente até para arcar com os gastos tradicionais de manutenção da máquina e resolver o crônico problema do déficit orçamentário estatal.<sup>6</sup>

### 3 O NOVO ESTADO E A REFORMA ADMINISTRATIVA

#### 3.1 As reformas e a criação do DASP

O movimento de reforma administrativa que se configurou no país no pós-1930 se opunha, fundamentalmente, à nomeação de servidores públicos por critérios não meritocráticos, pelo que esta representava de obstáculo à criação de um modelo mais moderno e racional. As críticas ora tratavam de evidenciar o quanto a inexistência do sistema de mérito contribuía para a desorganização administrativa, ora remetiam-se à inadequação do serviço público à nova realidade nacional. Após

5. Esse diagnóstico já fazia parte da mensagem presidencial de Vargas, de dezembro de 1951. Com base nele o Executivo, em 1953, enviou ao Congresso Nacional projeto de reforma administrativa, mas que não foi aprovado na gestão Vargas, nem nos governos subsequentes. Segundo Draibe (1985, p. 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 entre os mecanismos de regulação e na articulação entre os setores burocráticos de Estado e grupos econômicos.

6. O resumo histórico da questão fiscal brasileira relacionado à expansão do aparelho de Estado, no período 1930-1960, encontra-se em Draibe (1985, p. 119-129). A autora mostra que os empréstimos externos e a criação das estatais, combinados às mudanças do sistema fiscal, foram as opções do governo para enfrentar o crescente volume de capital requerido para a expansão de suas atividades.

1930, com a expansão do emprego público e a continuidade de nomeações à revelia de critérios meritocráticos, começaram as referências ao empreguismo de Estado.

Iniciou-se, então, um movimento de reforma do aparelho administrativo. Marx (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 nessa sociedade, mais complexa e vulnerável que qualquer outra. Nela, a necessidade de controle mais sutil do Estado e a dependência em relação à capacidade do governo de promover soluções administrativas e organizacionais tende a requerer a implantação frequente de reformas. A experiência pioneira fora a Reforma Inglesa, entre 1850 e 1870, baseada na moralização do serviço público por meio 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, tornara-se fator de instabilidade, por ser fonte de mediocridade e incompetência.

No Brasil, os “porta-vozes” da reforma administrativa justificaram-na como absolutamente necessária 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 e educação e do enfrentamento da nova questão social. Para Marques de Souza (1943a), o aumento contínuo das funções governamentais criava problemas administrativos e impunha novos desafios: *i*) reduzir os gastos crescentes da administração; *ii*) aparelhar os órgãos administrativos à altura das funções exercidas; *iii*) uniformizar o tratamento das atividades que seriam comuns aos órgãos; e *iv*) aliviar a carga de responsabilidade do chefe do Executivo sobre as atividades que requeriam especialização e técnica próprias.

O quadro que estes autores apresentam é de desorganização administrativa. Em termos da gestão de pessoal, faltavam regras e procedimentos disciplinando a admissão de servidores ou o reajuste de salários, e inexistia um sistema de carreiras. 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 ocupando, em geral, cargos isolados e sem acesso a carreiras. Em relação à admissão de pessoal, era de uso corrente o “sistema do pistolão” (BRIGGS, 1938).

Esquematicamente, 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*) a instituição pelo presidente da República, em 1936, da Comissão Mista de Reforma Econômica

e Financeira, a partir da qual foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), e da Lei nº 284, estabelecendo as normas básicas da administração de pessoal e criando um sistema de classificação de cargos; *iv)* a criação, ainda em 1936, do DASP, em virtude de mandamento constitucional;<sup>7</sup> e *v)* a decretação, em 1939, do primeiro Estatuto do Funcionário, substituído, em 1952, pela Lei nº 1.711.

Para Briggs (1941), a criação do DASP no Estado Novo foi um imperativo desse regime. A supervisão da administração pública, outorgada pela Constituição Federal de 1937 ao chefe do Executivo, requeria um órgão especializado, diretamente subordinado ao presidente da República, a fim de auxiliá-lo na orientação, coordenação e fiscalização do serviço público. Segundo o analista, a atuação do DASP, em meio à concentração de poder no Executivo, visaria a que se eliminasse do serviço público a interferência político-partidária, vista como responsável pela desorganização administrativa.

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, 1941, p. 218).

De acordo com o decreto-lei que o criou, caberia ao DASP estudar a estrutura e o funcionamento dos órgãos públicos, bem como as inter-relações desses órgãos e suas relações com o público, a fim de produzir mudanças visando reduzir seus custos e aumentar sua 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 materiais utilizados; inspecionar os serviços; e auxiliar o presidente da República no exame dos projetos de lei concernentes à administração pública.<sup>8</sup>

Uma das medidas iniciais do órgão foi instituir o processo de seleção para a entrada no serviço público e criar controles para a manutenção do sistema de mérito. Desde 1936, a Lei nº 284 instituía o sistema de mérito. Porém, em dois anos de existência, o CFSPC realizara poucos concursos. Coube ao DASP a efetiva implantação do sistema. Na visão de seus dirigentes, o sistema de mérito asseguraria a igualdade de oportunidade, a eficiência dos quadros e a neutralidade administrativa, requisitos para a criação de um moderno sistema público de pessoal. Segundo Siegel (1964), no Brasil, a seleção de pessoal por meio de

7. O DASP foi organizado pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938, e absorveu as funções do CFSPC, que foi então extinto.

8. 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, como o Plano Especial de Obras Públicas e de Aparelhamento da Defesa Nacional, de 1939.

concurso transformou-se no principal símbolo do movimento de reformas do serviço público.

Esse movimento se propôs extensivo às esferas estadual e municipal. 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, por exemplo, as primeiras iniciativas de reajustamento dos quadros e dos vencimentos do funcionalismo estadual; a formação de carreiras profissionais e a redução dos padrões de vencimento; a decretação de estatutos dos funcionários civis estaduais e municipais, repetindo em linhas gerais o estatuto civil federal; e a criação dos departamentos do serviço público (DSPs) junto aos interventores federais. Em 1943, seis estados possuíam DSPs: Rio de Janeiro, São Paulo, Pará, Paraíba, Alagoas e Goiás.<sup>9</sup>

O alcance e a efetividade desse movimento foram limitados, contudo. No início dos anos 1960, segundo Nascimento (1962), muitos estados ainda não tinham alcançado o mínimo de sistematização na administração de pessoal. Não havia 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, resumindo-se 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, 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. Quanto à vigência do sistema de mérito, 56% dos municípios não proviam os cargos por meio de concurso público. Este percentual era maior nas regiões mais periféricas. Se no Sul e no Sudeste 37,8% e 49,5% dos municípios, respectivamente, não realizavam concurso, no Norte, no Centro-Oeste e no Nordeste as parcelas subiam para 66,2%, 72,9% e 81,1%, em cada caso (IBAM, 1975, p. 38-48).

### **3.2 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. Consta que as nomeações de caráter político foram reduzidas, pois Vargas teria conseguido manter sob controle os demandantes de emprego, e que, após o Estado Novo, não se logrou dar continuidade ao sistema.

9. As atribuições dos DSPs seriam mais extensas e complexas do que as do próprio DASP. Enquanto este seria um órgão essencialmente orientador, coordenador e supervisor, os DSPs assumiam funções executivas (MARQUES DE SOUZA, 1943b, p. 150).

Segundo os críticos, no entanto, mesmo no Estado Novo ainda se mantinha a atitude tradicional de considerar o emprego público uma sinecura, pois, 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 nº 284/1936 definia duas categorias de empregados: os funcionários e os extranumerários.<sup>10</sup> Os primeiros ingressavam por concurso; os segundos, sem a exigência de concurso e à mercê do favorecimento político ou pessoal. Além disso, o papel atribuído ao DASP, de coordenador-geral do sistema administrativo nacional, foi dificultado, após 1938, com a criação de agências independentes, autarquias e institutos de segurança social, principais portas de entrada no serviço público sem concurso. 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 dificuldade que esse mecanismo enfrentava para fincar raízes no país. Embora inscrito na Constituição, tal forma de seleção não resultou, a exemplo do que aconteceu nos Estados Unidos e na Inglaterra, de amplo movimento de opinião pública. Além disso, pesava contra o sistema de mérito a identificação com o regime ditatorial. Como a reforma administrativa fora uma decisão de governo, de cima para baixo, sem o apoio da sociedade, teve de 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, o DASP logrou implantá-lo, sendo as nomeações de caráter político reduzidas. Nos demais governos, quando era conveniente ceder às pressões por emprego, eles assim procediam, nomeando novos servidores sem exame público e à revelia da lei. No governo Dutra, por exemplo, a restrição aos concursos teve como contrapartida a nomeação de extranumerários e interinos.<sup>11</sup> No governo Juscelino Kubitscheck (JK), as nomeações foram descentralizadas. Qualquer ministério na posse de seu orçamento, desde que respeitando a regra geral de observar determinado limite máximo de gasto com a folha salarial, podia admitir servidores. Siegel (1964) atribui aos ex-presidentes Juscelino e Goulart a responsabilidade por milhares de nomeações, especialmente nos ministérios da Agricultura e do Trabalho e nas autarquias.

10. A primeira categoria constituiria o núcleo destinado a assegurar a continuidade administrativa; a segunda, em número variável e de caráter transitório, estava encarregada de determinadas funções relacionadas à expansão, nem sempre permanente, dos serviços públicos. Consultar a esse respeito Siegel (1964) e Graham (1968).

11. Era comum o interino ser transformado em empregado permanente. 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.

Graham (1968, p. 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, o número cresceu de 91,8 mil, em 1943, fim do Estado Novo, para 113,6 mil, em 1958, fim do governo JK. Segundo esse autor, nesse ínterim, ambos os governos contribuíram para a expansão do emprego público, não sendo nenhum mais ou menos responsável por 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 categoria dos extranumerários foi extinta. Além disso, foram estabelecidos controles sobre os institutos de seguridade. Sem dúvida, após o breve período do governo Quadros, aumentaram as pressões clientelistas. No entanto, não se pode medir a extensão dessas pressões, nem determinar quanto das nomeações feitas no governo Goulart deveu-se à reposição de pessoal e quanto resultou efetivamente em crescimento do número de servidores.

As evidências do clientelismo atuando no recrutamento de servidores federais entre 1937 e 1962 foram dimensionadas por Wahrlich (*apud* GRAHAM, 1968, p. 129), ao comparar o número de candidatos aprovados em exame com o número aproximado de nomeações. Nesse período, foram aprovados 75,2 mil candidatos, ao passo que apenas nos ministérios foram criadas cerca de 300 mil vagas. Nas autarquias, por volta de 200 mil vagas deveriam ser 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 de julho de 1961, de um total de 300 mil servidores civis existentes, apenas 15% deles haviam sido nomeados por concurso.

É preciso considerar que não se dispõe de informações precisas sobre a evolução do emprego no serviço civil federal. Embora houvesse na época informações sobre o contingente total de servidores, as nomeações realizadas e as categorias de empregados, os dados não eram completos nem comparáveis. O principal motivo era a existência de inúmeras autarquias, das quais não se tinha informações sobre o quadro de servidores. No entanto, tem-se como razoavelmente certo o número de 131,6 mil servidores em 1938 – até então, a criação de institutos e agências independentes era de pouca monta. Para 1953 estimou-se um total de 240 mil servidores. Em 1960, pesquisa feita pelo DASP estimou o número total de servidores variando entre 344,1 mil e 345,6 mil (GRAHAM, 1968, p. 131).

A contratação de servidores sem concurso não significava que se estivesse burlando a legislação, pois a admissão de extranumerários e interinos sem concurso era legalmente prevista. Também o número de contratações não excedia o que era permitido. Em 1956, havia na administração direta 217,1 mil servidores e 289,7 mil posições autorizadas por lei; em 1960 havia 231,5 mil servidores e

293,6 mil vagas legalmente disponíveis. Nas autarquias esses números correspondiam a 114,1 mil servidores e 142,2 mil vagas, em 1960. O menor número de contratações em relação ao autorizado em lei era empregado como argumento contra os que acusavam o serviço público federal de empreguismo.

Uma visão amplamente difundida sobre a forma de operação da máquina pública brasileira neste momento aponta para um modelo baseado em clientelas políticas e um Estado cartorial, em que favores – usualmente na forma de empregos ou privilégios – eram intercambiados por votos. Essa análise está presente na discussão de Jaguaribe (1962 *apud* GRAHAM, 1968) sobre o estilo clientelístico de fazer política. 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 importante elo no sistema de sobrevivência política dos donos do poder. Segundo o autor:

A essência 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, p. 95).

Outra interpretação concebe o emprego público no contexto do estilo populista de política, cujo melhor exemplo seria a ação do antigo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Os partidos populistas usariam as nomeações 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 disso era o controle que o antigo PTB detinha sobre o Ministério do Trabalho. Consta que ali as nomeações de caráter político eram frequentes, bem como nos institutos de segurança social. Ao PTB interessava o controle desses órgãos, observada a importância das políticas trabalhistas e dos programas de segurança para os trabalhadores urbanos com carteira assinada.

De modo geral, as análises evidenciam que a permanência de valores tradicionais na sociedade e no modo de fazer política no Brasil, os interesses dos

partidos populistas e a dificuldade de inserção das classes médias no mundo de trabalho foram fatores determinantes da ocorrência de práticas clientelistas na contratação para o serviço público.

#### **4 O DECRETO-LEI Nº 200/1967 E A CONSOLIDAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA NO PAÍS**

A expansão do aparelho de Estado brasileiro, em grande medida, correspondeu ao desenvolvimento da administração indireta: autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas. Isso se deu, sobretudo, a partir das décadas de 1930 e 1940, quando surgiram e se multiplicaram diversas autarquias, a exemplo dos institutos de aposentadorias e pensões (IAPs) e algumas estatais, nas décadas de 1940 e 1950.

Esse processo ganhou ulterior impulso com a Reforma Administrativa de 1967, no âmbito do Decreto-Lei nº 200, que distinguiu as funções de direção das de execução, ficando as primeiras a cargo da administração direta e as segundas, da indireta. Calcula-se que 126 estatais foram criadas após 1967, correspondendo a 81% das empresas públicas e sociedades de economia que havia em fins dos anos 1970.<sup>12</sup>

O Decreto-Lei nº 200 assegurou às estatais condições de funcionamento idênticas às das empresas privadas, sobretudo com relação às políticas de recrutamento e remuneração. Aliás, neste decreto ficou estabelecida a possibilidade de contratação de especialistas permanentes e temporários, nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), também na administração direta e autarquias. Isto resultou na duplicidade do regime jurídico de pessoal e, na prática, na dispensa do uso do concurso como mecanismo de entrada no serviço público.

Na Constituição de 1967, que se definia, por princípio, pela economia de mercado, atribuía-se papel suplementar às estatais. Ocorre que, desde sempre, as áreas-chave de atuação da maioria delas, bem como suas dimensões, o volume de recursos movimentado e a importância dos seus insumos e dos seus preços para a economia, tornaram-nas imprescindíveis à ação desenvolvimentista do Estado:

No âmbito do projeto empreendido no Regime Militar, a Reforma Administrativa de 1967 buscava adequar a máquina pública a esse esforço desenvolvimentista.<sup>13</sup> Tratava-se de consolidar a administração indireta, atribuindo às estatais relativa autonomia e *modus operandi* de pessoa jurídica de direito privado.

12. A informação consta Wahrlich (1979, p. 23-46).

13. No Regime Militar, uma série de planos de desenvolvimento se sucedeu: o Plano de Ação Estratégica do Governo (PAEG), no período 1964-1967; o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), entre 1967 e 1970; o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), entre 1972 e 1974; e o II PND, no período 1975-1979.

Tais medidas permitiam simplificação e agilidade de procedimentos na gestão de recursos humanos e de materiais, o que era impossível no âmbito da pessoa jurídica de direito público.

A expansão e a diversificação do aparelho de Estado na forma da administração indireta colocaram desafios novos para o seu efetivo controle. No Decreto-Lei nº 200, o modelo básico proposto era o controle setorial, comumente praticado por meio da supervisão ministerial das estatais.<sup>14</sup> Esse controle, com elevado grau de formalização, se propunha a considerar aspectos de natureza programática, de desempenho e relativos aos resultados financeiros das entidades. Ademais, havia uma série de regras e normas a serem cumpridas, muitas das quais desciam no nível das minúcias.

No caso das estatais, desde o início a tendência fora assegurar a sua autonomia, de modo a auferir-lhes independência financeira, com vista a que não dependessem do orçamento da União. Eram dirigidas por *staff* altamente qualificado de tec-nocratas e adotavam políticas de seleção e remuneração orientadas para manter este padrão em todo seu quadro de pessoal. O mesmo ocorria com alguns órgãos fundamentais para a ação econômica do Estado, como o BNDE e, na época, o Banco do Brasil (BB). Afirma-se que, face ao cartorialismo, imprescindível para os governos populistas, a solução fora criar “bolsões de eficiência” na área da ação econômica estatal. Ficavam, assim, as estatais e congêneres dotadas de recursos humanos com mais capacidade técnica e conhecimento especializado. Nelas, a admissão dependia de esquemas de averiguação de aptidões, via concurso ou à maneira das contratações no setor privado.

Isso diferenciava esses órgãos do restante do serviço público, em que vicejava o clientelismo e as políticas de remuneração se orientavam principalmente pela capacidade de pagamento da União, cronicamente restringida pelos parcos recursos orçamentários federais, portanto, sem preocupação com sua definição nos marcos de uma política consistente de avaliação de desempenho. Com efeito, as tentativas de implantação do sistema de mérito, no geral, se restringiam à seleção de pessoal, via realização de concursos, sem desdobramentos ulteriores sobre os demais níveis da gestão de pessoal.

Em suma, configuravam-se duas realidades distintas: a de alguns órgãos especializados e empresas estatais, que dispunham de maior autonomia financeira, podendo definir suas políticas – de preços, salariais, de financiamento etc. – no nível micro com relativa independência e o resto do setor público.

Ocorre que a autonomia das estatais ficava refém das boas condições macroeconómicas. A atuação em áreas-chave da estrutura industrial do país, a produção

14. A Lei nº 7.739, de 20 de março de 1989, e a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, trataram de redefinir e atualizar essas competências.

de insumos básicos – cujos valores eram fundamentais para o sistema de preços – e sua importância na economia do país eram de tal monta que requeriam maior controle nos períodos de deterioração macroeconômica. E assim ocorreu. No início dos anos 1960, a alta da inflação levou o governo a controlar os preços praticados pelas estatais, bem como a questionar suas políticas salariais. A partir da segunda metade dos anos 1970, com o problema inflacionário e de balanço de pagamentos, o governo passou a utilizar amplamente as estatais como tomadoras de empréstimos externos: entre 1974 e 1979, para financiar os projetos do II PND, e a partir de 1979, com a elevação das taxas de juros internacionais – que se seguiram ao segundo choque do petróleo, ocasionando a crise da dívida externa –, para equilibrar o balanço de pagamentos.<sup>15</sup> No período, por meio de uma série de normas e regras, foi-se superando, na prática, o modelo básico de controle ministerial do Decreto-Lei nº 200. Se este controle não apresentava grandes problemas na conjuntura favorável, nas dificuldades macroeconômicas ele revelava suas insuficiências.

Surgiram, então, os questionamentos quanto à eficácia dos mecanismos de controle e supervisão ministerial. Muitas eram as críticas em torno desta questão: *i)* muitas vezes, inexistia clareza maior com respeito ao papel desempenhado pelas estatais; *ii)* não havia suficiente pessoal qualificado envolvido nas atividades de supervisão; *iii)* ocorriam casos de duplicação dos órgãos de controle, com as assessorias junto aos ministros se sobrepondo sobre os órgãos normativos setoriais regulares; *iv)* o controle priorizava os meios aos fins, prevalecendo o aspecto racional-legal em detrimento dos fatores substantivos; *v)* os instrumentos de controle eram mais apropriados aos sistemas fechados, sem considerar o ambiente externo às entidades; e *vi)* a capacidade de supervisão e controle era inversamente proporcional ao tamanho e à importância econômica e financeira da corporação – algumas empresas se reportavam diretamente ao presidente da Nação, passando ao largo dos controles ministeriais.<sup>16</sup>

O cadastro da administração federal, de 1978, distinguiu o conjunto de estatais por ministério. O Ministério das Minas e Energia era responsável pela supervisão de 100 empresas, quase a metade do total, seguido do Ministério das Comunicações (33 estatais), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (31) e do Ministério dos Transportes (21). O cadastro listava ao todo 212 estatais, inclusive as *holdings* e o conjunto das subsidiárias. Em 1973, as estatais detinham 483 mil empregados celetistas, a maior proporção do emprego público – cerca de 40% –, enquanto a administração federal detinha 410 mil servidores e as autarquias e as fundações, 310 mil (ver REZENDE; CASTELO BRANCO, 1976, p. 35-76).

15. A esse respeito, ver Cruz (1995).

16. Esse diagnóstico resultou do Painel sobre Supervisão da Administração Indireta realizado em 1978 pela Secretaria de Planejamento (Seplan) que, por meio da sua secretaria de modernização e reforma administrativa, reuniu sete representantes da administração direta e sete da indireta para discutir o tema. Ver Wahrlich (1980).

## 5 A DESCENTRALIZAÇÃO DO EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL

### 5.1 O emprego público por esferas de governo

O emprego público, pelo menos desde 1950, cresceu se descentralizando. Inicialmente, da União para os estados e, no período mais recente, para os municípios. A evidência de que, em 1950, a União detinha metade do empregados públicos e os municípios apenas 15% revela a incipienteza da estrutura federativa do país à época. A alta participação da União no emprego público do país era a contrapartida da baixa provisão de serviços pelas esferas subnacionais, especialmente a municipal. Na seção anterior, viu-se que até meados dos anos 1970 praticamente não havia serviços públicos prestados pelos municípios brasileiros, salvo as capitais dos estados e os grandes municípios, e mesmo assim de forma bastante restrita e pontual.

TABELA 1

#### Proporção do emprego público por esfera de governo

(Em %)

Esferas	Anos			
	1950	1973	1992	1999
União	50,0	35,0	20,0	18,0
Estados	35,0	45,0	45,0	40,0
Municípios	15,0	20,0	35,0	42,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fontes: Anos de 1950 e 1973, Rezende e Castelo Branco (1976, p. 45); e anos de 1992 e 1999, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os estados aumentaram sua participação nos anos 1960 e 1970, sobretudo à base da expansão dos serviços de infraestrutura urbana e de segurança pública. A maior expansão do emprego municipal, a partir da segunda metade dos anos 1970, deveu-se à municipalização dos serviços de saúde e educação. Na saúde, iniciou-se a ampliação da cobertura assistencial, em atendimento às resoluções da conferência da Organização Mundial de Saúde (OMS), de 1978, que preconizava a universalização do direito à saúde. O processo de descentralização avançou com o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (Piass), em 1976, com a implantação das políticas de Ações Integradas da Saúde (AIS), em 1983, e com a implantação do Sistema Unificado e Descentralizado da Saúde (SUDS), em 1987. A CF/88 institucionalizou esse processo, criando o Sistema Único de Saúde (SUS).

Na educação, a Lei nº 5.692/1971 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 primeiro grau, o número de matrículas na rede municipal cresceu de 5,9 milhões, em 1975, para 12,4 milhões, em 1997, um crescimento de 109%, superior ao nacional, de 75,1%. Isso implicou aumento da participação relativa da esfera municipal no total das matrículas do primeiro grau, de 30,4% para 36,6% no período (MANSANO FILHO; OLIVEIRA; CAMARGO, 1999, p. 50).

## 5.2 Os serviços e o emprego municipal

No Brasil, não obstante a estrutura federativa, os municípios sempre detiveram a menor parcela do emprego público, o que é indicativo da baixa participação desta esfera de governo na provisão de serviços. Como já se discutiu anteriormente, os municípios se estruturaram no país para promover os interesses exportadores ou para servir de base à ocupação do território, ficando as necessidades locais relegadas a segundo plano (BRASILEIRO, 1973, p. 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, já que não assegurou a distribuição tripartite dos recursos e 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 12 dos 20 estados, cabia ao governo estadual nomear os prefeitos, e estes tinham de ter o reconhecimento do Congresso. Daí que o governo local, em vez de prestar serviços, funcionava mais como instrumento político nas mãos dos setores dominantes (BRASILEIRO, 1973, p. 6).

A Constituição de 1934 assegurou a eleição para prefeito e a divisão tripartite dos recursos provenientes de alguns impostos. Mas a decretação do Estado Novo, em 1937, interrompeu esse processo, ficando apenas mantida a divisão dos recursos de alguns impostos. Já a Constituição de 1946 retomou o fortalecimento do município, sendo instituída a eleição para prefeito, a arrecadação de impostos e taxas, a divisão de alguns dos impostos arrecadados por outros entes e a limitação da possibilidade de intervenção naquela esfera. Contudo, esse processo sofreu reversão com o Regime Militar (DÓRIA, 1992, p. 36).

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

De outra parte, 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 (PARRY, 1985). No Brasil, o grande domínio de chefes políticos locais, bem como a escassez de recursos municipais, contribuíram para a preservação do clientelismo entre os municípios e as esferas administrativas superiores. Em geral, o governo municipal apoiava o governo estadual e federal, e em troca recebia verbas e serviços. Ademais, a escassez de recursos próprios, com a falta de tradição na prestação de serviços, dificultava a ação reivindicativa dos cidadãos no plano local.

Como resultado, não apenas era baixa a provisão de serviços públicos em geral, mas era ainda mais baixa a oferta pelos municípios. Isto fica patente na pesquisa realizada em 1958 pelo Ibam (1975, p. 5) em 2,3 mil cidades, correspondendo a 96,6% dos municípios então existentes. Os dados dessa pesquisa são apresentados na tabela 2.

TABELA 2  
**Serviços que o município mantinha – 1958**

Função	Serviços mantidos pela prefeitura	Número de município <sup>1</sup> que mantém o serviço	Porcentagem de municípios que mantêm o serviço (%)
Saúde pública	Posto médico	215	9,18
	Maternidade	64	2,73
	Hospital	58	2,47
Assistência social	Berçário ou creche	20	0,85
	Asilo ou orfanato	18	0,76
	Parques infantis	251	10,72
Educação e cultura	Ensino primário	2.217	94,74
	Ensino secundário	136	5,81
	Bibliotecas públicas	622	26,58
Segurança pública	Polícia ou guarda civil	204	8,71
	Guarda de transito	46	19,65
	Guarda noturna	237	10,12
	Bombeiros	26	1,11
Serviços de utilidade pública	Coleta de lixo – sede	1.724	73,60
	Abastecimento de água – sede	952	40,68
	Esgotos – sede	544	23,24
	Energia elétrica – sede	1.047	44,74

Fonte: Ibam (1960 *apud* BRASILEIRO, 1973, p. 61).

Nota: <sup>1</sup> Informantes: 2.340 municípios.

Com efeito, as informações da tabela 2 são 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. Mas 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, p. 60-61).

Quinze anos depois, em 1973, pesquisa realizada pelo Ibam nos 3,95 mil municípios existentes trouxe mais informações sobre a escassez de serviços públicos. Na saúde, por exemplo, 73,4% dos municípios brasileiros não contavam com maternidade; 57% não tinham hospital; e 90% não dispunham de pronto-socorro. Além disso, 65,5% das prefeituras não contratavam sequer um médico e 23% contratavam apenas um. 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% não contavam com rede de esgoto.

TABELA 3

**Serviços que os municípios possuíam e/ou mantinham – 1973**

(Em %)

Função	Serviços selecionados	Municípios <sup>1</sup> que possuíam o serviço	Municípios que mantinham o serviço
Saúde pública	Posto médico	73,6	26,6
	Maternidade	26,3	3,3
	Hospital	43,0	3,3
	Pronto-socorro	9,9	2,9
Assistência social	Bercário 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
Segurança pública	Guarda de trânsito	–	1,4
	Guarda noturna	13,6	13,6
	Bombeiros	2,4	0,9
Serviços de utilidade pública	Coleta de lixo – sede	–	79,7
	Abastecimento de água – sede	66,0	44,7
	Esgotos – sede	28,0	25,5
	Energia elétrica – sede	97,0	16,6

Fonte: Ibam (1975).

Nota: <sup>1</sup> Informantes: 3.950 municípios.

A manutenção municipal de serviços públicos era ainda mais baixa em outras áreas. No ensino, apenas a escola primária era relevante. Cerca de 90% dos municípios mantinham escolas básicas. Porém, menos da metade contava com bibliotecas e apenas 18% com escola secundária. Quanto aos serviços de utilidade pública, só a coleta de lixo era relevante. De outra parte, os serviços eram prestados tão somente nas sedes dos municípios, sobretudo naqueles com mais de 20 mil habitantes, permanecendo a ação pública municipal longe do alcance da população rural e das pequenas cidades.

Por conseguinte, o emprego público na esfera municipal manteve-se reduzido. Em 1973, 60,5% das prefeituras possuíam até 80 servidores – estatutários e celetistas –, sendo que 30,5% do total possuíam até 40 servidores. As prefeituras nessa última condição se concentravam nas regiões Norte e Centro-Oeste: 44% 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. Este quadro levou os organizadores da pesquisa do Ibam a concluírem por uma relação positiva entre o grau de desenvolvimento socioeconômico e o tamanho do quadro de pessoal. De outra parte, o reduzido quadro de pessoal por prefeitura era outra evidência da incipiente provisão de serviços públicos pela esfera municipal.

## 6 O EMPREGO PÚBLICO EM NÚMEROS: 1920 A 1991

### 6.1 De 1920 a 1980

A tentativa pioneira de medição do emprego público foi realizada por Vieira da Cunha (1963), utilizando os Censos Demográficos de 1920, 1940 e 1950. Porém, o autor fez ver que os censos tendiam a subestimar o número dos ocupados no setor público, havendo ainda problemas de comparação entre eles. Outro problema é que os empregados dos setores público e privado não eram diferenciados por ramos de atividade.

O conceito operacional de emprego público adotado por Vieira da Cunha em suas análises corresponde à soma dos ocupados na administração pública – incluindo o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, além do Executivo – e nas funções de defesa nacional e de segurança pública.<sup>17</sup> Usando esse conceito, à medida que o tempo avança e o Estado amplia seu rol de atividades, a subestimação do emprego tende a aumentar, especialmente por causa da área social. Se nos anos 1920 as atividades sociais eram pouco significativas, nos anos 1940 e 1950, devido à montagem do aparelho social, elas foram adquirindo gradativa importância numérica, mas permaneceram não contabilizadas pelo conceito operacional adotado. Ainda assim, os dados mostram que o aumento do número de empregados públicos superou o crescimento da população. Em 1920, havia cerca de 30,6 milhões de habitantes e 186 mil empregados públicos no Brasil; em 1940, 41,2 milhões de habitantes e 483 mil empregados públicos. De uma proporção de seis empregados por grupo de mil habitantes em 1920, passou-se para 12 por mil, em 1940 (VIEIRA DA CUNHA, 1963, p.114).

Tomando-se as regiões, observa-se que o número de empregados públicos para cada grupo de mil habitantes passou de sete para 14 no Sul e no Leste, e

17. Esse é um “conceito” restrito, pois não considera os empregados públicos das atividades sociais. Para 1920, no entanto, devido à baixa participação do Estado na provisão de serviços sociais, tal conceito parece ser razoável.

de três para seis no Nordeste.<sup>18</sup> Embora as três regiões tenham duplicado 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 quatro empregados por cada grupo de mil residentes, saltou para 59 por mil. Este crescimento, quase 15 vezes superior ao aumento da sua população, refletiu a consolidação da máquina burocrática federal à base do poder centralizado, inclusive na área militar.

Para o período 1940-1950, os censos indicam redução do pessoal civil. Embora o pessoal ocupado no serviço público tenha passado de 482,9 mil em 1940, para 512,6 mil em 1950. Pelo conceito de emprego público adotado pelo autor, esse acréscimo teria sido exclusivamente devido ao aumento do pessoal militar (+79,6 mil), já que o civil sofrera redução (-49,9mil) (Anuários Estatísticos do Brasil de 1950 e 1959 *apud* VIEIRA DA CUNHA, 1963, p.132). Segundo Vieira da Cunha, tal redução seria possível somente à base da redução dos serviços públicos, o que não ocorreu. 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 a de que essa redução reflete a impossibilidade de comparar as informações nos termos do conceito de emprego público utilizada pelo autor. Como se viu anteriormente, no Censo de 1940 os ocupados na previdência e assistência médica-hospitalar eram agrupados no ramo administração pública, mas foram incluídos, no Censo de 1950, no ramo serviços sociais.

Ainda segundo Vieira da Cunha, nos anos 1940 a distribuição dos ocupados pelos três grandes setores de atividade modificou-se, com a redução do percentual de ocupados agrícolas e o aumento dos industriais e dos ocupados nos serviços. Este fenômeno nacional pode ser observado regionalmente no Leste e no Sul. Nas regiões Norte e Nordeste, cresceram as ocupações nos serviços em detrimento da ocupação agrícola, mas se manteve inalterada a ocupação industrial. No Centro-Oeste a distribuição ocupacional não sofreu alterações. Para o autor, nas regiões mais desenvolvidas a mudança na distribuição das ocupações expressava o desenvolvimento dos serviços modernos associado ao processo de industrialização. Nas regiões mais pobres, em particular no Nordeste, o maior crescimento relativo da força de trabalho no setor de serviços assumia feições parasitárias ou de desperdício.

Análise similar orientou a explicação da 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 ur-

18. A região Sul era composta pelos seguintes estados: Rio Grande do Sul (RS), Santa Catarina (SC), Paraná (PR) e São Paulo (SP). A região Leste, por sua vez, pelo Distrito Federal (DF), Rio de Janeiro (RJ), Espírito Santo (ES), Minas Gerais (MG), Bahia (BA) e Sergipe (SE). Finalmente, a região Nordeste era formada pelos estados de Alagoas (AL), Pernambuco (PE), Paraíba (PB), Rio Grande do Norte (RN), Ceará (CE), Piauí (PI) e Maranhão (MA).

banização e industrialização. No Nordeste, a inexistência de dinamismo industrial conferia ao crescimento do emprego público a mesma natureza da expansão do pequeno comércio ambulante:

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,...) 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 (...). Por outras palavras o empreguismo público torna-se menos intenso, à medida que outras oportunidades de emprego se multiplicam na sociedade (...) (VIEIRA DA CUNHA, 1963, p. 143-144).

Visão análoga desenvolveu-se na segunda metade dos anos 1960 e início dos anos 1970. Os prognósticos pessimistas com relação à capacidade de geração de emprego na indústria e nos 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 (PREBISCH, 1970, p. 32-35).

Posteriormente, no entanto, observada maior disponibilidade de informações sobre o mercado de trabalho para o período 1950-1980, foi possível verificar o grande dinamismo do emprego privado. Alguns autores consideraram, então, outra razão para o crescimento do emprego público: o aumento da provisão de serviços face ao vigoroso processo de industrialização e urbanização (SOUZA, 1980; TAVARES; SOUZA, 1981). Rezende e Castelo Branco (1976), considerando a composição do emprego público por setor de atividade nos 116 maiores municípios do país,<sup>19</sup> constataram, em 1970, a grande importância dos programas sociais. Nesse ano, 35% do emprego se concentrava nas atividades de ensino e assistência médica, seguido da administração pública (24%) e da defesa e segurança pública (22,6%).

Também o Estado era maior empregador nas grandes cidades. Enquanto cerca de 8,5% da População Economicamente Ativa (PEA) do país se constituía de empregados públicos, nos 116 maiores municípios o percentual atingia 15%.

19. 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. Ver Rezende e Castelo Branco (1976, p. 42).

Nas capitais, que concentravam as funções administrativas e maior proporção dos serviços de utilidade pública e social, o peso do emprego público era ainda maior, alcançando 17,5% da PEA, em contrapartida à participação média de 12% nos outros municípios.

Comparativamente, em 1950 existiam aproximadamente 1.027<sup>20</sup> milhão de empregados públicos, o equivalente a 6% da PEA e a 19,3% do emprego assalariado não agrícola. Em 1973, cerca de 3.351 milhões de empregados no setor público correspondiam a 8,5% da PEA e 19,4% dos assalariados não agrícolas. A expansão global do emprego público, a uma taxa média de 5,3% ao ano (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, como discutido anteriormente.

Nas esferas administrativas, a expansão do emprego foi maior no âmbito estadual e municipal. Entre 1950 e 1973, a taxa média de crescimento do emprego foi de 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), seguida pelos estados (cerca de 35% do total), em 1973 isso 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.

Para o período 1950-1980, Sanson e Moutinho (1987, p. 43-45), por estimativa indireta, contabilizaram cerca de 1,1 milhão 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 estimam valores que variam entre 4 milhões e 4,6 milhões (*VEJA; VISÃO apud SANSON; MOUTINHO, 1987*).

Essas estimativas revelam o crescimento do emprego público ao longo do período, com destaque para os anos 1970, quando, pelos cálculos dos autores citados, cerca de 1,6 milhão de indivíduos teriam sido incorporados ao setor público. Em relação aos ramos e classes de atividade, destacaram-se as atividades sociais, especialmente o ensino, secundado pela administração.

## 6.2 De 1980 a 1990

Para a década de 1980, não há indicações precisas sobre a dimensão do emprego público. Uma referência encontrada atribui um número aproximado de 6 milhões

20. Em 1950, Vieira da Cunha (1963) contabilizou 512,6 mil empregados públicos. O número menor (-514.400) deve-se ao fato de o autor considerar apenas os indivíduos ocupados na administração pública.

de empregados em 1985, em todas as esferas de governo, o que corresponderia a 15,8% do emprego não agrícola (SALDANHA; MAIA; CAMARGO, 1988).

As evidências sobre o emprego público se restringem ao comportamento do emprego na administração pública e nos outros ramos em que a presença do Estado é forte. Cacciamali e Lacerda (1994, p.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. Ramos e Santos (1990, p. 83) avaliam que o emprego formal ficou estagnado no período 1980-1986 (0,4% a.a.), ao passo que o emprego público cresceu cerca de 6,1% a.a. Baltar (1996, p. 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 e 1989, 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 1980.

Com efeito, pela Relação Anual de Informações Sociais (Rais) – Painel Fixo, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), 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, em que também é forte a presença do setor público, nos demais ramos caiu o emprego. No subperíodo 1980-1984, notadamente caracterizado pelo descenso do mercado de trabalho, a queda no emprego urbano formal teria sido maior não fosse a expansão do emprego na administração pública.

TABELA 4

**Brasil: evolução do emprego não agrícola formal – 1980-1990**(1979 = 100)<sup>1</sup>

Anos	Administração pública	Indústria de transportes	Construção civil	Serviços	Comércio	Utilidade pública	Total
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

Fonte: Brasil (1996).

Nota: <sup>1</sup> Significa que 1979 é a base para comparações sobre a variação do emprego.

Por grandes regiões, a expansão do emprego público foi maior no Norte, no Nordeste e no 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 nos municípios (CACCIAMALI; LACERDA, 1994; MAIA; SALDANHA, 1988). De 649,1 mil novos empregos gerados entre 1982-85, 52% foram criados nos estados, 42% nos municípios e 5,9% na União (MAIA; SALDANHA, 1988).

TABELA 5

**Brasil e regiões: evolução do emprego na administração Pública – 1980-1990  
(1979 = 100)<sup>1</sup>**

Anos	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
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

Fonte: Brasil (1996).

Nota: <sup>1</sup> Significa que 1979 é a base para comparações sobre a variação do emprego.

Na época, a simultaneidade da crise do mercado de trabalho, do ocaso do Regime Militar e da transição política contribuiu para a emergência das visões do Estado como “empregador de última instância”, com traços político-eleitorais. Para Ramos e Santos (1990), o regime oriundo em 1964, não se descuidando de sua legitimização eleitoral, teria criado empregos no setor público para controlar a transição política, principalmente nas regiões mais atrasadas. Cacciamali e Lacerda (1994) identificaram na expansão do emprego público na década de 1980 um mecanismo de compensação para atenuar os impactos da crise e manter a fidelidade dos grupos políticos regionalizados. Isto 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 e nas regiões mais pobres. Segundo Henrique (1999, p. 139), nos anos 1980, a expansão do emprego público ocorreu *pari passu* à desvalorização dos salários, o que pode ter contribuído para a proliferação de empregos mal

remunerados, principalmente nas regiões mais pobres, o que expressaria a política de ampliação do emprego público à base de reduções do salário real.

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 empregasse excessivo número de pessoas. Em relação à PEA e à população do país, o emprego é menor que nos países desenvolvidos. Nos Estados Unidos, a relação emprego público–PEA era de 16,6% em 1982; no Brasil, era de 8,16% em 1986. Já a relação emprego público–população era de 8,1% nos Estados Unidos em 1980; no Brasil, de 3,42% em 1986. Sendo país de tradição liberal, sobre os Estados Unidos não pesam críticas à presença em “demasia” do Estado. Mesmo assim, neste país a proporção entre o emprego público e o conjunto da população é o dobro da do Brasil (PETERS, 1985, p. 235; MARSHALL, 1990, p. 10; RAMOS; SANTOS, 1990, p. 77).

Do mesmo modo, o emprego público nas regiões mais pobres não é maior do que no Centro-Sul. A relação emprego público–PEA era, no Nordeste, 8,6%, e no Sul e Sudeste, 7,2% e 7,4%, respectivamente. Argumenta-se que o maior peso do emprego público no emprego formal do Nordeste (34,8%) frente às regiões Sul e Sudeste (18,3% e 15,5%, respectivamente) deve-se ao maior grau de informalidade do trabalho na região (RAMOS; SANTOS, 1990, p. 77).

Em resumo, embora não se tenha informações mais apuradas sobre a dinâmica do emprego público nos anos 1980, há consenso a respeito do seu bom desempenho, à base do que ocorreu nos ramos com forte presença do Estado. Assim, o emprego público teria cumprido um papel compensador no mercado de trabalho urbano nos anos 1980, com caráter particularmente anticíclico no período 1981-1984.

### **6.3 O emprego público por classe de atividades – 1940-1991**

A partir dos anos 1940, os censos demográficos passaram a disponibilizar a distribuição do emprego por *classes de atividade*. Ao se reunir aquelas que perfazem o grosso das atividades públicas, têm-se uma visão aproximada do emprego público por áreas de atuação estatal. A tabela 6 assim procede. Nela é nítida a grande expansão da atividade *ensino público*. Ela incorporou no período 1940-1991 o maior contingente de servidores, cerca de 2,1 milhões ou 36% do total. Em segundo lugar, aparece *administração pública municipal*, com cerca de 800 mil servidores, seguida de *assistência médica*, com aproximadamente 630 mil, e *saneamento, abastecimento e melhoramentos urbanos*, com aproximados 615 mil (ou respectivamente: 15%, 11% e 10% do total de novos servidores). Isto significa dizer que quase três quartos da expansão total do emprego público em cerca de 50 anos deu-se nas atividades mencionadas.

TABELA 6

**Pessoal por classes de atividade do setor público brasileiro – 1940-1991**

Classes de atividade	1940	1950	1960	1970	1980	1991
Transporte ferroviário	157.040	196.353	212.898	169.959	134.926	106.730
Serviços postais, telegráficos e de rádio-comunicação	24.853	38.269	56.229	69.070	74.424	55.561
Telefones	10.372	15.253	20.944	50.460	143.451	157.468
Saneamento, abastecimento e melhoramentos urbanos	16.750	80.498	72.362	158.428	410.729	632.764
Ensino público	75.866	149.088	294.629	735.888	1.240.780	2.175.543
Assistência médica-hospitalar pública		32.677	75.946	132.798	371.511	661.781
Previdência social pública					118.093	114.234
Poder Legislativo		3.833	15.197	12.072	29.388	102.734
Justiça e atividades auxiliares	18.969	29.879	48.615	75.678	117.717	207.780
Administração pública federal	63.212	48.617	47.124	107.988	245.341	207.745
Administração pública estadual	53.142	68.383	79.618	113.907	262.188	308.432
Administração pública municipal	83.234	75.101	65.932	150.120	455.203	888.292
Administração autárquica	5.617	31.210	18.336	12.909	11.021	10.085
Administração pública outras	9.242	3.744	88.847	160.816	12.257	60.481
Forças Armadas	103.009	162.971	218.903	253.708	270.636	295.012
Exército	79.103	99.137	130.033	155.663	154.870	160.159
Aeronáutica	4.453	32.026	39.448	48.749	56.478	69.473
Marinha	19.453	31.808	49.422	49.296	59.288	65.380
Corpo de Bombeiros	3.738	3.756	6.286	10.779	19.543	40.389
Polícia Militar	40.832	44.929	68.237	149.100	185.365	296.030
Polícia Civil	16.875	35.792	49.587	75.410	102.360	139.183
Outros	6.378	4.429	6.222	29.854	11.265	20.724
PEA ocupada	14.656.995	17.336.000	22.538.786	28.959.266	42.271.526	55.293.306
Total das classes	689.129	1.024.782	1.445.912	2.468.944	4.216.198	6.480.968
Total das classes em todos os anos	596.720	838.277	1.157.486	1.970.344	3.249.935	4.888.028
PEA ocupada com o total das classes (%)	4,70	5,91	6,42	8,53	9,97	11,72
PEA ocupada com as classes em todos os anos (%)	4,07	4,84	5,14	6,80	7,69	8,84

Fontes: Censos Demográficos/IBGE e dados da Pesquisa Emprego e Trabalho no setor Público/Ipea.

As informações que constam da tabela 6 permitem ainda identificar os impactos sobre o quadro de servidores advindos das opções feitas em algumas áreas de política. No setor de transportes, por exemplo, a escolha que o governo JK fez por implementar o transporte rodoviário em detrimento do ferroviário levou à redução contínua da categoria dos ferroviários no setor público. Nos serviços de saneamento e melhoramentos urbanos, a grande expansão do pessoal ocorreu na década de 1970, quando o crescimento em face do intenso processo de urbanização

em curso desde os anos 1950 foi de quase 2,6 vezes, denotando o atraso do Estado na provisão de infraestrutura urbana.

A administração municipal, embora detendo o segundo maior crescimento no número de servidores em todo o período, apresentou redução nas décadas iniciais de 1940 e 1950. Foi a partir dos anos 1960 que o emprego público cresceu de forma vigorosa na área administrativa. Como já se afirmou anteriormente, o emprego na administração municipal cresceu *pari passu* à expansão do emprego na área social, especialmente a partir dos anos 1970, na provisão de serviços básicos de educação e saúde. Outro fator que poderia ter contribuído é o processo de criação de municípios, já que, uma vez criado, o município requer a estruturação da sua máquina administrativa. A tabela 6 evidencia a vinculação do processo de criação de municípios às fases de democratização do país. Como se pode perceber, o início dos anos 1960 até o golpe militar foi particularmente pródigo na criação de municípios, o mesmo ocorrendo após a CF/88. Por sua vez, a criação de municípios foi deveras reduzida nos anos 1970 e 1980. Entretanto, considerando-se que essas foram décadas de vigoroso crescimento do emprego administrativo municipal, é possível que outros fatores tenham respondido pelo aumento. Como já se afirmou anteriormente, alguns analistas do período associam o crescimento do emprego municipal à atuação do Estado como empregador de última instância, especialmente nos anos 1980 (CACCIAMALI; LACERDA, 1994).

Nas classes de atividade referentes à segurança externa, têm-se aumento mais estável do contingente das Forças Armadas, principalmente do Exército, que concentra o grosso das tropas. No âmbito da segurança pública, todas as classes de atividades apresentam crescimento vigoroso no período, sobretudo após os anos 1970. Esse desempenho está vinculado ao aprofundamento do processo de urbanização e aos problemas intrínsecos à vida urbana.

## 7 O EMPREGO PÚBLICO EM FACE DA CF/88 E DO “AJUSTE” DOS ANOS 1990

### 7.1 A CF/88, o sistema de mérito e o servidor público civil

Após 20 anos de regime militar, a CF/88 buscou superar o legado autoritário por meio da construção do Estado Democrático de Direito. Isso requeria incorporar as demandas por inclusão social e política forjadas no processo de redemocratização do país, permitindo-lhes efetividade na forma de políticas de Estado, bem como ampliar as competências de órgãos e instituições como o Ministério Público da União e a Defensoria Pública, para o controle do Estado e a defesa de direitos. Para tanto, fazia-se necessária a redefinição do sistema administrativo e da máquina pública em bases democráticas de funcionamento e com capacidade de atuação efetiva.

Assim, a CF/88 estabeleceu o concurso público como única e exclusiva forma de efetivação em cargo público, vedando peremptoriamente a estabilidade de não concursados. Para além de uma questão de eficiência e profissionalização

da máquina, o mecanismo do concurso público passou a ser parte integrante do desenvolvimento da democracia no país.

A Constituição estabeleceu, ainda, o Regime Jurídico Único na administração direta e nas autarquias e fundações, como explícito no seu Artigo 39, o que impedia a diversidade de contratações no setor público. O uso do termo *servidor público civil*, em correspondência aos conceitos de *civil servant* e *civil service*, era indicativo de que a intenção foi a profissionalização do serviço público por meio da construção de burocracias de Estado do tipo racional-legal. No entanto, não houve menção explícita ao regime de direito, se público ou privado. Tal veio a ocorrer na Lei nº 8.112/1990, quando se definiu pelo regime de direito estatutário ou público. A extensão do RJU para autarquias e fundações – estas formalmente pessoas jurídicas de direito privado – aproximou-as significativamente da administração direta.

A Constituição, por fim, estabeleceu os direitos de sindicalização e de greve para o servidor público, corroborando o que já ocorria. O processo de redemocratização do país contara com a participação organizada de categorias profissionais de servidores públicos que desafiaram as leis de exceção do Regime Militar proibitivas do uso do instrumento de greve e da organização sindical de servidores.

## 7.2 O emprego público no pós-1988

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 realizou-se em meio à crise financeira e fiscal do Estado, que desde fins dos anos 1970 fora inviabilizando as bases políticas de sustentação do Regime Militar em torno do projeto de modernização conservadora.<sup>21</sup> Em fins da década de 1980, o longo processo de estagnação econômica, a alta inflação, o *déficit* público e a crise da dívida externa reforçaram a tese que atribuía os problemas econômicos do país à forma como ocorrera o crescimento do Estado e sua ação desenvolvimentista. A máquina estatal teria crescido incorporando interesses particulares e superpondo estruturas para cobrir funções negligenciadas pelos órgãos formalmente responsáveis, o que contribuiu para a elevação do gasto público, o excesso de pessoal e os baixos níveis de eficiência estatal.

Nos anos 1980, paralelamente aos movimentos que levaram à conformação do texto da nova Constituição, difundiu-se a ideia de reorganização do Estado. Havia o sentimento, compartilhado por grande parte da elite influente, de que era necessário reduzir o Estado e restringir o seu papel.<sup>22</sup> Ademais, o tema da

21. A esse respeito, ver Carvalho (2005, p. 127-130).

22. Todos eram a favor da redução do tamanho do Estado, da elite empresarial, acostumada em tempos de crise a criticar o estatismo e o empreguismo de Estado, a conservadores como Simonsen, passando por liberais-pragmáticos como Mailson da Nóbrega e setores políticos como os representados pelo senador Fernando Henrique Cardoso (FHC), 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 tecnicocrática" (FIORI, 1990, p.147).

“governabilidade” passou a fazer parte das discussões acadêmicas: a multiplicação de conflitos e interesses na democracia teria afetado a capacidade de decisão e a eficácia das políticas públicas. Para construir a institucionalidade democrática em meio a constrangimentos fiscais e financeiros, dever-se-ia limitar o número de atividades sob responsabilidade do Estado. Para atender certas demandas, haveria que suprimir outras. Nos anos 1990, aquele termo foi associado à ideia do *good governance*, à capacidade de implantar reformas em direção ao mercado e criar as condições institucionais geradoras de confiabilidade para o grande capital.

No plano internacional, desde fins dos anos 1970 as experiências dos governos Reagan e Thatcher e a mudança geral de mentalidade sobre o que o mundo não desenvolvido deveria fazer para a retomada do crescimento econômico sinalizavam o conteúdo da reforma mais ampla do Estado: liberalização do comércio, privatizações, equilíbrio orçamentário e controle da taxa cambial, o que ficou conhecido como o Consenso de Washington.

No âmbito administrativo, o conjunto de ideias enfeixadas na New Public Management (NPM) deu o tom da reforma a ser proposta. Originária dos países anglo-saxões, a NPM apregoava a incorporação dos princípios da gestão privada nas instituições públicas: ênfase nos resultados, contratualizações e autonomia gerencial. Para isso, propunha transformar as entidades e órgãos públicos em agências que se relacionassem com a administração central em termos contratuais (ou como quase-mercados) e terceirizar atividades como forma de estimular a competição e reduzir custos.

Efetivamente, algumas das propostas do NPM encontraram eco no diagnóstico sobre o cotidiano da administração pública brasileira: burocratização excessiva, na forma de um cipoal de normas e regras, muitas vezes em desacordo entre si; inclinação comportamental de cumprir a lei em sua forma, mas burlar o seu espírito; controle maior dos meios que dos fins, e, por isso, a não preocupação com os resultados; e hierarquização excessiva das estruturas, implicando enrijecimentos e custos mais elevados.

Assim é que, na virada dos anos 1990, logo após a promulgação da CF/88, teve início a reforma do Estado no Brasil por meio das privatizações, no governo de Fernando Collor. Em março de 1990, o governo enviou ao Congresso a Medida Provisória (MP) nº 115, que depois se transformou na Lei nº 8.031, estabelecendo o Programa Nacional de Desestatização. É possível distinguir duas fases no programa. Na primeira, no período 1990-1994, as privatizações ocorreram em ritmo mais lento e o programa funcionou 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. A primeira estatal vendida foi a Usiminas, em fins de 1991; a privatização de estatais teve

seguimento nos setores de siderurgia e fertilizantes e na maioria das empresas do setor petroquímico. No segundo momento, o governo FHC acelerou o ritmo e ampliou o alcance da privatização para os estados. Foram privatizadas empresas nas áreas de mineração, eletricidade, portos, ferrovias, telecomunicações, água e esgotos, além de bancos. Até 1998 tinham sido privatizadas 57 estatais federais e 24 empresas e bancos estaduais e vendida a participação acionária em outras 13.

As medidas restritivas do quadro de pessoal começaram no governo Collor. De início, 60 mil servidores foram colocados em disponibilidade. Mas, por toda a década, a orientação que produziu efeito mais permanente sobre a redução de pessoal no âmbito federal foi a restrição, e mesmo a suspensão, de concursos públicos. Assim, a nomeação por concurso declinou de forma contínua nos anos 1997, 1998, 1999 e 2000, atingindo respectivamente 9 mil, 7,7 mil, 2,1 mil e 1,5 mil concursados. Em contrapartida, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), órgão subordinado ao Ministério da Fazenda (MF), contabilizava, em 2000, 8,9 mil terceirizados em postos-chave da administração, alocados na Presidência da República, em 19 ministérios e em outros órgãos. Admitidos à revelia de concursos públicos, os terceirizados eram contratados por organismos internacionais, seguindo critérios que muitas vezes beneficiavam parentes e afilhados políticos de ministros (GRAMACHO, 2001).

Outra medida importante no período foi o Plano de Demissão Voluntária (PDV), adotado pela União e por muitos governos estaduais. Se a adesão ao PDV federal foi numericamente insignificante – em 1996, de um total de 570 mil servidores civis, 7,8 mil aderiram ao plano e, em 1999, de 510 mil servidores, 5,7 mil aderiram –, nos estados ela foi mais significativa. No biênio 1994-1995, quase 100 mil servidores em 11 estados deixaram o serviço público (BRASIL, 1999; GRAMACHO, 2001; ABRUCIO; FERREIRA COSTA, 1998).

## **8 A REFORMA ADMINISTRATIVA E O PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DE ESTADO (PDRAE)**

O PDRAE de 1995 identifica no Decreto-Lei nº 200/1967 o início da *administração gerencial* e um *marco na tentativa de superação da rigidez burocrática*. Esta trajetória teria sofrido retrocesso com a CF/88, que contribuiu para o engessamento, a burocratização e o encarecimento da máquina pública, sendo necessário, portanto, emendá-la.

Imbuída do “espírito gerencial”, a Emenda Constitucional nº 19/1998 promoveu 77 alterações permanentes na CF. A terminologia *servidor público civil* foi substituída por *servidor público*. A primeira, que remete ao regime jurídico público, ficou restrita às atividades exclusivas de Estado, podendo o restante, em tese, ser contratado pelo regime jurídico privado. Com isso, retomou-se a situação anterior

à CF/88, de dualidade de regimes jurídicos no serviço público. Ademais, produziram-se modificações na Lei nº 8.112/1990 com o intuito de suprimir “privilegios” e aproximar os dois regimes de trabalho: a estabilidade do servidor foi condicionada, passando a ser justificada a demissão por insuficiência de desempenho, e o período de estágio probatório foi ampliado de dois para três anos. Extinguiu-se a isonomia de vencimentos entre os servidores dos três poderes e assegurou-se a revisão anual de salários, cabendo a cada poder definir o índice.

Esse conjunto de medidas, associadas à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000, atrelou os gastos com salários e pensões, nas três esferas e níveis de poder, ao desempenho fiscal. Para a esfera federal, ficou estabelecido que essas despesas poderiam comprometer o máximo de 50% da receita líquida. Nas esferas estadual e municipal, esse percentual ficou em 60%. Além disso, as demissões foram autorizadas – primeiro dos não estáveis e depois dos estáveis – todas as vezes que fossem ultrapassados esses tetos.

No âmbito do PDRAE, face à heterogeneidade da máquina pública e à existência de funções estratégicas de Estado, inclusive as de formulação, regulação e avaliação das políticas públicas, foi proposto um pacote de medidas: *i*) para o núcleo estratégico do Estado, a manutenção e mesmo o reforço das características básicas da administração burocrática, o que incluiu a definição e posterior criação de carreiras típicas de Estado; *ii*) para as autarquias e fundações, sua transformação em agências executivas e reguladoras com modelo institucional novo, de espírito gerencial, à base da autonomia institucional e de contratos de gestão, sendo previstos a avaliação de desempenho, o controle por resultados e a preocupação com o atendimento dos usuários; *iii*) nas áreas em que o Estado concorre com o setor privado, mas que, por sua relevância, não interessariam ser completamente privatizadas, a criação de organizações sociais; e *iv*) para as demais áreas, a privatização de bens e serviços destinados ao mercado.

Os balanços da reforma<sup>23</sup> apontam que, por vários motivos, ela foi inconclusa e parcial. Entre 1996 e 2002, apenas uma agência executiva foi instituída, o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), quando a intenção era estabelecer, por meio delas, o novo desenho organizacional da administração pública, baseado em agências autônomas, ágeis e flexíveis, controladas de forma precisa e objetiva. Melhor sorte tiveram as agências reguladoras, dado que foram criadas em maior número e em áreas relevantes de atuação. Contudo, permaneceram problemas com respeito à definição do seu grau de autonomia frente ao governo e aos interesses econômicos regulados, bem como à sua real capacidade de atuação, em virtude da insuficiência de quadros técnicos qualificados. A crise energética, do fim dos anos 1990, e a da aviação

23. Um bom resumo encontra-se em Costa (2002).

civil, em meados dos anos 2000, evidenciam essas dificuldades. Nos últimos anos, a realização de concursos se propõe a resolver o problema de pessoal das agências.

No caso das organizações sociais (OS), a Lei nº 9.637/1998 estabeleceu seu marco legal e área de atuação: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, preservação e proteção do meio ambiente, saúde e cultura. Porém, poucas OSs foram criadas. Em 2002 havia cinco OSs no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), em que é mais comum a autonomia institucional nas relações com agências de fomento, associações profissionais e mesmo com o mercado. Na área do ensino, as instituições se opuseram ao projeto de “publicização” e nenhuma OS foi criada no âmbito do Ministério da Educação (MEC). Há ainda problemas com respeito a sua definição: resultariam da transferência de organizações públicas para grupos organizados da sociedade civil, à maneira das antigas fundações, ou se constituiriam de organizações civis criadas para gerir atividades, antes da alcada do poder público?

## 9 O EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL HOJE

### 9.1 Os números atuais do emprego público

O país já conta com um exército de 10,2 milhões de empregados públicos, na condição de estatutários, celetistas, militares e outros – os “precarizados” do serviço público. Cerca da metade deles na esfera municipal, 35% na estadual e o restante, 15%, na União. Como se pode observar na tabela 7, em menos de duas décadas, cerca de 2,8 milhões de novos empregados foram incorporados às instituições e órgãos estatais nas três esferas de governo.

TABELA 7

**Emprego público por esfera de governo no trabalho principal – 1992-2007**

(Em milhares)

Esferas de governo	1992	1995	1999	2002	2007
Federal	1.477	1.443	1.440	1.247	1.565
Estadual	3.362	3.442	3.154	3.265	3.502
Municipal	2.666	2.958	3.228	4.101	5.205
Total	7.505	7.843	7.949	8.613	10.279

Fontes: PNAD/IBGE (1992-1999) e Pesquisa Emprego e Trabalho no Setor Público/Ipea (2002-2007).

Elaboração própria.

Esse crescimento apresenta diferenças significativas por esferas de governo. Na União, o decréscimo absoluto dos anos 1990 e início dos anos 2000, correspondente aos governos Collor e FHC, denotam a opção por reduzir o papel e as funções

do Estado. Nos anos 1990, as políticas de enxugamento e privatização de estatais, sobretudo federais e estaduais, levaram à redução de quase 500 mil empregados nos ramos de atividade em que essas empresas atuavam. E também foi reduzido ou estagnou o número de empregados nas ocupações-fim, da União, nas áreas de saúde e ensino: auxiliares do serviço médico, guardas sanitários, médicos e docentes do ensino superior. No período entre os anos 2002 e 2007, quase todo correspondente ao governo Lula, essa tendência se reverteu, sobretudo considerando-se a área educacional: 17,2 mil professores de ensino superior foram incorporados às instituições do governo federal, uma das maiores taxas de crescimento ocupacional no período.

Os números do emprego municipal impressionam. Em cerca de 15 anos, mais de 2,5 milhões de novos empregados públicos, espalhados por mais de 5,5 mil municípios. Essa tendência reforça o processo de municipalização dos serviços sociais básicos desde os anos 1970 e a sua universalização no período mais recente. Nos anos 1990, as ocupações municipais que mais cresceram foram as de professor de primeiro grau inicial, médico, enfermeiro diplomado e guarda sanitário. A tabela 7 evidencia que os anos 2000 seguem essa tendência.

Esses números denotam que a gestão do emprego e do trabalho no setor público é uma questão municipal por excelência. Mas, em se tratando das políticas sociais, a divisão de responsabilidades entre as esferas de governo reserva à União importante papel de coordenação, acompanhamento e avaliação das políticas e de seus resultados. Dadas as características do federalismo brasileiro, o que ocorre na União tende a se reproduzir nos estados e municípios. Assim, embora diminuto o emprego federal, proporcionalmente às outras esferas, melhorias na gestão pública federal tendem a se refletir nos outros níveis de governo.

## 9.2 A gestão pública no governo Lula

Na medida em que o país resolveu razoavelmente bem os problemas macroeconômicos de curto prazo – estabilização econômica e governabilidade orçamentária – e as perspectivas de expansão dos investimentos públicos e privados se consolidaram, a gestão pública entrou na agenda de governo de forma mais efetiva, no segundo mandato do governo Lula, tendo sido inserida na Agenda Nacional de Desenvolvimento como preocupação de longo prazo.<sup>24</sup>

Na perspectiva de que o Estado tem um papel a cumprir no desenvolvimento do país e na redução das desigualdades e de que o Brasil é hoje uma sociedade complexa, na qual estão colocados novos problemas e desafios – envelhecimento da população, novas questões juvenis, universalização deficiente dos serviços sociais

24. Uma visão sobre a gestão pública no governo Lula foi formulada por Paulo Bernardo Silva e Helena Kerr do Amaral, respectivamente, Ministro do Planejamento Orçamento e Gestão e presidente da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), ver Amaral e Silva (2007).

sob o dilema quantidade *versus* qualidade, entre outros –, diagnostica-se a insuficiência da ação estatal nos novos tempos. Amaral e Silva (2007) identificam os problemas da administração pública no peso do passado, e as suas potencialidades no uso das novas tecnologias de informação, que permitem mudanças nos processos de trabalho.

À administração federal caberia desenvolver novos modelos de coordenação e gestão, capazes de promover a integração dos diversos órgãos, bem como possibilitar melhor coordenação entre as esferas de governo. Em suma, os autores identificam como problema maior as falhas de coordenação, que dificultariam ações mais integradas entre as partes constituintes da coisa pública. Mas, sendo esse o problema, é ingênuo se fiar apenas no uso das novas tecnologias de informação. Em não se resolvendo os problemas advindos do passado, o futuro permanece uma promessa: o *modus operandi* herdado pelas organizações públicas é o que precisa ser modificado. O cotidiano de formalidade estéril, ação compartimentada e fechada em si e todos os “ismos” conhecidos é o que impede o pleno uso das novas tecnologias como ferramentas para se efetivarem as mudanças.

Outra visão importante se situa em torno da Agenda Nacional de Gestão Pública, estabelecida em 2009 como iniciativa do então Ministro da Secretaria de Ação Estratégica, Mangabeira Unger, juntamente com Jorge Gerdau, empresário e presidente-fundador do movimento Brasil Competitivo. A primeira coisa a ressaltar é o inusitado da associação: representantes do Estado e da iniciativa privada se sentaram para discutir os problemas da gestão pública, conseguindo formular um diagnóstico comum e apontar soluções como resultadas da discussão conjunta. Essas duas personalidades situam o conteúdo das inovações institucionais, em todos os setores das políticas públicas, no meio do caminho entre o paradigma gerencialista e a construção da burocracia racional-legal weberiana.

Os dois autores distribuem a agenda de discussão em cinco temas básicos: burocracia profissional e meritocracia; qualidade da política pública; pluralismo institucional; repactuação federativa nas políticas públicas; e papel dos órgãos de controle. Para cada um desses temas, estabelecem um diagnóstico de problemas, propõem soluções e apontam desafios. O interessante da iniciativa é que, observada a complexidade do tema, a agenda nacional enfeixa o conjunto de questões mais relevantes, estabelecendo a base para a discussão comum. E situa a questão, corretamente, em uma perspectiva de longo prazo. Efetivamente, as reformas administrativas que lograram êxito, as de efeito duradouro, foram justamente as que conseguiram mobilizar as energias criativas da sociedade. As outras não passam de choques, esquecidas logo após que deles se recupere.

Podem-se elencar no governo Lula alguns elementos estruturantes da gestão da administração pública. Em primeiro lugar, foi autorizado, no período

2003-2007, o preenchimento de 100 mil vagas por meio de concurso, parte delas para substituir terceirizados. Percebe-se, nessa iniciativa, o compromisso de profissionalizar o serviço público. Houve, nesse aspecto, clara ruptura com relação ao governo anterior. Há também a preocupação em realizar contratações de pessoal mais qualificado para áreas em que se vislumbra necessidade maior de servidores. Na Petrobras, por exemplo, as contratações visam aumentar o quadro de pessoal de modo a dar conta da exploração das reservas de petróleo recém-descobertas, nos termos do papel que a empresa se propõe desempenhar. Além disso, houve contratação de quadros técnicos nas áreas de regulação e controle das relações público-privadas, com realização de concursos para o preenchimento de vagas nas agências de regulação e para as áreas de auditoria e controle técnico de obras contratadas. E, como já referido anteriormente, a grande abertura de vagas para professores decorrente da expansão do ensino de terceiro grau – tecnológico e universitário – merece ser lembrada.

Contudo, não há evidências de que as vagas sejam criadas em uma perspectiva macro, correspondente a uma gestão estratégica de pessoal. O mais usual, e que não parece ter sido superado, é que os órgãos, face às necessidades, demandem a abertura de vagas, e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), em suas instâncias, estabeleça o rateio por critérios como necessidade de reposição de vagas, histórico das contratações por órgão etc.<sup>25</sup>

No âmbito da ação administrativa, à primeira vista, o governo Lula dá continuidade à reforma gerencialista dos anos FHC. A definição da política salarial a partir da clivagem entre carreiras típicas de Estado e outras carreiras, como é visível na Lei nº 11.890/2008, é um indício disso. No entanto, ciente de que nos anos FHC parte do pessoal das funções de Estado se constituía de terceirizados, o desenvolvimento dessas carreiras por meio da abertura de novas vagas a serem preenchidas por concurso e da política salarial diferenciada é mais um indício da opção pela profissionalização do serviço público.

Adicionalmente, o governo Lula tem promovido algum avanço no que diz respeito à atualização do marco legal. A definição de critérios para a ocupação de cargos comissionados no serviço público – Lei nº 5.497, de julho de 2005 – é um exemplo. A legislação pertinente à instituição das personalidades jurídicas de direito privado – Projeto de Lei Complementar nº 92/2007 – é outro. Por fim, a constituição de comissão para elaborar anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal, que se propõe a substituir o Decreto-Lei nº 200/1967, ainda em voga no que se refere à definição das classes de entidades que compõem a administração direta e indireta, é outra iniciativa de destaque.

25. Essa impressão foi formada a partir de conversas informais com técnicos e gestores da Secretaria de Recursos Humanos (SRH) e da Secretaria de Gestão (Seges) do MPOG.

## 10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção material do Estado nacional, após os anos 1930, trouxe a necessidade de profissionalização do serviço público, com a possibilidade aberta a todos de ascensão aos cargos e às carreiras de Estado, por meio de concursos. Contudo, a emergência do sistema de mérito e a maior profissionalização administrativa não foram garantia de que as formas pretéritas de acesso aos cargos fossem superadas, nem de que a lógica da coisa pública se impusesse sobre a particular. O comum foi a primeira existir na forma da lei, cumprida mais na letra que no espírito, enquanto subsistem as lógicas particularistas.

No dia a dia dos órgãos públicos é comum prevalecer o particularismo: os recursos são monopolizados por *big bosses*, que assim se fazem à base de esquemas do tipo “antiguidade é posto”, ou por meio da distribuição de benesses na teia construída de dependentes. Privatiza-se a coisa pública nas organizações. Nesse processo, perdem-se de vista os papéis e funções institucionais destas, burocratizam-se ao extremo os procedimentos ou são atribuídos a eles caráter meramente formal.

Desde a CF/88, em que pese a necessidade de aperfeiçoamentos do sistema de mérito, vem melhorando significativamente o perfil profissional dos servidores públicos. Selecionados via concursos, eles detêm altos níveis de instrução formal. Por outro lado, persistem, no geral, baixos níveis de eficácia das organizações públicas. Estas, na prática, esterilizam talentos e recursos humanos.

Alguns propõem a importação do *modus operandi* da iniciativa privada. Imbuídos da ideia de que as burocracias são incapazes de representar o interesse geral, propõem relações de trabalho mais próximas às do setor privado, por meio da transformação dos órgãos públicos em entidades quase privadas, terceirizando suas atividades e deixando ao Estado a função de assegurar o cumprimento dos contratos. As reformas gerencialistas têm esta finalidade. O balanço delas, contudo, indica que a solução não é simples.

John Gray, avaliando a experiência inglesa da reforma administrativa, observa que, em vez de melhorar o desempenho do serviço público, ela resultou na perda de confiança dos cidadãos em relação ao Estado (ver GRAY, 2008). Segundo o autor, a maioria dos ingleses, se pudessem, optaria por obter no mercado os serviços prestados pelo Serviço Nacional de Saúde – National Health Service (NHS) – pelos correios e pelo sistema de benefícios sociais. Após anos de thatcherismo, esses serviços teriam se tornado irregulares e pouco confiáveis. Algo inusitado na Inglaterra, onde diferentemente de países como Itália e Grécia, os cidadãos, durante muito tempo, confiaram no Estado. A crença de que o Estado não passa de uma enorme companhia de serviços fez dele um leviatã cambaleante. O dilema inglês de hoje, conclui Gray, é que, se não se pode mais voltar no tempo – o Estado de outrora atuava em uma sociedade hierarquizada e mais coesa que

deixou de existir –, permanece o desafio de reconstruir um Estado eficaz, como pré-requisito para a existência da sociedade liberal. Também Hans-Ulrich e Guy (2008) observam que o balanço das reformas gerencialistas não indica melhor desempenho das organizações antes públicas que se tornaram autônomas e passaram a prestar serviços de forma contratualizada.

A CF/88 se definiu pela universalização dos serviços sociais básicos. Mais recentemente, o acesso de milhões de brasileiros a níveis de consumo mais elevados, em parte devido à ação governamental de recuperação do poder de compra do salário mínimo e de implantação efetiva de políticas sociais de corte universalistas, tende a pressionar pelo acesso a mais e melhores serviços públicos. O desenvolvimento social do país vai depender de como o Estado brasileiro, em seus três níveis de atuação, vai responder a esse desafio.

## REFERÊNCIAS

- ABREU e SILVA, G. L. O DASP e a reforma administrativa. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 105, n. 1, p. 11-25, jan./abr. 1970.
- ABRUCIO, F. L.; FERREIRA COSTA, V. M. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. **Pesquisas**, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, n. 12, 1998.
- AMARAL, H. K.; SILVA, P. B. Perspectivas da gestão pública no Brasil contemporâneo. **Revista do Serviço Público de 1937 a 2007**, Brasília: ENAP, p. 7-17, 2007.
- 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. Genebra: International Institute for Labour Studies, 1990.
- BALTAR, P. E. A. Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 6, p. 75-111, jun. 1996.
- \_\_\_\_\_. *et al.* Desempenho industrial e do emprego sob a política de estabilização. In: OIT; MTE. **Brasil – abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1999.
- BATISTA JÚNIOR, P. N. Dois diagnósticos equivocados da questão fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 16-38, 1985.
- BATISTA, L. M. G.; CAVALCANTI, J. H. D. Administração de pessoal no serviço público: regime jurídico único. In: PARANAUAA, S. J.; CASTO, J. L. (Org.). **Capacitação para o desenvolvimento de recursos humanos de saúde CADRHU**. UFRN, 1999. Disponível em: <[http://www.opas.org.br/rh/publicacoes/textos\\_apoio/pub04U3T2.pdf](http://www.opas.org.br/rh/publicacoes/textos_apoio/pub04U3T2.pdf)> Acessado em: 20 set. 2010.

BELTRÃO, R. E. V.; ABRUCIO, F. L.; 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, v. 32, n. 6, p. 113-144, nov./dez. 1998.

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

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho. **Painel Fixo da Rais 1979/1992**. Secretaria de Políticas de Emprego e Salário. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério de Orçamento e Gestão**, Brasília: MOG/SEEAP, n. 37, abr. 1999.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). **Agenda Nacional de Gestão Pública**. Brasília: Imprensa Nacional, abr. 2009.

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

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

\_\_\_\_\_. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 24-38, jul./set. 1997a.

\_\_\_\_\_. **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, 1997b.

BRIGGS, M. R. Evolução da administração pública federal. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 13-19, ago. 1938.

\_\_\_\_\_. O serviço público federal no decênio Getúlio Vargas. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 217-225, abr. 1941.

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. (Org.). **Integração, região e regionalismo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

CADERNO especial: privatização. Brasil lidera privatização no mundo. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 7 abr. 1998a.

CADERNO especial: pacote fiscal. FHC promete queda de juro com ajuste. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 29 out. 1998b.

CALABI, S. A.; ZYLBERSTAQN, 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, p. 249-263, 1986 (Série Relatório de Pesquisa, n. 29).

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

CARVALHO FILHO, E. **Evolução do emprego público no Brasil nos anos 90.** Tese (Doutorado) – Unicamp, Campinas, 2002.

CARVALHO, J. M. **Forças Armadas e política no Brasil.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2005.

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

COLEÇÃO nosso século 1930/1945 – **A Era Vargas** (1º Parte). São Paulo: Abril Cultural, 1985.

COSTA, V. M. F. A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Org.). **O Estado numa era de reformas:** os anos FHC – Parte 2. Brasília: MP, Seges, p. 9-57, 2002.

CRUZ, P. R. D. Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos 80. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p. 121-144, ago. 1995.

DÓRIA, O. G. **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.

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

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. Transição terminada: crise superada? **Novos Estudos**, São Paulo: CEBRAP, São Paulo, n. 28, p.137-151, out. 1990.

\_\_\_\_\_. **Reforma ou sucata social.** O dilema estratégico do setor público brasileiro. São Paulo: FUNDAP/IESP, ano 6, n. 4, nov. 1991(Texto para Discussão, n. 4).

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

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

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

FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO. 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.

FGV. Fundação Getulio Vargas. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 11, p. 28-34, nov. 1995 (Especial Contas Nacionais – 1990-94).

GAETANI, F.; HEREDIA, B. **The political economy of civil service reform in Brazil**: the Cardoso years. Washington: Inter-American Development Bank, 2002.

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.

GRAHAM, S. L. **Civil service reform in Brazil**: principles versus practice. Austin: University of Texas Press, 1968.

GRAMACHO, W. Novo “trem da alegria” emprega 7.000 no governo. São Paulo, **Folha de S. Paulo**, 4 fev. 2001.

GRAY, J. Serviço público não é empresa. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 17 fev. 2008.

HANS-ULRICH, D.; GUY, S. P. B. **The state at work**: comparative public service systems. Massachusetts-USA: Edward Elgar Publishing, Inc., v. 1, 2, 2008.

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

IBAM. **Municípios do Brasil**: quinze anos depois. Rio de Janeiro, 1975.

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

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

MAGALHÃES, C. O DASP. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 4, 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. Brasília: SES/MTb, dez. 1988 (Texto para Discussão, n. 12).

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

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.

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

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

MARSHALL, A. (Comp.). **El empleo público frente a la crisis**. Estudios sobre América Latina. Genebra: International Institute for Labour Studies, 1990.

MARTINS, C. E. **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1977.

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

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

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

MELO, M. A. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Org.). **O Estado numa era de refor- mas**: os anos FHC – Parte 2. Brasília: MP, Seges, p. 247-307, 2002.

- MODIANO, E. M. **Mitos e fatos sobre o setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia, PUC, ago. 1986 (Texto para Discussão, n. 134).
- NASCIMENTO, K. **Classificação de cargos no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1962.
- OLIVEIRA, C. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA *et al.* **Municipalização do ensino no Brasil: algumas leituras**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.
- 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.
- PARRY, R. Britain: stable aggregates changing composition: In: ROSE, R. *et al.* **Public employment in western nations**. Cambridge University Press, 1985.
- PETERS, G. The United States: absolute change and relative stability. In: ROSE, R. *et al.* **Public employment in western nations**. Cambridge University Press, 1985.
- PRADO, E. F. S. Emprego e setor público no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo: IPE-USP, v. 12, n. 2, p. 5-14, 1982.
- PRADO JR., C. **Formação do Brasil contemporâneo**. 24. reimpr. São Paulo: Brasiliense, 1996.
- PREBISCH, R. **Transformación y desarrollo, la gran tarea de América Latina**. México: FCE, 1970.
- RAMOS, C. A.; SANTOS, S. C. Empleo y remuneración en el sector público brasileño. In: MARSHALL, A. (Comp.). **El empleo público frente a la crisis**. Estudios sobre América Latina. Genebra: 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, 1976 (Série Monográfica, n. 26).
- \_\_\_\_\_. **Mercado de trabalho no setor público federal**: subsídios para o debate. Brasília: SES/MTb, mar. 1988 (Texto para Discussão, n. 9).
- \_\_\_\_\_. **A dinâmica do mercado de trabalho no setor público**. São Paulo: IESP/FUNDAP, set. 1989 (Texto para Discussão, n. 22).
- REZENDE, F. *et al.* A questão fiscal. In: REZENDE, F. *et al.* (Org.). **A crise fiscal dos anos 80**. Rio de Janeiro: Ipea, 1989.

SALDANHA, R.; MAIA, R.; CAMARGO, J. M. **Emprego e salário no setor público brasileiro**. Brasília: SES/MTb, fev. 1988 (Texto para Discussão, n. 5).

SANSON, J. R.; MOUTINHO, L. M. G. A evolução do emprego público no Brasil: 1950-80. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 31-48, 1987.

SANTOS, L. A. **Reforma administrativa**: efeitos imediatos e alternativa para sua efetivação. Brasil, 1999. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/assessor/ref/htm>> Acessado em: 15 abr. 2000.

SANTOS, S. C. Quanto maior o número de servidores pior a sua produtividade média e vice-versa. **Folha de S.Paulo**, p. 22, 3 set. 1994.

SANTOS, W. G. **O ex-leviatã brasileiro**: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

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.

SENRA, N. **História das estatísticas brasileiras**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

SIEGEL, G. B. **The vicissitudes of governmental reform in Brazil**: a study of the DASP. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1964.

SOUZA, P. R. **A determinação dos salários e do emprego nas economias atrasadas**. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1980.

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**. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1976 (Série Monográfica, n. 26).

\_\_\_\_\_. Estado e industrialização no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 8, n. 4, p. 5-16, out./dez. 1988.

TAVARES, M. C.; SOUZA, P. R. Emprego e salários na indústria. **Revista de Economia Política**, v. 1, n. 1, p. 2-29, jan./mar. 1981.

TREBAT, T. J. **Brazil's state-owned enterprises**. A case study of the state as entrepreneur. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

VIEIRA DA CUNHA, M. W. **O sistema administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), 1963.

WAHRLICH, B. M. 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.

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

\_\_\_\_\_. Reflexões de ordem administrativa sobre as empresas estatais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 23-46, jul./set. 1979.

\_\_\_\_\_. Controle político das empresas estatais federais no Brasil – uma contribuição ao seu estudo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 5-37, abr./jun. 1980.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. v. 1, 2.



## CAPÍTULO 3

# DIRIGENTES PÚBLICOS FEDERAIS DE ALTO ESCALÃO NO GOVERNO LULA

Maria Celina D'Araujo  
Camila Lameirão

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a estrutura administrativa do Poder Executivo federal conta com mais de 84 mil cargos, funções e gratificações de confiança, cujo provimento é feito mediante escolha e nomeação do presidente da República, ou dos ministros de Estado e autoridades competentes. Deste quantitativo, 25%, ou aproximadamente 21 mil, consistem em cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), que se subdividem em seis níveis hierárquicos. Os postos de níveis 5 e 6 totalizam cerca de 1.200 cargos.<sup>1</sup>

Os cargos de DAS níveis 5 e 6 têm sido considerados pela literatura especializada como postos de direção comandados por dirigentes públicos. Pela posição que ocupam no organograma da administração pública federal, logo abaixo dos ministros e secretários de Estado, e por seu escopo funcional, esses cargos configurariam, conceitualmente, um espaço gerencial afeito à eficiência e à racionalidade no âmbito do serviço público brasileiro. Na prática, o nível gerencial desses postos depende do perfil de seus ocupantes, das práticas institucionais de gestão pública seguidas pelos órgãos governamentais nos quais estão inseridos, e do tipo de comando exercido pelos ministros e secretários na chefia de seus órgãos (delegação de tomada de decisão).<sup>2</sup>

O entendimento dos cargos de DAS 5 e 6 como instâncias gerenciais teve como marco no Brasil o processo de reforma do Estado operado pelo Mare a partir de 1995. O ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira afirmava no *Plano diretor*

1. Todos esses números foram extraídos do último Boletim Estatístico de Pessoal (BEP, 2010), que consiste numa publicação mensal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), iniciada em 1996 por iniciativa do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare), sob o comando de Luiz Carlos Bresser-Pereira.

2. Estas são as condições listadas por Longo (2003) para definir a função de direção pública.

*do aparelho de reforma do Estado*, documento publicado em 1995 que orientaria as políticas de gestão pública estatal elaboradas no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que “o sistema de DASs é um passo na direção de uma administração pública gerencial” (BRASIL, 1995, p. 37), pois sua estrutura de provimento flexível possibilita que seus titulares sejam recrutados entre quadros estratégicos do setor privado ou mesmo entre quaisquer funcionários públicos com competências para o desempenho de funções de direção.

A reforma gerencial que Bresser-Pereira pretendia implantar no Brasil tinha como inspiração os movimentos de reforma no setor público que, segundo Francisco Longo (2003, p. 10), “sob diferentes lemas e denominações, com clara diferença de ambição e profundidade, mas com uma consistente coincidência de conteúdo, se desenvolviam nos sistemas político-administrativos de boa parte do mundo” desde fins da década de 1970. Longo destaca que a figura do dirigente público é um elemento central nesse processo de transformação do Estado. Condicionado pela crise fiscal, pela crescente restrição de recursos e, ao mesmo tempo, pela expansão da provisão de serviços públicos, que gera uma crescente complexidade e diversificação dos processos de produção dos serviços, o Estado passa a requerer formas racionais de gestão. Nesse contexto, “a incorporação dos *managers*, ou dirigentes públicos, portadores dos valores e saberes próprios da racionalidade econômica, permite aos políticos orientar a administração em direção à produção de melhorias de eficiência” (LONGO, 2003, p. 9).

O modelo de dirigente público próprio da reforma gerencial do Estado supõe um profissional que destoa dos dois tradicionais atores que compõem a administração pública: a classe política e os burocratas. O desenvolvimento das funções de direção pública exige a superação desse dualismo político-burocrático e o reconhecimento de uma esfera gerencial no âmbito do setor público a ser preenchida por dirigentes, subordinados a mandatários políticos, mas a quem se reconhece esfera própria de decisão exercida sob marcos contratuais baseados no princípio de responsabilização por resultados.<sup>3</sup>

Formalmente, o desempenho dos cargos de direção deveria ocorrer dentro desses marcos nos países que tentaram promover uma reforma gerencial do Estado. Contudo, na prática, diversos condicionantes podem obstaculizar esse desempenho. Por exemplo, o fato de, em alguns países, esses cargos serem de livre nomeação tem levantado dúvidas a respeito dos critérios que regem o seu provimento. Alega-se que critérios exclusivamente políticos ou clientelistas tendem a predominar na

3. Entre os trabalhos mais recentes, o mais completo na abordagem entre burocracia e política é o de Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010).

escolha dos titulares desses cargos, levando à seleção de pessoas sem as qualificações necessárias para o exercício dessas funções.<sup>4</sup>

## 2 AS ANÁLISES SOBRE OS CARGOS DE DAS NO BRASIL<sup>5</sup>

Embora sejam poucas as pesquisas e trabalhos sobre os cargos de confiança do Executivo federal, contamos com um conjunto de importantes análises sobre esse tema. Regina Pacheco, especificamente, vem se dedicando ao debate dessa questão e, sobretudo, ao tema dos dirigentes públicos. Segundo Pacheco (2008, p. 3), prevalece no país “a visão homogeneizadora de que os cargos de livre nomeação sempre foram preenchidos pela lógica clientelista ou político-partidária”,<sup>6</sup> o que reforçaria a convicção de que deve ser instituída uma reserva dos postos de direção para os funcionários públicos efetivos. Bresser-Pereira (2002) referiu-se a essa visão como sendo um “mito de Brasília”, pois de fato esses cargos têm sido historicamente ocupados majoritariamente por funcionários de carreira, o que lhes possibilita, quando indicados, aumentar sua remuneração e adquirir experiência profissional e competências de direção.

Sem negar o possível uso político dos cargos de direção no Brasil, já que afinal são postos de confiança e, por isso, suscetíveis de indicações dos partidos políticos que compõem a coalizão governamental, Pacheco destaca a importância de se alterarem os termos do debate sobre dirigentes públicos. A autora afirma que

a questão a ser enfrentada não é apenas a de evitar um grau de interferência indevida dos atores políticos na escolha dos dirigentes. Implica fazer avançar a concepção sobre as competências desejáveis destes dirigentes, os resultados deles esperados, sua autonomia para compor a equipe de direção dentro de sua organização.

Segundo essa perspectiva, “o debate em torno da escolha de dirigentes para o setor público não pode ficar submetido à dicotomia entre política e burocracia: há que se considerar esse grupo como um ator específico, com *ethos* próprio” (PACHECO, 2002, p. 18). Diferentemente do burocrata prescrito pelo modelo weberiano, caracterizado pela impessoalidade, observância estrita às normas e um sistema de ação hierarquizado, a figura do dirigente tem um caráter específico. Não existe exercício de direção sem a capacidade de tomar decisões e fazer escolhas autônomas. Não há gerência onde a atividade é, fundamentalmente, mera aplicação de normas ou execução de instruções originárias de outros.

4. Esse tipo de percepção é forte na opinião pública brasileira. O artigo esclarece esse ponto.

5. No âmbito do projeto de pesquisa Governo Lula: contornos sociais e políticos, financiado pela Fundação Ford, produzimos duas publicações relativas aos cargos de DAS (ver D’ARAUJO, 2007 e 2009).

6. Ver trabalhos já clássicos de Geddes (1990), Nunes (1999) e Schneider (1994).

De acordo com Pacheco (2002, p. 12), nos estudos sobre os cargos de confiança, passa, assim, a ter importância, não a separação tradicional entre políticos e burocratas, mas novas formas de definição de responsabilidade específicas: entre política e gestão, e entre gestão e burocracia. As diferenciações não residem em graus de neutralidade ou insulamento de cada uma dessas esferas, mas, sobretudo, na diferenciação do *ethos* específico de cada grupo de atores. Os dirigentes públicos têm o *ethos* da racionalidade econômica: movem-se pelo princípio de criar o máximo de valor público a partir de insumos pelos quais são responsáveis.

Dessa forma, o tema dos dirigentes públicos deve ser tratado analiticamente a partir de duas abordagens. Uma que se refira à sua categoria funcional, enfocando especificamente suas atribuições, competências e habilidades específicas; e outra concernente aos critérios de recrutamento utilizados pelos responsáveis por nomeá-los. De acordo com Pacheco, tratar os dirigentes públicos como uma categoria analítica possibilita o desenvolvimento de estudos conceituais e empíricos que investiguem as competências de direção requeridas para o cargo. É esse ponto que deve ser enfatizado: a despeito de os ocupantes de cargos de direção terem sido recrutados na iniciativa privada, no terceiro setor ou em qualquer esfera da administração pública, o que deve ser levado em conta é se possuem competências específicas de direção.

Maria Rita Loureiro e Fernando Abrúcio, em trabalhos pioneiros sobre burocracia e cargos de confiança no Brasil (ver LOUREIRO; ABRUCIO, 1998a, 1998b, 1999; LOUREIRO; ABRUCIO; ROSA, 1998) também se dedicaram a esclarecer a natureza dos cargos de direção no sistema político-administrativo brasileiro. Para os autores, os ocupantes do alto escalão do serviço público federal podem ser definidos como *policymakers*, ou seja, decisões com responsabilidade política. Sendo assim, não se pode explicar o comportamento e os atributos desses decisões a partir de uma abordagem dicotômica da relação entre políticos e burocratas. O *policymaker* é definido justamente por um modelo híbrido de atuação que conjuga características dos políticos e dos burocratas. Segundo essa perspectiva, o pano de fundo da ação dos *policymakers* é sempre político, de tal forma que eles são avaliados por dois critérios: “o da responsabilidade política, vinculada à transparência e às consequências gerais de cada ato, e o de responsividade, ligada à efetividade da política pública adotada” (LOUREIRO; ABRUCIO; ROSA, 1998, p. 48). Os autores discorrem, portanto, sobre um profissional híbrido que “é responsável tanto pela gestão eficiente quanto por atender aos objetivos políticos da agenda governamental” (ver OLIVIERI, 2007, p. 153; OLIVIERI, 2010).

Como se pode perceber, no Brasil, vêm se desenvolvendo reflexões importantes sobre o tema dos dirigentes públicos, que não se limitam à pura crítica da politização. Ao contrário, deixando de lado uma visão dicotômica que contrapõe

o espaço da política ao da burocracia, esses trabalhos apresentam uma perspectiva de análise abrangente e destacam o hibridismo que caracteriza o papel e as atribuições dos cargos de DAS e, consequentemente, as competências específicas de direção requeridas. Novas pesquisas são necessárias para aferir se os ocupantes dos cargos de DAS 5 e 6 possuem as qualificações e competências que a função de direção requer. Entendemos que o preenchimento desses postos por pessoas adequadamente qualificadas demonstra, de certa forma, a intenção de um governo em zelar pela eficiência da máquina pública.

Nosso trabalho caminha nessa direção. Pretende especialmente contribuir para a investigação empírica sobre o perfil desse conjunto de dirigentes brasileiros. A partir de dados sobre escolaridade, perfil profissional, vínculos com o setor público, experiências em cargos de DAS, entre outros, conhceremos melhor as competências da elite dirigente na presidência de Lula. Nosso universo de análise serão duas amostras de ocupantes de cargos de DAS 5 e 6, e de Natureza Especial (NES), respectivamente, dos dois mandatos do presidente Lula. A primeira amostra é composta de 302 pessoas e a segunda de 417. Antes dessa análise, contudo, faremos a seguir um breve histórico sobre a criação dos cargos de DAS e suas regras de provimento e composição, além de uma exposição comparativa sobre o quantitativo, escolaridade, remuneração e tipo de vínculo do conjunto de ocupantes de postos de DAS nos governos de Fernando Henrique e Lula a partir de dados oficiais.

### **3 CRIAÇÃO E HISTÓRICO DAS REGRAS DE PROVIMENTO E DE COMPOSIÇÃO DOS CARGOS DE DAS**

Os cargos de DAS foram criados no âmbito da reforma administrativa estabelecida com o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Com mudanças de competências e ajustes em suas atribuições e formas de provimento, esses postos se mantêm até os dias atuais, constituindo um dos principais grupos de funcionários na estrutura dos governos e do Estado brasileiro. Por serem cargos de livre provimento do presidente ou dos ministros, representam um recurso importante para formar equipes, prestigiar aliados, cooptar opositores, controlar recursos de poder do ponto de vista político e econômico e incorporar pessoas de notório saber aos quadros públicos. Os ocupantes dos níveis mais altos de DAS representam, ao lado dos ocupantes de cargos de NES, do presidente e dos ministros, a elite dirigente que governa o país.

O objetivo principal da criação desses cargos era tornar a administração pública mais eficiente e possibilitar um processo de desburocratização dos serviços públicos. Tinha-se como meta “estabelecer normas sobre a organização da administração federal e diretrizes para a reforma administrativa, além de outorgar ao Executivo competência para estruturar novos órgãos e poderes para promover

a reforma” (VELLOSO, 2001, p. 608). Nesse sentido, os artigos nº 122, nº 123 e nº 124 do referido Decreto-Lei estabeleciam que:

Art. 122. O assessoramento superior da Administração Civil, integradas por funções de direção e assessoramento especializado dos órgãos Centrais dos Ministérios (art. 22) e do Departamento Administrativo do Pessoal Civil (art. 115) será atendido por titulares de cargos em comissão e por pessoal técnico especializado.

Art. 123. Os cargos em comissão serão preenchidos por pessoas da Administração Direta ou Indireta ou do setor privado e as nomeações somente poderão recair naquelas de comprovada idoneidade e cujo currículo certifique a experiência requerida para o desempenho da função.

Parágrafo único. Enquanto durar a comissão, o nomeado afastar-se-á de qualquer cargo ou função que desempenhe no serviço público ou no setor privado.

Art. 124. O pessoal técnico especializado destinado a funções de assessoramento superior da Administração Civil será recrutado no setor público e no setor privado, selecionado segundo critérios específicos, submetido a contínuo treinamento e aperfeiçoamento que assegurem o conhecimento e utilização de técnicas e instrumentos modernos de administração e ficará sujeito ao regime da legislação trabalhista.

Posteriormente, em 1969, o Decreto-Lei nº 900 deu nova redação a esses artigos, regulamentando e especificando os requisitos para o desempenho das funções de assessoramento superior. Deve-se destacar que os dois decretos-lei fazem referência apenas à “função de assessoramento superior”. A criação formal dos “cargos de assessoramento superior” ocorre no governo Médici (1969-1974), com a Lei nº 5.645, de 1970, que dispunha sobre a classificação dos cargos do Serviço Civil da União. Com essa legislação definiu-se que o serviço civil seria composto por cargos de provimento em comissão e de provimento efetivo. No primeiro grupo incluíam-se os cargos de DAS, cujo provimento deveria ser regido pelo critério de confiança.

A regulamentação do Grupo DAS ocorreu em 10 de outubro de 1972, com o Decreto nº 71.235, e a partir de então esse Grupo passou a ser designado pelo código DAS-100, dividido em duas categorias (DAS-101 – Categoria Direção Superior, e DAS-102 – Categoria Assessoramento Superior) e em quatro níveis funcionais. O primeiro artigo do referido decreto apresentava a natureza do cargo de DAS.

Art. 1º. O Grupo - Direção e Assessoramento Superiores, designado pelo código DAS-100, comprehende os cargos de provimento em comissão a que sejam inerentes atividades de planejamento, orientação, coordenação e controle, no mais alto nível da hierarquia administrativa dos órgãos da administração Federal direta das Autarquias federais, com vistas a formulação de programas, normas e critérios que deverão ser observados pelos demais escalões hierárquicos.

O decreto de 1972 definiu uma dupla estrutura para os cargos de DAS, diferenciando as funções de “direção superior” das de “assessoramento superior”. Os cargos da primeira categoria, de acordo com o Artigo 5º, deveriam ser providos mediante livre escolha do presidente da República, por pessoas que possuíssem qualificação e experiência administrativa. Os cargos de assessoramento superior seriam aqueles de nível técnico, complexidade, responsabilidade e conhecimentos especializados, destinados a assessorar as autoridades; ou seja, seriam cargos de consultor jurídico e de assessor.<sup>7</sup> O provimento dos cargos de DAS-102 também ficaria sob a responsabilidade do presidente da República.

Em 1976 o Grupo DAS foi reestruturado,<sup>8</sup> de modo que suas atividades passaram a abranger também aquelas relacionadas a encargos financeiros. Os cargos em comissão e as funções de confiança passaram a ser distribuídos em seis níveis hierárquicos, cujo provimento se daria da seguinte forma:

- 1) Níveis 3 a 6 e dirigentes de autarquia: por ato do presidente da República.
- 2) Níveis 1 e 2: por ato do ministro de Estado ou dirigente de órgão integrante da Presidência da República ou de autarquia federal.

Durante o governo do presidente João Batista Figueiredo (1979-1985), novas alterações ocorreram. A partir de junho de 1979, de acordo com o Decreto-Lei nº 1.660, 50% dos níveis 1 e 2 de DAS teriam de ser preenchidos por funcionários de carreira. Passou também a haver menos concentração das nomeações nas mãos do presidente da República. Apenas os níveis 5 e 6 e os dirigentes de autarquia continuaram sendo nomeados por ato do presidente. Os níveis 1 a 4 de DAS passaram a ser preenchidos pelos ministros de Estado ou por dirigentes de órgão integrante da Presidência da República ou de autarquia federal.<sup>9</sup>

Essa mudança, pelo menos do ponto de vista formal, dava mais autonomia aos ministros e dirigentes para montar sua equipe de trabalho de forma mais ágil e em consonância com os interesses e objetivos do órgão. O caráter descentralizador dessa transformação ocorria no governo do último presidente militar, portanto, num período em que o movimento de abertura política já se esboçava. Não se pode, no entanto, estabelecer, sem evidências que a comprovem, uma relação direta de causalidade entre esses dois fatos. De toda forma, é esse o modelo que permanece durante o governo José Sarney (1985-1990).

No governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), o Decreto nº 99.244, de 1990, que dispunha sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da

7. Assessor de ministros de Estado, de consultor-geral da República, de diretor-geral do Departamento Administrativo de Pessoal Civil, de procurador-geral da República, de dirigentes dos órgãos compreendidos nos níveis 3 e 2.

8. Decreto nº 77.336, de 25 de março de 1976.

9. Decreto nº 83.844, de 14 de agosto de 1979.

Presidência da República e dos ministérios, mencionava que seria competência dos ministros de Estado os atos de provimento dos cargos e funções de confiança dos níveis 1, 2, 3 e 4 do Grupo de DAS (Artigo nº 255). Não havia, contudo, referência às atribuições das demais autoridades dos órgãos públicos nesse âmbito. Em 1992, a Lei nº 8.460 determinou, também para o nível 3, que 50% dos cargos fossem ocupados por funcionários públicos.

Em 1993, no governo de Itamar Franco (1992-1994), ocorreram novas mudanças nas regras para o preenchimento dos cargos de DAS. Pelo Decreto nº 838, o novo presidente dispôs que

os atos de provimento dos cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS), de Cargos de Direção (CD) e de Funções Gratificadas (FG), dos órgãos e entidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, somente poderão ser publicados no Diário Oficial da União, mediante prévia autorização da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República.

Ou seja, a partir dessa medida, os ministros teriam de submeter a designação dos titulares dos cargos de DAS, níveis 1 a 4, à autorização da Presidência da República. No texto do decreto, Itamar Franco justifica essa medida em razão do processo de reestruturação dos quadros de cargos de confiança em curso no seu governo.<sup>10</sup> É bom lembrar que aquele foi um momento dramático na administração pública brasileira, depois das várias mudanças efetuadas no governo Collor, quando ocorreram extinções de vários órgãos, fusões de ministérios e demissões no setor público. Em 1994, ainda no governo Itamar, o Congresso aprovou a Lei nº 8.911, que entre outras providências determinava, em seus artigos 5 e 6, que 100% dos ocupantes dos cargos de DAS níveis 1 a 4 teriam de ser funcionários de carreira.

O primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1999) se iniciou sob a sensação de confiança inspirada pelo sucesso do Plano Real no combate à inflação. O novo governo inaugurou um processo de reforma do Estado e para tanto criou uma pasta especial, o Mare, comandado por Luiz Carlos Bresser-Pereira. As regras que regulariam o provimento dos postos de DAS foram fixadas logo no primeiro dia de governo e vigoraram até o fim do primeiro mandato.<sup>11</sup>

10. Decreto nº 838, de 11 de junho de 1993. Segundo esse decreto, os ministérios, as secretarias e demais órgãos da Presidência da República, bem como as autarquias e fundações, deveriam encaminhar à Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, até julho de 1993, informações relativas aos cargos de DAS, Cargos de Direção (CD) e Funções Gratificadas (FG), constantes dos respectivos quadros, a fim de ser feito o seu cadastramento e reexaminadas as estruturas vigentes. Supomos que essa decisão tenha sido tomada em razão do completo desconhecimento, naquele período, sobre o universo dos cargos de DAS, sobretudo no tocante a seu quantitativo, estrutura organizacional e funcional.

11. Decreto nº 1.362, de 1º de janeiro de 1995.

Os ministros de Estado e os titulares de órgãos públicos<sup>12</sup> passaram a ser responsáveis pelo preenchimento dos cargos em comissão de DAS-101, níveis 1 e 2, além dos de DAS-102, níveis 1 a 4. A Casa Civil da Presidência da República deveria ser previamente consultada em se tratando do provimento dos cargos de DAS-101, níveis 3 e 4. A indicação dos cargos de chefe de Assessoria Parlamentar, código DAS-101.4, sofreria a apreciação do presidente da República, por intermédio do chefe da Casa Civil. O provimento dos postos de DAS hierarquicamente mais altos, os de níveis 5 e 6, permaneceria sob controle do presidente da República. No entanto, no que diz respeito à origem dos nomeados, por pressões políticas, foi revogada a Lei nº 8.911, que obrigava a nomeação exclusiva de funcionários públicos para os níveis de 1 a 4 (ver SANTOS, 2009, p. 12).

No início do segundo governo (1999-2002) algumas mudanças ampliaram a competência dos ministros de Estado, que passaram a ser responsáveis pelo provimento dos cargos de DAS-101 e 102, níveis 1 a 4.<sup>13</sup> A indicação dos DASs-101, níveis 3 e 4, no entanto, deveria ser submetida à apreciação prévia da Presidência da República, por meio da Secretaria de Estado de Relações Institucionais. Aqui também as resoluções quanto às delegações estipuladas no decreto não se aplicavam aos cargos de chefe de Assessoria Parlamentar, código DAS-101.4.

Em 2000, nova regra: o provimento dos DASs-101, níveis 3 e 4, continuou sendo submetido à Presidência da República, mas a partir de então, por intermédio da Secretaria-Geral da Presidência da República.<sup>14</sup> Em 2002, foi delegada competência ao chefe da Casa Civil da Presidência da República para praticar atos de provimento de cargos de DAS e demais funções gratificadas da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, da Secretaria de Estado de Comunicação de Governo e do Gabinete do Presidente da República, mediante proposta de seus titulares.<sup>15</sup>

De modo geral, podemos precisar que desde o governo Figueiredo delegou-se aos ministros de Estado a competência para nomear os titulares dos cargos de DAS dos níveis 1 ao 4, cabendo ao presidente da República os atos de provimento para os postos de DAS 5 e 6, os níveis funcionais mais relevantes no âmbito da administração pública federal. Na presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), todavia, esse padrão sofreu alterações. Logo no primeiro ano do governo introduziram-se mudanças destinadas a centralizar na Casa Civil da Presidência da República todas as decisões em torno do preenchimento dos cargos de DAS.

12. Os órgãos estão arrolados na Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, Artigo 1.

13. Decreto nº 2.947, de 26 de janeiro de 1999.

14. Decreto nº 3.362, de 10 de fevereiro de 2000.

15. Decreto nº 4.243, de 22 de maio de 2002.

Foi também em 2003 que ficou estabelecida uma nomenclatura-padrão dos diferentes níveis hierárquicos dos cargos de DAS,<sup>16</sup> como se pode ver no quadro 1:

QUADRO 1

**Nomenclatura dos níveis hierárquicos dos cargos de DAS – 2003**

DAS-101.6	Secretário de órgãos finalísticos Dirigente de autarquias e fundações Subsecretário de órgãos da Presidência da República
DAS-102.6	Assessor especial Chefe de gabinete de ministro de Estado Diretor de departamento
DAS-101.5	Consultor jurídico Secretário de controle interno Subsecretário de planejamento, orçamento e administração
DAS-102.5	Assessor especial de ministro de Estado
DAS-101.4	Coordenador-geral
DAS-102.4	Assessor
DAS-101.3	Coordenador
DAS-102.3	Assessor técnico
DAS-101.2	Chefe de divisão
DAS-102.2	Assistente
DAS-101.1	Chefe de seção, assistência intermediária
DAS-102.1	Assistente técnico

Fonte: Art. 4º do Decreto nº 4.567, de 1º de janeiro de 2003.

De acordo com o primeiro artigo do Decreto nº 4.579, de janeiro de 2003, complementado em abril do mesmo ano pelo Decreto nº 4.676, ficou

delegada competência ao ministro de Estado chefe da Casa Civil da Presidência da República para, observadas as disposições legais e regulamentares, praticar os atos de provimento de cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores, níveis DAS 5 e 6, e de cargos de chefe de Assessoria Parlamentar, código DAS 101.4.

Além disso, a Casa Civil teria a mesma competência relativamente à

Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, à Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e à Secretaria Especial dos Direitos Humanos, ao Gabinete Pessoal do Presidente da República, à Secretaria de Imprensa e Divulgação da Presidência da

16. Decreto nº 4.567, de 1º de janeiro de 2003.

República, à Assessoria Especial do Presidente da República e ao porta-voz da Presidência da República.<sup>17</sup>

Em meados de 2003, novas atribuições foram outorgadas ao ministro chefe da Casa Civil, na época José Dirceu, do Partido dos Trabalhadores (PT), que passou a ter competência para prover *todos* os cargos de DAS da administração pública federal, tendo inclusive sob sua responsabilidade a nomeação dos titulares das secretarias nacionais e similares ligadas à Presidência da República. Pelo Decreto nº 4.734, de 11 de junho de 2003, o provimento de todos os níveis de DAS tornou-se assim uma prerrogativa do ministro da Casa Civil.<sup>18</sup> Paralelamente, a Portaria nº 1.056, de junho de 2003, subdelegou aos ministros de Estado competência para praticar atos de provimento dos cargos de DAS dos níveis 1 ao 4. Chama atenção que somente no governo Lula a competência para nomear os ocupantes de cargos DAS 5 e 6, prerrogativa exclusiva da Presidência da República nos governos anteriores, tenha sido delegada a um outro órgão, a Casa Civil. Durante o segundo mandato de Lula (2007-2010) esse padrão se manteve: a Casa Civil continuou responsável pela nomeação dos titulares dos cargos de DAS 5 e 6, enquanto aos ministros de Estado competia o provimento dos níveis 1 ao 4, por delegação da Casa Civil.

Essa concentração de poderes na Casa Civil podia sugerir uma medida preventiva da presidência de Lula visando a controlar, supervisionar, ou talvez restringir indicações políticas feitas pelos integrantes da coalizão de governo. Na prática, as denúncias de corrupção e de irregularidades administrativas que emergiram em 2005, especialmente em torno do escândalo do *Mensalão*, envolvendo diretamente o ministro José Dirceu, levaram ao questionamento dos méritos desse procedimento. Em meio a críticas no Congresso e na imprensa quanto aos critérios de preenchimento dos cargos de DAS, o governo editou, em 21 de julho de 2005, o Decreto nº 5.497, pelo qual definiu que 75% dos cargos de DAS, níveis 1 a 3, e 50% dos cargos de DAS, nível 4, deveriam ser ocupados, exclusivamente, por servidores de carreira, ou seja, funcionários públicos efetivos.<sup>19</sup> Atribuiu-se ainda ao MPOG a responsabilidade de normatizar, acompanhar e controlar essa disposição,

17. Para os órgãos cujo provimento era de competência da Casa Civil, ver Decreto nº 6.125, de 2007.

18. O Decreto nº 6.125, de 13 de junho de 2007, deu nova redação ao § 1º do Artigo 1º do Decreto nº 4.734, estabelecendo que “o ministro de Estado chefe da Casa Civil da Presidência da República exercerá, ainda, a delegação de competência de que trata este artigo [concernente à prerrogativa de praticar atos de provimento de cargos de DAS] relativamente às Secretarias Especiais da Presidência da República, ao Gabinete Pessoal do Presidente da República, ao Núcleo de Assuntos Estratégicos e à Assessoria Especial do Presidente da República”.

19. De acordo com o Artigo 2º desse decreto “considera-se como servidor de carreira os servidores, ativos ou inativos, oriundos de órgão ou entidade de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas empresas públicas e sociedades de economia mista, ocupantes de cargo ou emprego permanente no qual ingressaram mediante concurso público ou, se em data anterior a 5 de outubro de 1988, mediante forma de provimento permitida pelo ordenamento da época de ingresso”.

além de apreciar as nomeações de não servidores de carreira para os cargos tratados no decreto.

Entretanto, o governo nem sempre cumpriu seu próprio decreto. Dados apurados pela Câmara dos Deputados<sup>20</sup> revelam que a maioria dos ministérios e outros órgãos subordinados à Presidência da República não obedeceram a esses limites, possuindo entre seus quadros de DAS um percentual de “não servidores” acima do permitido. O governo, em resposta, alegou ter cumprido as determinações estabelecidas pelo Decreto nº 5.497, mas no âmbito do conjunto da administração e não de cada ministério em particular. O último BEP consultado para este trabalho (2010) mostra, contudo, que o percentual de servidores públicos efetivos que ocupam cargos de DAS dos níveis 1 ao 3 permanece abaixo dos limites instituídos pelo governo, isto é, abaixo dos 75%.<sup>21</sup> O percentual para os cargos de DAS 4, por sua vez, chega a 64,6%, acima do limite estipulado de 50%.

Afora essas imprecisões sobre o cumprimento do regulamento presidencial editado em 2005, restam outras indefinições em torno desses cargos, entre elas o total oficial do seu quantitativo. Segundo dados levantados pela Câmara dos Deputados em 2007,<sup>22</sup> havia cargos de DAS que não constavam nas estatísticas oficiais, precisamente nos BEPs. Dessa forma, em julho de 2007 existiam no Brasil 22.280 postos de DAS do nível 1 ao 6, mas o BEP desse mesmo mês indicava apenas 19.888. Não se tornou pública a existência de 2.392 cargos desse tipo que, supõe-se, não estavam preenchidos.

A seguir poderemos, com base em dados oficiais, conhecer algumas características do conjunto de cargos de DAS dos dois mandatos de Fernando Henrique e de Lula. Desse modo, será possível avaliarmos empiricamente em que medida a transição de governo causou impactos em variáveis como: quantitativo, escolaridade, remuneração e tipo de vínculo com o serviço público.

#### **4 DADOS BEPS (1996-2010) – GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE E LULA**

Em 1996, no âmbito da reforma administrativa do Estado, foi criado, via internet, o primeiro instrumento voltado para a publicização de informações sobre o funcionalismo público federal. Desde então, o MPOG disponibiliza em sua página eletrônica o BEP.<sup>23</sup> Trata-se de uma publicação mensal, embora não muito regular,

20. Disponíveis no Requerimento de Informação nº 698 de 2007, de autoria do deputado federal Chico Alencar (Partido Socialismo e Liberdade do Rio de Janeiro – PSOL-RJ).

21. Os percentuais de servidores públicos para os DAS 1, 2 e 3 são, respectivamente, de 71,4, 73,5 e 70,5% (BEP, 2010).

22. Através do Requerimento de Informação nº 388, de 28 de maio de 2007, de autoria do deputado federal Fernando Coruja, do Partido Popular Socialista de Santa Catarina (PPS-SC).

23. Os BEPs estão disponíveis no site <[http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico.htm](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm)>

em que constam informações sobre as carreiras, cargos e funções da administração pública federal, direta e indireta, no que concerne ao seu quantitativo, remuneração e vínculo empregatício. Os BEPs apresentam uma seção exclusiva sobre os cargos e as funções de confiança da União, na qual se encontram as seguintes informações específicas sobre os cargos de DAS e os de NES: quantitativo, idade média, sexo, remuneração, tipo de vínculo empregatício e a escolaridade.<sup>24</sup> De fato, esse instrumento poderia ser aperfeiçoado de forma a oferecer à sociedade um conjunto de informações mais precisas sobre quem é quem na administração pública.

Em alguns momentos de nossa análise detectamos inconsistências entre os dados de nossa amostra e os dados do Boletim, em especial no que diz respeito a aspectos da titulação formal. Nossa amostra, como veremos, indica um nível maior de escolaridade.

Apesar de tudo, o Boletim é a fonte oficial para nosso tema de estudo e vamos nos deter agora nesses dados. Tendo como base o período de abrangência dos BEPs, 1996 a 2010, organizamos sobre o grupo de DAS e de NES, a partir dos dados disponíveis, gráficos sobre quantitativo, escolaridade, remuneração, e tipo de vínculo com o serviço público ao longo de 15 anos.<sup>25</sup> Com exceção de 1996 e 2010, na coleta dos dados tomamos como referência os meses de maio e novembro de cada ano.<sup>26</sup>

Observando primeiramente o total de cargos de DAS e de NES ao longo dos anos de 1996 a 2010, constatamos um crescimento de aproximadamente 20% no quantitativo. A tabela abaixo mostra em números absolutos essa evolução. Os DASs 4, 5 e 6 apresentam um crescimento de 108%, 95% e 65%, respectivamente. O quantitativo dos DASs 1 e 2 demonstra, por sua vez, oscilação nesse período. Quanto aos cargos de NES, os números são irregulares, sobretudo os apresentados entre 1997 e 2002, durante a administração de FHC. Os totais de postos de NES indicados no decorrer do governo Lula, embora mais regulares, não correspondem aos números efetivos de cargos, que giram em torno de 60.

24. Os BEPs disponibilizam apenas algumas informações sobre os cargos de NES e mesmo assim só a partir de 2003. Somente em relação à remuneração há dados desde 1996. Não há informações nos Boletins sobre o tipo de vínculo dos cargos de NES.

25. Excepcionalmente os gráficos 8 a 11 (tipos de vínculo) apresentam um período menor, de 1998 a 2010, já que os BEPs só passaram a disponibilizar informações sobre quesito a partir de 1998.

26. Apenas a última edição de 1996 dos BEPs, correspondente ao mês de novembro, apresenta dados referentes aos ocupantes de cargos de DAS.

TABELA 1

Quantitativo dos cargos de DAS e NES – 1996-2010<sup>1</sup>

	1996 <sup>2</sup>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
DAS 1	7.206	6.820	6.554	5.681	6.503	6.665	6.733	6.551	6.761	7.054	6.821	6.836	6.929	7.003	6.954
DAS 2	5.661	5.943	5.678	5.313	5.442	5.615	5.703	4.658	5.213	5.480	5.366	5.550	5.673	5.862	5.943
DAS 3	2.265	2.472	2.490	2.690	2.826	2.828	2.954	3.055	3.420	3.509	3.588	3.703	3.785	3.973	4.105
DAS 4	1.464	1.682	1.716	1.810	1.866	2.073	2.158	2.341	2.651	2.785	2.886	2.946	3.027	3.159	3.270
DAS 5	503	558	607	666	606	662	672	772	852	911	943	951	978	1.008	1.027
DAS 6	128	132	138	146	146	152	154	182	186	186	193	201	207	212	209
NES		51	53	60	37	39	76	50	53	50	50	51	53	53	49
Total	17.227	17.658	17.236	16.366	17.426	18.034	18.450	17.609	19.136	19.975	19.847	20.238	20.652	21.270	21.557

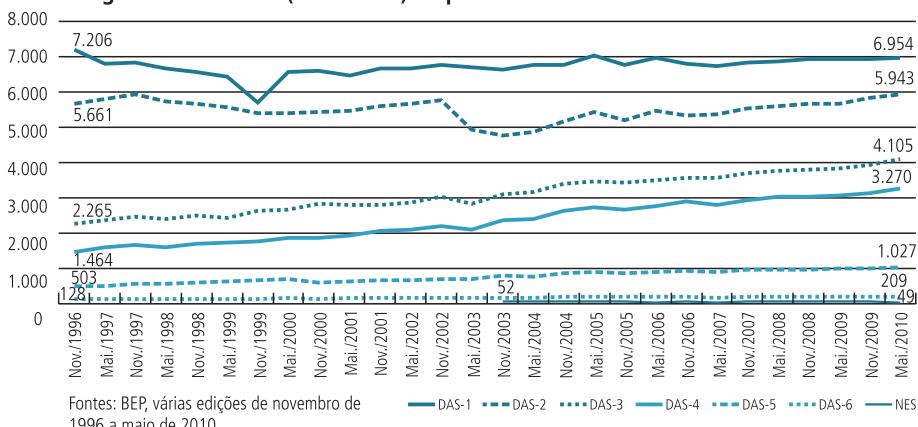
Fontes: BEPs nº 8 a 170.

Notas: <sup>1</sup> Exceto para os anos de 1996 e 2010, o quantitativo apresentado neste quadro corresponde ao total vigente no mês de dezembro.

<sup>2</sup> Os dados desta coluna referem-se à posição em agosto de 1995.

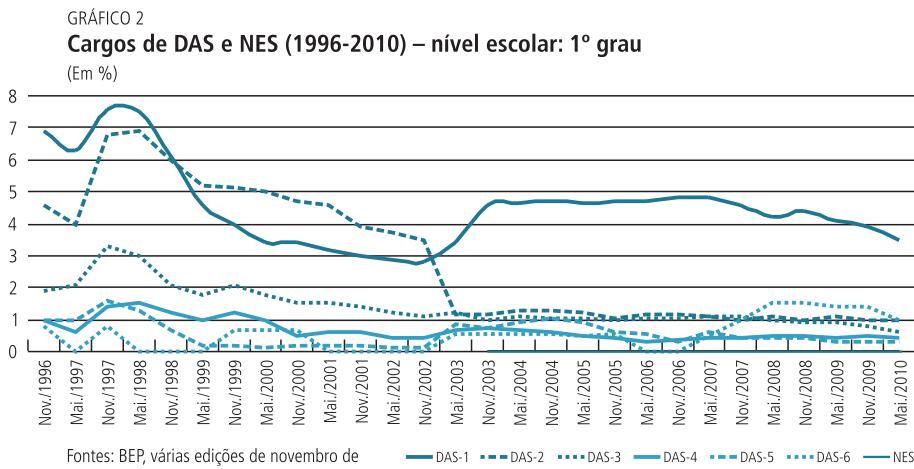
Analisando esses dados por meio do gráfico 1, fica mais clara a evolução dos níveis 3 a 6 ao longo do tempo. Verificamos como o crescimento dos DASs 3 e 4 foi expressivo e constante, com uma acentuada alta entre 2003 e 2004, início do governo Lula. O total dos cargos de nível 5 também apresenta significativa ampliação ao longo da presidência de Lula. Quanto aos níveis mais baixos de DAS, 1 e 2, o gráfico mostra a oscilação desse quantitativo, como já observado na tabela anterior. Também entre 2003 e 2004, o total de DAS 2 tem uma redução grande.

GRÁFICO 1  
Cargos de DAS e NES (1996-2010) – quantitativo

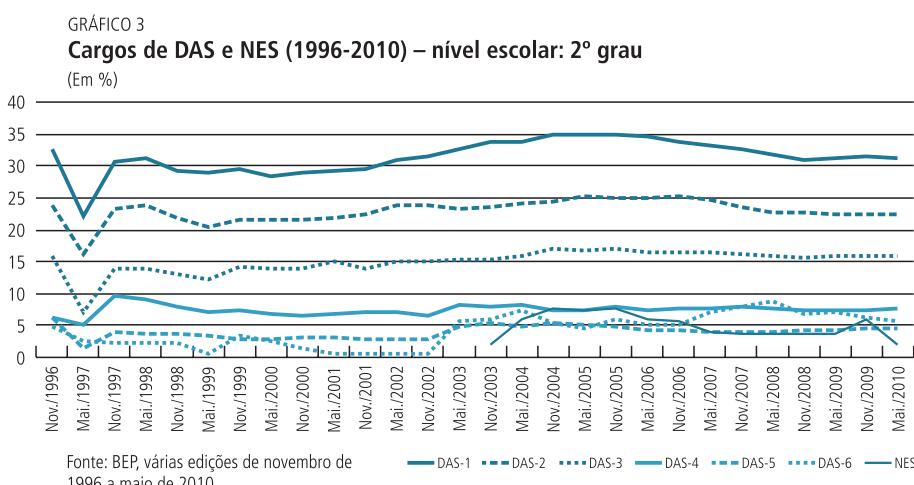


No que concerne à escolaridade desse grupo, organizamos cinco gráficos, correspondentes a diferentes níveis de formação. O gráfico 2 mostra o percentual de ocupantes, por nível, com formação de 1º grau (atual ensino fundamental).

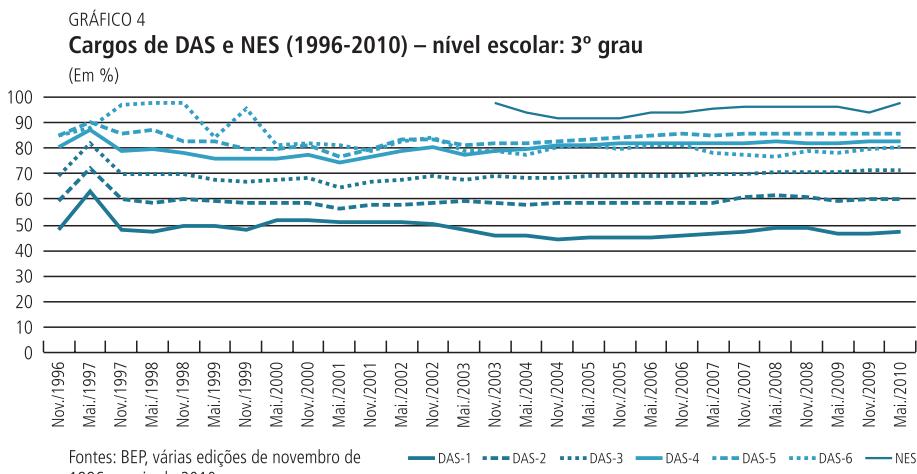
Em termos gerais, esse nível é muito baixo entre o conjunto dos DASs, sendo relativamente maior nos DASs 1, cerca de 5%. A propósito, no início do governo Lula houve um aumento dos ocupantes de DAS 1 com nível máximo escolar de 1º grau. Ao mesmo tempo, observou-se uma redução desse nível escolar entre os DASs 2.



O gráfico 3 revela o percentual de ocupantes de DAS com apenas o 2º grau (atual ensino médio). Podemos dizer que entre os DASs de níveis 1 a 4 a tendência foi de relativa estabilidade no decorrer dos anos, com aumentos sutis desse nível de formação entre 2003 e 2006. Para os DASs 5 e 6, houve também um aumento, mais expressivo, no governo Lula. A tendência de crescimento foi maior para os DASs 6, com picos de 10%, o que significa que mais pessoas com apenas o 2º grau passaram a ocupar os postos de direção mais relevantes no âmbito da administração pública federal.



No gráfico 4 nota-se que, em termos comparativos, o percentual de ocupantes de cargos de DAS cuja escolaridade máxima é o nível superior permanece, em certa medida, regular ao longo dos anos. Os níveis 4, 5 e 6 na maior parte do tempo foram ocupados por profissionais que em mais de 80% dos casos dispunham de diploma universitário. Esse percentual também se mostra expressivo para os cargos hierarquicamente mais baixos, variando entre 45% e 70%.

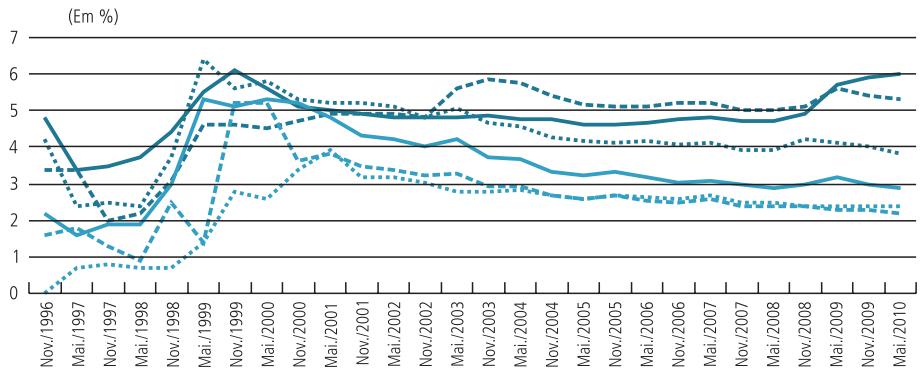


Entretanto, ao considerar os níveis de pós-graduação, *lato sensu* e *stricto sensu*, isto é, especialização ou formação em mestrado e doutorado, verificamos no BEP percentuais relativamente baixos para esse conjunto de dirigentes públicos. Segundo esses dados, os ocupantes de cargos de DAS níveis 5 e 6 apresentam, por exemplo, menor formação de especialista (em torno de 3%) em comparação com os níveis mais baixos. Todavia, cotejando os dados disponíveis nos BEPs sobre o nível de pós-graduação dos ocupantes desses cargos, pelo menos entre os DASs 5 e 6, com os coletados por nossa pesquisa, observamos níveis mais altos de pós-graduados. Segundo algumas entrevistas que fizemos com técnicos do governo no período de implementação do BEP, essas diferenças quanto à titulação são devidas ao fato de que o Mare e o hoje MPOG baseiam-se em informações que vêm dos órgãos onde os DASs estão lotados e essas informações não são completas. Em geral, o mais importante a ser registrado nesses dados são a função, o vínculo e o salário. O nível educacional é uma informação que “não precisa” ser correta e muitas vezes é descuidada, pois não afeta “o mais importante”, ou seja, a questão orçamentária .

Na pós-graduação *stricto sensu*, mestrado e doutorado, os ocupantes dos postos de DAS 6 têm, na maior parte dos dois governos, nível mais elevado em relação aos demais, embora, segundo o BEP, esse percentual não passe de cerca de

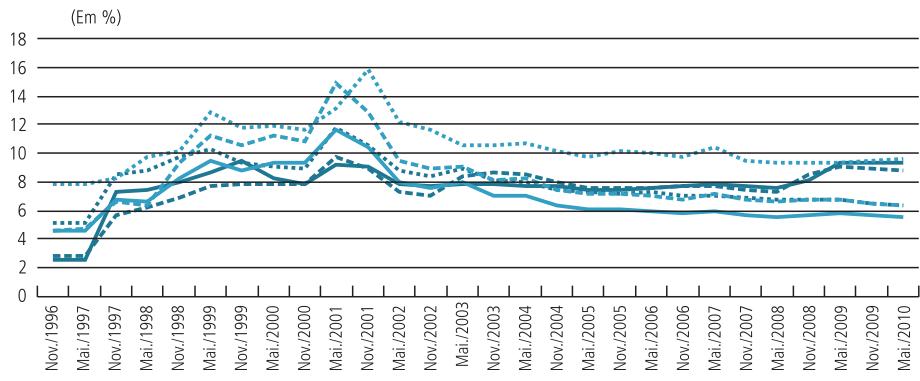
15%. Pelos dados de nossa amostra esse percentual está em torno de 50%, pelas razões acima mencionadas. Ou seja, a precisão quanto ao perfil dessas pessoas é menos valorizada do que os dados financeiros. Insistimos em mostrá-los apenas para registrar o déficit das informações que são publicizadas acerca de nossos dirigentes públicos. A rigor, pouco se sabe sobre eles para além de onde estão lotados e quanto custam. Nossa pesquisa tentou avançar nessa direção.

**GRÁFICO 5  
Cargos de DAS (1996-2010) – nível escolar: especialização**



Fonte: BEP, várias edições de novembro de 1996 a maio de 2010.

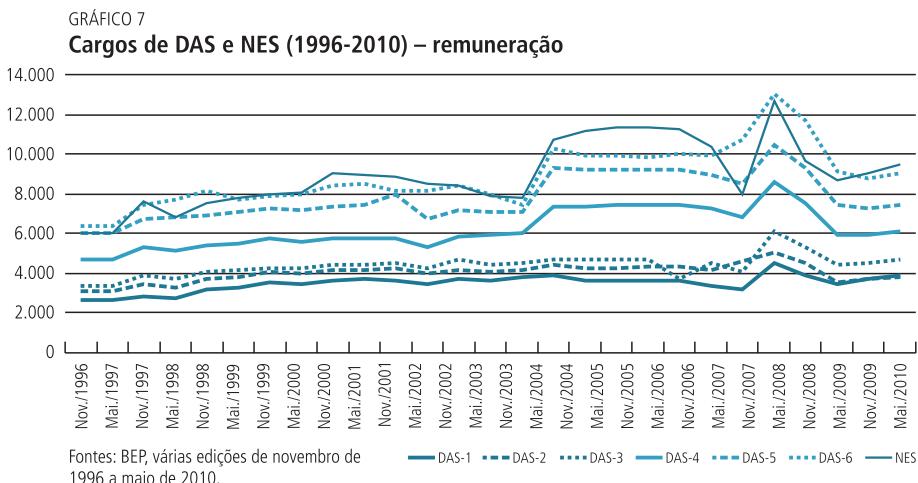
**GRÁFICO 6  
Cargos de DAS (1996-2010) – pós-graduação: mestrado e doutorado**



Fonte: BEP, várias edições de novembro de 1996 a maio de 2010.

A mudança mais expressiva do período está na remuneração, sobretudo para os cargos de DAS mais altos, do 4 ao 6, e de NES. Entre 1998 e 2002 o valor das remunerações apresentou algumas oscilações, mas é a partir de 2004 que percebemos aumentos significativos em relação aos níveis mais altos. A presidência de Lula,

portanto, se caracteriza por seguidas alterações no valor dos salários para os DASs, inclusive para os níveis 1 ao 3 como se pode ver no gráfico 7.<sup>27</sup>



Como observamos acima, enquanto os dados sobre escolaridade não estão necessariamente corretos em função da prioridade dada pela administração aos dados orçamentários, às vezes em detrimento dos dados necessários à gestão, no que toca a salários e ao tipo de vínculo com o serviço público, as informações do BEP são, ao que tudo indica, bem precisas.

Ao longo de todo o período de existência do BEP, a melhor remuneração praticada para os DASs, particularmente a partir do nível 4, aconteceu no governo Lula, a exemplo do que ocorreu com algumas carreiras de Estado.

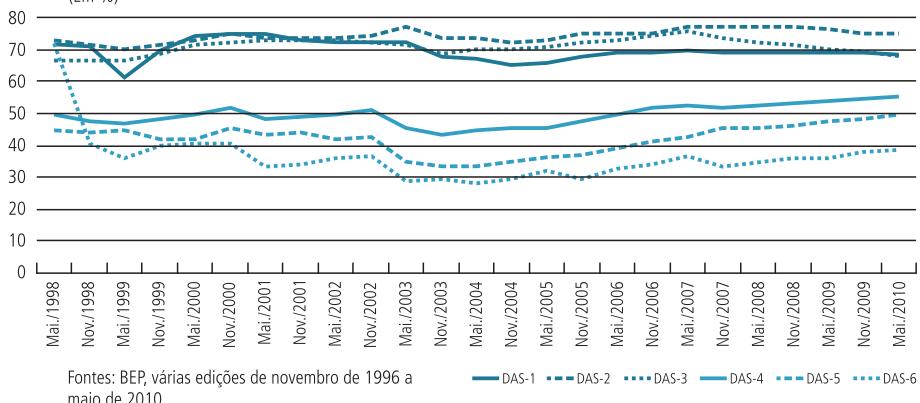
Apresentamos a seguir os dados que tratam do tipo de vínculo com o serviço público desse conjunto de profissionais. Esse é um dos aspectos que mais têm mobilizado os que se preocupam com a profissionalização da máquina pública e com o clientelismo. As formas de vínculo abrangem quatro categorias: servidor efetivo ou requisitado da esfera federal, servidor requisitado de outra esfera de governo, não servidor e aposentado. De modo geral, os gráficos dispostos abaixo mostram que no decorrer de 1998 a 2010 mais de 60% dos postos de DAS 1, 2 e 3 foram compostos por pessoas provenientes do serviço público federal (efetivos de órgão em que atuam ou requisitados); foi crescente, a partir do governo Lula,

27. O Artigo 2º da Lei nº 11.526, de 4 de outubro de 2007, dispõe que o servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego em qualquer dos poderes da União, dos estados e dos municípios ou do Distrito Federal, investido nos cargos em comissão da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, poderá optar por uma das remunerações a seguir discriminadas: i) a remuneração dos cargos em comissão, acrescida dos anuênios; ii) a diferença entre a remuneração do cargo em comissão e a remuneração do cargo efetivo ou emprego; iii) a remuneração do cargo efetivo ou emprego, acrescida do percentual de 60% do respectivo cargo em comissão.

a participação de servidores públicos estaduais e municipais nos níveis mais altos de DAS, embora essa tendência não tenha atingido os níveis mais baixos (do 1 ao 3); o percentual de “não servidores públicos” entre os ocupantes de cargos de DAS 4, 5 e 6 apresentou expansão nos primeiros anos do governo Lula, mas posteriormente declinou; a participação de aposentados no conjunto desses cargos diminui paulatinamente no decorrer do tempo. Abaixo tratamos mais detalhadamente desses dados.

Conforme apontamos, os ocupantes de cargos de DAS que são servidores efetivos do órgão federal em que atuam ou são requisitados em outros órgãos federais estão presentes especialmente nos níveis 1, 2 e 3 ao longo dos anos examinados. O percentual, no entanto, vai diminuindo à medida que os níveis sobem. Ou seja, conforme crescem as responsabilidades e os salários, cai o percentual de DASs que pertencem aos quadros do governo federal. Nos níveis 4 e 5 esse percentual gira em torno de 40%, enquanto o 6 concentra os menores percentuais, cerca de 30%. Especificamente em 2003, no início do governo Lula, observa-se um pequeno decréscimo no percentual de pessoas com esse tipo de vínculo nos cargos de DAS 4, 5 e 6.

**GRÁFICO 8**  
**Cargos de DAS (1996-2010) – tipo de vínculo: servidor efetivo ou requisitado [esfera federal]**  
 (Em %)



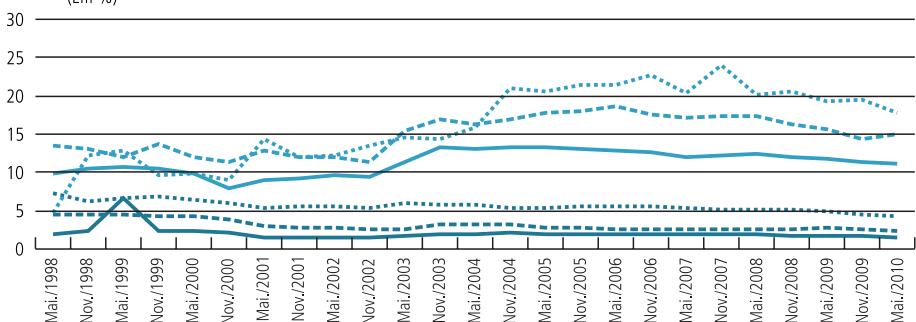
Fontes: BEP, várias edições de novembro de 1996 a maio de 2010.

O gráfico 9 mostra que o início do governo Lula também foi marcado por uma consistente expansão de servidores requisitados de órgãos das esferas estaduais e municipais entre os três níveis mais altos de DAS, especificamente os níveis 4, 5 e 6. Nos últimos anos, contudo, essa tendência tem declinado. No caso dos DAS 1, 2 e 3, essa presença é muito pequena – cerca de 5%.

GRÁFICO 9

**Cargos de DAS (1996-2010) – tipo de vínculo: requisitado de outra esfera de governo (estadual ou municipal)**

(Em %)



Fonte: BEP, várias edições de novembro de 1996 a maio de 2010.

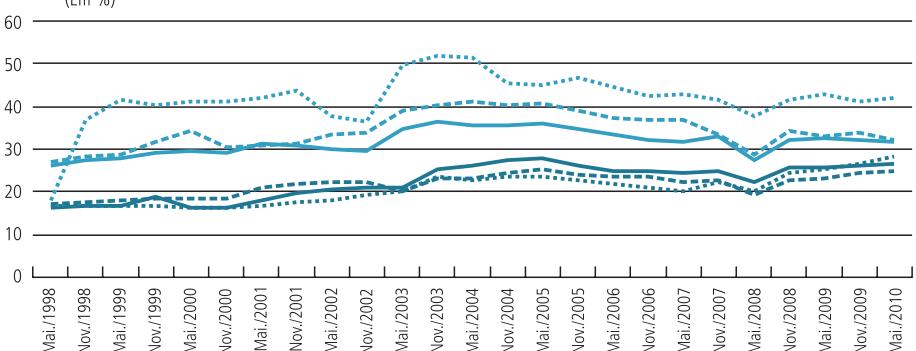
— DAS-1    - - - DAS-2    ... DAS-3    — DAS-4    - - - DAS-5    ... DAS-6

No gráfico 10 é possível visualizar a participação entre os DASs de profissionais recrutados fora do serviço público, categoria que chamamos de “não servidor”. Embora esse tipo de vínculo apresente uma trajetória variada ao longo do tempo, a partir do primeiro ano do governo Lula, em 2003, há, pelos dados dos BEPs, um aumento em todos os níveis de DAS de pessoas sem vínculo com o serviço público, embora entre os níveis mais baixos esse aumento seja sutil em comparação com a expansão verificada entre os DASs 4, 5 e 6. Essa tendência parece ter sofrido inflexão em 2008, mas em 2009 volta a se elevar. Em síntese, a participação de não servidores entre os DASs sofre um crescimento visível nos anos de 2003 e 2004, cai um pouco a partir de 2005, e após 2008 tende a aumentar.

GRÁFICO 10

**Cargos de DAS (1996-2010) – tipo de vínculo: não servidor**

(Em %)

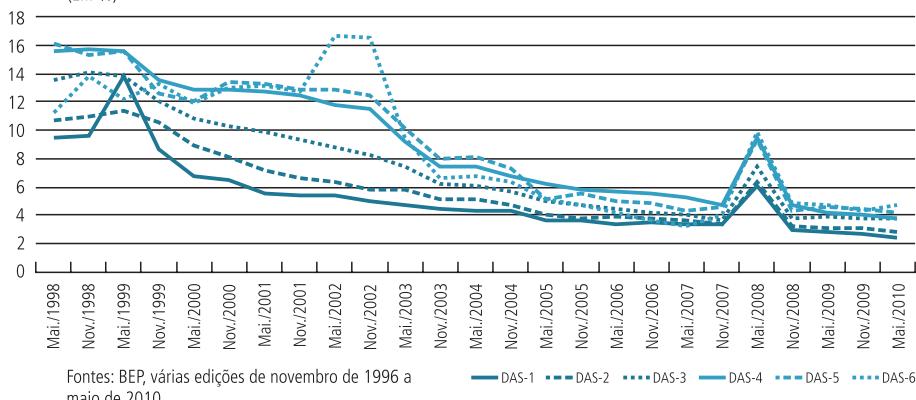


Fontes: BEP, várias edições de novembro de 1996 a maio de 2010.

— DAS-1    - - - DAS-2    ... DAS-3    — DAS-4    - - - DAS-5    ... DAS-6

Em relação à presença de aposentados entre os ocupantes de cargos de DAS, verifica-se (gráfico 11) que os percentuais vêm declinando desde 1999. Contudo, no governo Lula esta diminuição foi mais expressiva, sobretudo nos níveis 4 a 6. Convém assinalar que até 2003 os aposentados eram mais frequentes entre os altos cargos de DAS, mas a partir de 2004 o percentual deles parece convergir, em todos os postos de DAS, para uma faixa de 4% a 6%. Em 2008 a participação de aposentados aumenta significativamente em todos os níveis. Contudo, adiante retoma os patamares de 2007. Ao que parece, a diminuição de aposentados entre os ocupantes de postos de DAS no governo Lula deu lugar a pessoas provenientes de outras esferas de governo (estados e municípios) e de fora do setor público.

**GRÁFICO 11**  
**Cargos de DAS (1996-2010) – tipo de vínculo: aposentado**  
 (Em %)



Fontes: BEP, várias edições de novembro de 1996 a maio de 2010.

Considerando os dados disponíveis nos BEPs, chegamos a algumas conclusões: *i*) o quantitativo de cargos de DAS, especificamente os níveis 3, 4, 5 e 6, apresenta uma trajetória de expansão que, embora atravesse o governo FHC, se acentua na presidência de Lula; *ii*) há um aumento acentuado nas remunerações dos níveis mais altos de DAS no início do governo Lula que contrasta com as elevações graduais que vinham ocorrendo; *iii*) não há nos dois governos um padrão regular em relação aos tipos de vínculo, os quais se apresentam de forma bem variável ao longo do tempo, sobretudo nos níveis mais altos. A seguir vamos examinar o perfil dos ocupantes de cargos de DAS e NES no decorrer dos dois governos Lula usando para tanto os dados de nossa amostra.

## 5 PERFIL DA AMOSTRA – OCUPANTES DE CARGOS DE DAS 5 E 6 E NES (LULA 1 E LULA 2)

Nesta seção apresentaremos indicadores detalhados para os conjuntos de ocupantes de cargos de DAS 5 e 6 e NES nos dois governos Lula. O primeiro conjunto, referente ao primeiro governo (Lula 1), agrupa uma amostra de 302 pessoas, e o

segundo, referente ao segundo mandato (Lula 2), inclui 417 pessoas.<sup>28</sup> Iniciaremos esta exposição apresentando informações básicas sobre as amostras dos dois governos Lula, relativas à presença feminina, cor e região de procedência.

Quanto ao perfil social desse grupo, os dados apontam uma presença majoritariamente masculina. Em Lula 1, 75,5% da amostra eram compostos por homens, enquanto no segundo governo esse percentual é de 73,6%. Atendo-nos à distribuição de homens e mulheres dentro de cada nível de DAS e entre os NES, fica claro (tabela 2) que a maioria está concentrada no nível DAS 5, que quantitativamente reúne o maior número de integrantes da pesquisa.

**TABELA 2**  
**Distribuição dos sexos por tipos de cargo**  
(Em %)

	Lula 1		Lula 2	
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
DAS 5	77,1	68,4	75,4	73,6
DAS 6	16,2	18,0	18,2	18,6
NES	6,7	13,6	6,4	7,8
Total		100,0		100,0

Fonte: D'Araujo (2007).

Assim como no quesito sexo observamos um quadro majoritariamente masculino, outra maioria pode ser constatada quando nos detemos nas características étnicas desses dirigentes nos dois governos Lula: 87,2% no primeiro e 84,8% no segundo são brancos. A tabela 3 mostra a distribuição étnica nos dois governos

28. O processo de formação das amostras teve como ponto de partida uma listagem de 1.269 cargos de DAS 5 e 6 e NES fornecida pela Secretaria de Gestão do MPOG em julho de 2006. Desses 1.269 cargos, verificamos que 1.202 estavam ocupados, com distribuição por 69 órgãos. Desse total de 1.202, conseguimos identificar os nomes de 1.150, mas só foi possível localizar meios de contato para 1.013 deles. Em setembro de 2006, os 1.013 questionários começaram a ser enviados por meio de correio eletrônico. Dos contatados, 278 responderam ao questionário, um retorno de 27,4%. Para algumas pessoas, 24 no total, conseguimos preencher o questionário com os dados de seus currículos em sites oficiais e com informações da imprensa. Com isso, chegamos a uma amostra de 302, correspondente a 23,8% do total de cargos informados pela Secretaria de Gestão do MPOG em meados de 2006, e a 25,1% dos cargos de DAS e NES ocupados nessa ocasião.

Para a construção da amostra do segundo governo, tomamos por base a lista inicial de 1.269 cargos. Detectamos que a quantidade de cargos subiu para 1.344 e que a estrutura organizacional se expandiu devido à criação, em 2007, de três novos órgãos: a Secretaria Especial de Portos, a Secretaria de Comunicação Social e o Ministério Extraordinário de Assuntos Estratégicos. Dos 1.344 cargos de DAS 5 e 6 e NES, apuramos que 1.198 estavam ocupados. Os cargos ocupados estavam distribuídos em 71 órgãos. Entramos em contato com 848 pessoas. Em fevereiro de 2008 começamos a enviar o questionário, por correio eletrônico. Ao longo de quase três meses, obtivemos retorno de 203 pessoas, o que equivale a 24% do total dos 848 ocupantes de cargos de DAS 5 e 6 e NES a quem solicitamos o preenchimento do questionário. Ao fim desse processo, juntamos os 203 questionários respondidos aos dos 214 servidores que participaram da primeira fase da pesquisa e que permaneceram no governo federal. Assim, chegamos a uma amostra de 417 pessoas, que corresponde a 30% dos 1.344 cargos de DAS 5 e 6 e NES identificados na segunda gestão do presidente Lula e a 34,8% dos que estavam ocupados.

em comparação com a distribuição étnica da população brasileira, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

TABELA 3

**Distribuição étnica por governos e pela população brasileira**

(Em %)

	Lula 1	Lula 2	Dados IBGE - pop. brasileira (2007)
Preto	2,0	2,0	7,4
Pardo	9,8	11,7	42,4
Branco	87,2	84,8	49,4
Amarelo	0,7	1,0	0,7
Índio	0,3	0,5	0,1
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: D'Araujo (2007).

Indagados sobre a região de procedência antes de se mudarem para Brasília, seja para ocupar o cargo de DAS ou para assumir um emprego público, no caso dos servidores efetivos, os componentes das amostras, como vemos na tabela 4, revelaram vir em grande parte da região Sudeste. Na comparação entre as amostras Lula 1 e 2, nota-se que esse percentual aumenta, passando de 41,4% para 54,8%. Os demais, em ordem decrescente, vieram das regiões Sul, Nordeste, Centro-Oeste e Norte. Tanto no primeiro como no segundo mandato havia oito pessoas que antes de se mudarem para Brasília estavam no exterior.

TABELA 4

**Região de procedência por governos e pela população brasileira**

(Em %)

	Lula 1	Lula 2	Dados IBGE - pop. brasileira (2007)
Norte	3,0 (12)	4,1 (16)	8,1
Nordeste	8,1 (32)	10,9 (43)	27,5
Centro-Oeste	7,8 (31)	11,4 (45)	7,2
Sul	12,4 (49)	16,7 (66)	14,6
Sudeste	41,3 (163)	54,8 (216)	42,6
No exterior	2,0 (8)	2,0 (8)	
Total	100,0 (395)	100,0 (394)	100,0

Fonte: D'Araujo (2007).

Mais uma vez, comparando os dados das amostras com os do IBGE, relativos à distribuição regional da população brasileira, observamos que o Norte e o Nordeste são as regiões menos representadas nesse conjunto de DAS e de NES.

Embora tenha havido um aumento percentual dessas regiões no segundo governo Lula, os valores ainda estão longe da distribuição real da população no Brasil. Em Lula 2, também se intensifica a participação do Sudeste, que em comparação com os dados do IBGE aparece sobrerepresentada. Embora nossa pesquisa trate de uma amostra específica e pequena em termos quantitativos, ela reforça a tese das desigualdades no Brasil, quer do ponto de vista racial, quer do ponto de vista regional.

Os próximos tópicos abordam a formação acadêmica, a experiência profissional e política, e os vínculos associativos desse conjunto de dirigentes públicos.

### 5.1 Nível escolar

A escolaridade dos integrantes das amostras Lula 1 e 2 apresenta semelhanças entre si, pois em ambas 95% do total são pessoas com nível superior ou pós-graduação. Aproximadamente 16% possuem como título máximo o terceiro grau, cerca de 30% cursaram alguma especialização, e cerca de 50% fizeram mestrado ou mestrado e doutorado. No segundo governo houve, contudo, um ligeiro aumento do número de pessoas da amostra com até nível médio: de 5 para 11.

A tabela 5 mostra as especificações da formação acadêmica dos 302 membros da amostra do primeiro governo, lado a lado com as das 417 pessoas do segundo. Com ligeiras variações, os percentuais são mantidos nos dois governos.

TABELA 5  
Escolaridade das amostras – titulação máxima

	Lula 1		Lula 2	
	Frequência	%	Frequência	%
Até o ensino médio	5	1,7	11	2,6
Superior completo	50	16,6	65	15,6
Especialização	99	32,9	129	30,9
Pós-graduação (mestrado e/ou doutorado)	147	48,8	212	50,8
Total	3.011	100,0	417	100,0

Fonte: D'Araujo (2007).

Comparando os dados da escolaridade das amostras com os divulgados pelo BEP de agosto de 2010 referentes ao total dos 1.288 cargos de DAS 5 e 6 e NES ocupados nesse mês, verifica-se que os dados oficiais sobre formação acadêmica estão de fato incompletos.<sup>29</sup> Podemos afirmar isso com segurança quando observamos a consistência dos indicadores de nossas amostras, que evidenciam níveis

29. Pelos dados oficiais dos BEPs, 4,9% do total desses cargos têm como titulação máxima o 2º grau, 86,2% o 3º grau, 2,2% o nível de especialização e apenas 6,7% teriam titulação de mestrado ou doutorado.

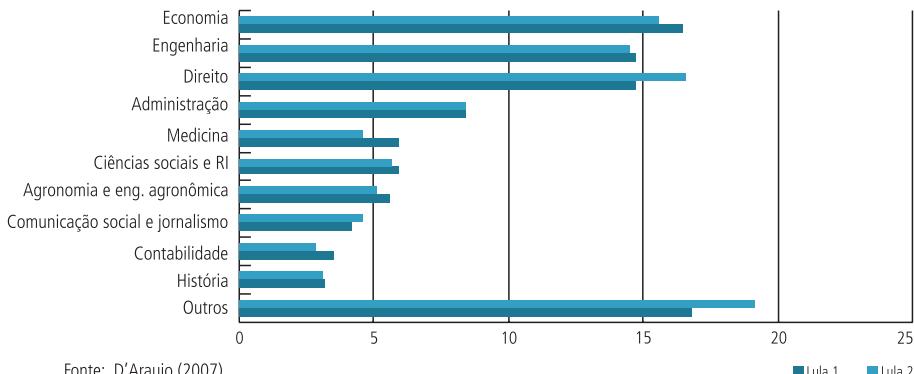
bem mais altos de escolaridade dos ocupantes de cargos de DAS 5 e 6 e NES nos dois governos Lula.

Ao indagar as áreas e as instituições dos cursos de graduação, especialização e pós-graduação *stricto sensu* dos ocupantes de cargos de DAS e NES nos dois governos, percebemos certa constância, quer nas especialidades, quer nas instituições cursadas.

Na graduação, como se vê no gráfico 12, as áreas de economia, engenharia, direito, administração e medicina continuam predominando, com poucas variações. Em sexto lugar vem a área de ciências sociais e relações internacionais. Nas instituições cursadas na graduação, aumenta a presença da Universidade de Brasília (UnB), mas a Universidade de São Paulo (USP) e as universidades católicas se mantêm como as principais escolas que prepararam os ocupantes dos cargos em questão. O alto percentual de “outros” no gráfico 13, referente às instituições de ensino da graduação, revela que esse nível de escolaridade está altamente disperso, o que demonstra, de certa forma, o crescimento do sistema universitário do país.

**GRÁFICO 12**  
**DAS 5, 6 e NES – áreas dos cursos de graduação**

(Em %)

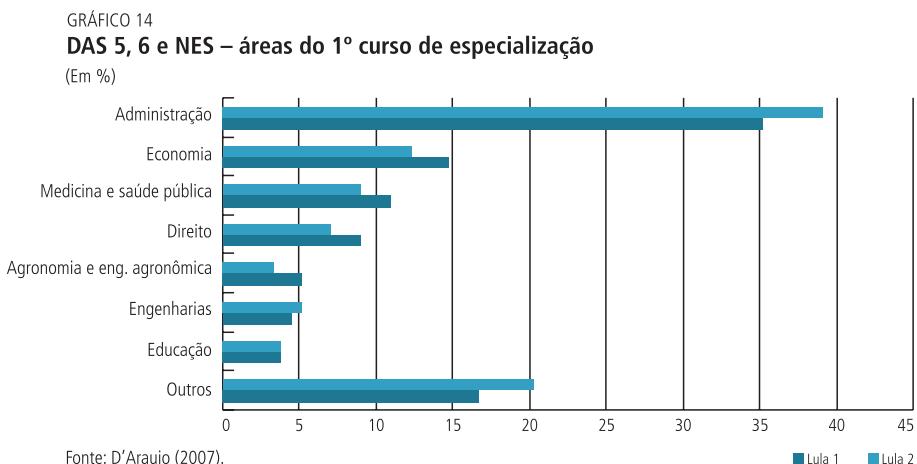
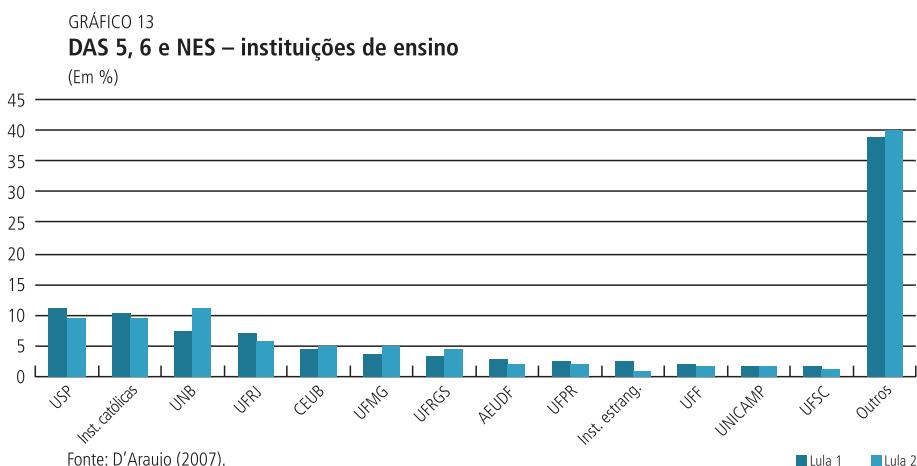


Fonte: D'Araujo (2007).

■ Lula 1 ■ Lula 2

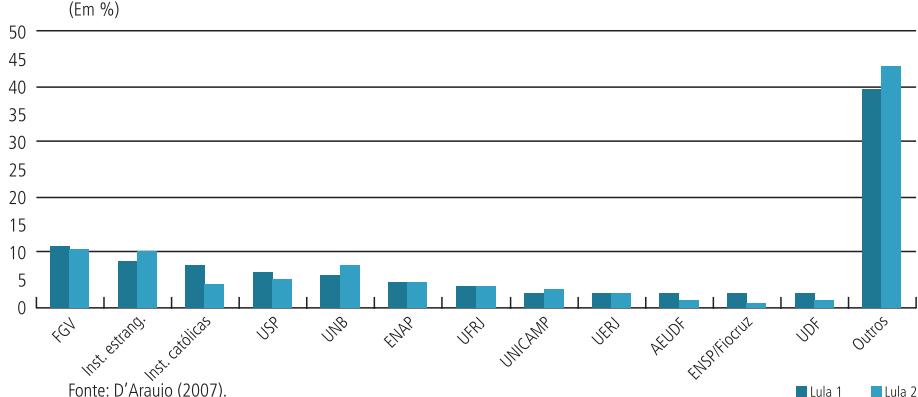
No grau de especialização ocorre nítida concentração no curso de administração, que apresenta crescimento de um governo para o outro e que significa mais do dobro dos formados em economia. Comparando o gráfico 14 com o gráfico 12, percebemos ainda uma redução na variedade dos cursos. A lista dos estabelecimentos de ensino também apresenta variações em relação ao que foi visto para a graduação, embora não se altere significativamente de um governo para o outro. A Fundação Getulio Vargas (FGV) e as instituições estrangeiras são apontadas como os principais núcleos de formação desse nível, o que faz com que o gráfico 15 apresente um perfil diferente do observado no gráfico 13, em que a

USP e as instituições católicas predominam. Nesse nível de ensino não há representação das ciências sociais, área mais afeita ao ensino estritamente acadêmico e à pesquisa.



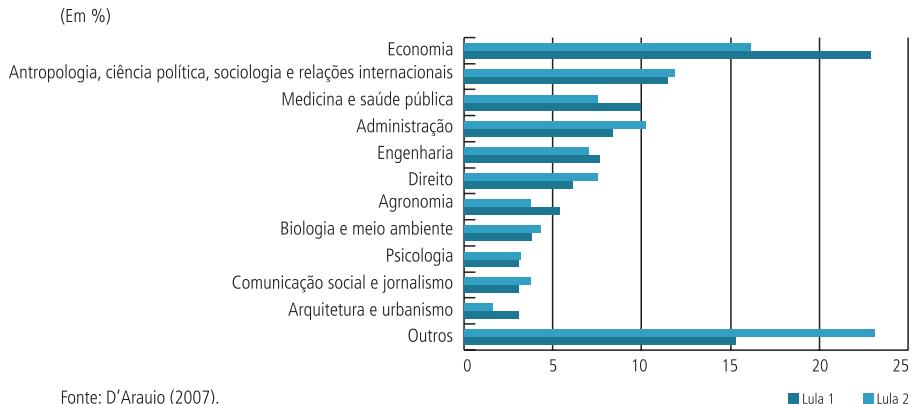
No nível de mestrado, como mostra o gráfico 16, o curso de economia predomina, embora sofra uma redução considerável no segundo governo Lula. Os mestres em ciências sociais (antropologia, sociologia e ciência política) e relações internacionais mantêm-se na segunda posição e aumentam um pouco sua participação no segundo mandato. Há ainda em Lula 2 um crescimento expressivo dos cursos de administração e direito. Nesse nível, apesar da proeminência da economia, não se observa uma concentração específica numa área de formação, como observamos nos cursos de especialização. A tendência é uma maior dispersão de formações, principalmente no segundo governo.

**GRÁFICO 15  
DAS 5, 6 e NES – instituições de ensino da 1<sup>a</sup> especialização**



Fonte: D'Araujo (2007).

**GRÁFICO 16  
DAS 5, 6 e NES – áreas do 1º mestrado**

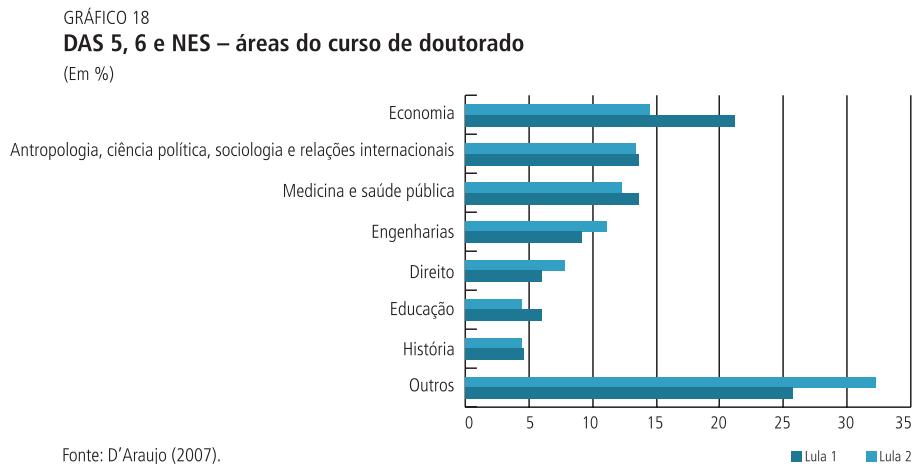
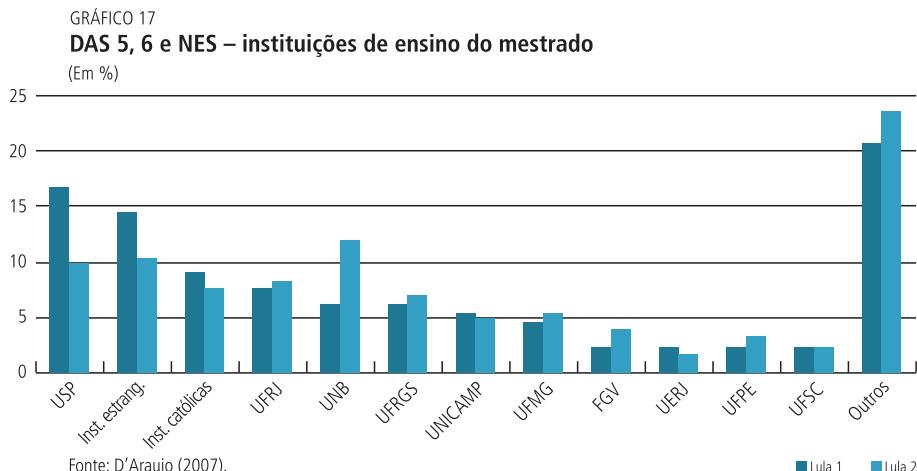


Fonte: D'Araujo (2007).

Nas instituições cursadas, objeto do gráfico 17, há uma maior participação da UnB e um aumento significativo na coluna “outros cursos”. Percebemos ainda que no segundo governo há uma alteração na distribuição dos estabelecimentos de ensino: é expressiva a redução da participação da USP e das instituições estrangeiras. O crescimento da UnB no segundo mandato pode indicar que um maior número de pessoas provenientes de Brasília está à frente desses postos de confiança.

Quanto aos doutores, como mostra o gráfico 18, no segundo governo cai novamente o número de formados em economia, que, não obstante, se mantém em primeiro lugar. Assim como no mestrado, os cursos no doutorado na área de ciências sociais também se situam na segunda posição. Medicina e saúde pública vêm em seguida. Observamos ainda, em Lula 2, um aumento na participação dos cursos de engenharia e direito. Nas instituições de ensino, como vemos no

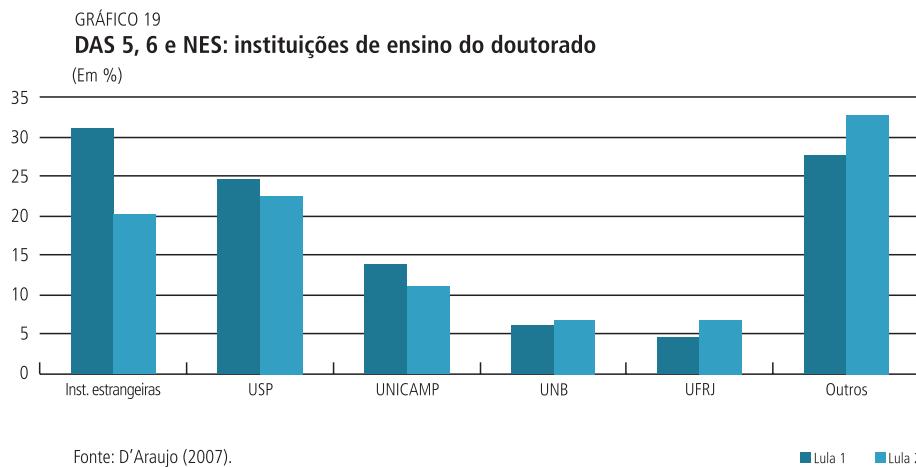
gráfico 19, diminuem os que são formados no exterior e apenas quatro instituições nacionais – USP, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), UnB e Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – formam, cada uma, 5% ou mais dos doutores recrutados pelo governo para esse tipo de cargo e função.



Com exceção dos cursos de especialização, em que a instituição mais cursada é a FGV, em todos os outros níveis de ensino predomina a USP.

Averiguamos também o nível de escolaridade dos pais dos integrantes das amostras do governo Lula a fim de verificar sua extração social e o nível de mobilidade que alcançaram em relação a seus progenitores. Como mostra a tabela 6, constatamos que a escolaridade dos membros das duas amostras é bem superior à de seus pais. Como vimos, entre os ocupantes de DAS 5 e 6 e NES que compõem

as amostras dos dois governos, cerca de 95% têm no mínimo o nível superior, mas para os pais esse percentual não chega a 45%, tanto em Lula 1 como em Lula 2.



**TABELA 6**  
**Escolaridade dos pais**  
 (Em %)

	Lula 1		Lula 2	
	Pai	Mãe	Pai	Mãe
Pós-doutorado	0,7 (2)	0,4 (1)	0,5 (2)	0,7 (3)
Doutorado	3,2 (9)	1,4 (4)	2,5 (10)	1,8 (7)
Livre-docência	0,7 (2)	0,4 (1)	0,7 (3)	0,2 (1)
Mestrado	2,9 (8)	2,5 (7)	2,8 (11)	2,5 (10)
Especialização	6,8 (19)	4,0 (11)	6,8 (27)	4,0 (16)
Superior completo	29,6 (82)	20,2 (56)	28,1 (112)	21,7 (86)
Superior incompleto	3,4 (11)	4,0 (11)	4,8 (19)	2,8 (11)
Ensino médio	21,7 (60)	35,4 (98)	20,8 (83)	32,3 (128)
Fundamental completo	10,8 (30)	12,3 (34)	13,1 (52)	15,1 (60)
Fundamental incompleto	18,4 (51)	19,5 (54)	18,6 (74)	18,7 (74)
Carreira militar	1,1 (3)		1,2 (5)	
Total	100,0 (277)	100,0 (277)	100,0 (398)	100,0 (396)

Fonte: D'Araujo (2007).

A taxa de pós-graduação *stricto sensu* é muito baixa para os pais em comparação com seus filhos. No primeiro governo Lula apenas 7,5% dos pais e 4,7% das mães tinham como título máximo mestrado, ou doutorado, ou pós-doutorado, ou livre docência, enquanto no segundo mandato esses percentuais são de 6,5% para os

pais e 5,2% para as mães. Nas amostras, aproximadamente 50% obtiveram algum desses níveis de pós-graduação *stricto sensu*. Sendo a educação, no Brasil, o principal indicador para medir ascensão social e renda, essas são algumas evidências que nos fazem supor que grande parte do grupo de DAS 5 e 6 e NES analisados nesta pesquisa é proveniente de famílias que pertencem a setores socioeconômicos mais baixos. Consequentemente, os dados revelam que reunir as condições acadêmicas apresentadas acima, bem como ocupar qualquer um dos cargos aqui considerados, representa expressiva mobilidade social para a maioria dos integrantes de nossa amostra.

## 5. 2 Experiência profissional e político-partidária

A profissionalização é um aspecto importante de nossa pesquisa, pois tenta afeitar, entre outros fatores, se os ocupantes de cargos de DAS e NES vêm de uma trajetória de serviços públicos na União e nos governos subnacionais (estados e municípios) ou são estreantes. Comparamos as amostras dos dois governos na tabela 7 e notamos que o padrão geral é igual nos dois grupos. Ou seja, a maioria é formada por servidores federais efetivos. Verificamos também que os ocupantes dos cargos de DAS 5 e 6 e NES partilham o mesmo padrão de vínculo, isto é, são em sua maioria servidores públicos federais, seguidos pelos não servidores, pelos servidores requisitados e, por fim, pelos aposentados.

TABELA 7  
Tipo de vínculo das amostras  
(Em %)

	Lula 1				Lula 2			
	DAS 5	DAS 6	NES	Total	DAS 5	DAS 6	NES	Total
Servidor efetivo da esfera federal	54,1	49,1	50,0	52,7	54,7	44,2	48,4	52,3
Servidor requisitado de outra esfera de governo	11,9	17,0	11,1	12,7	12,1	16,9	12,9	13,0
Não servidor	26,3	32,1	36,1	28,5	26,4	37,7	35,5	29,1
Aposentado	7,6	1,9	2,7	6,1	6,8	1,3	3,2	5,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: D'Araujo (2007).

Na tabela 8 verificamos a distribuição do nível de escolaridade por cada tipo de vínculo. Nos dois governos, praticamente todos os servidores efetivos federais e os aposentados têm no mínimo o superior completo; os servidores requisitados de outras esferas se destacam pelo alto percentual de pessoas com pós-graduação *stricto sensu*; os não servidores apresentam níveis de pós-graduação próximos dos servidores federais, embora em Lula 2 os percentuais de mestres, doutores e pós-doutores, no conjunto, tenham aumentado mais entre os servidores federais do que entre os não servidores.

TABELA 8  
Tipo de vínculo por escolaridade  
(Em %)

	Lula 1				Lula 2			
	Servidor efetivo federal	Servidor efetivo de outra esfera	Não servidor	Aposentado	Servidor efetivo federal	Servidor efetivo de outra esfera	Não servidor	Aposentado
Até o ensino médio			2,3				4,1	
Superior incompleto		2,6	2,3		0,5	3,7	2,5	
Superior completo	17,9	5,3	18,8	22,2	14,3	13,0	18,2	21,7
Especialização	35,3	18,4	33,0	39,0	35,5	20,4	27,3	34,8
Mestrado	20,5	34,2	29,4	33,3	24,4	31,4	32,2	30,4
Livre-docência							0,8	
Doutorado	22,4	34,2	14,1	5,5	20,7	27,8	14,9	
Pós-doutorado	3,8	5,3			4,6	3,7		13,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

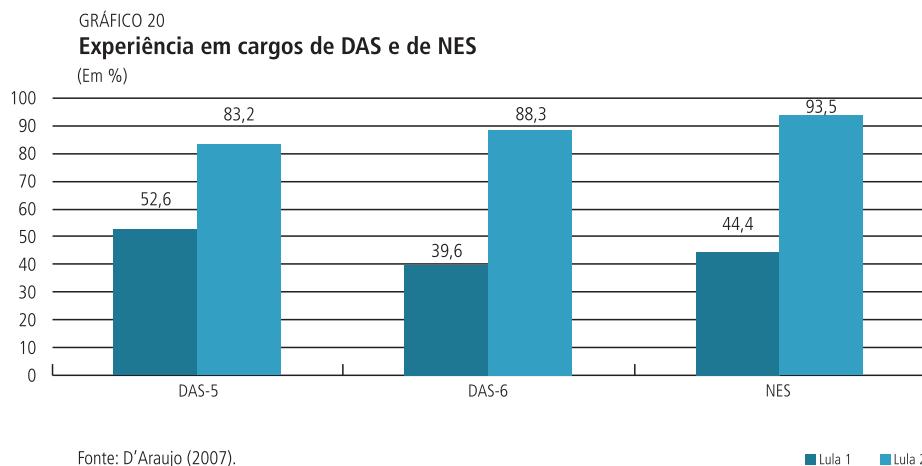
Fonte: D'Araujo (2007).

Essas observações, apesar de mostrarem as especificidades de cada tipo de vínculo, não apontam para diferenças substantivas que distingam as quatro origens de recrutamento dos ocupantes de cargos de DAS e de NES. Dessa forma, apenas com esses dados não se pode afirmar que o grau de escolaridade varia conforme a origem de recrutamento da amostra.

Quando examinamos, no gráfico 20, a experiência em cargos de DAS e NES das pessoas que compõem a amostra dos dois governos, verificamos diferenças. Em comparação com Lula 1, grande parte das pessoas do segundo governo já havia ocupado cargo de DAS e de NES. De fato, grande parte delas levava consigo a experiência do primeiro governo. Considerando a amostra de 417 pessoas do segundo governo, nota-se que mais de 80% dos DASs 5 e 6 e de 90% dos NES já tinham experiência em cargos de “direção e assessoramento superior”. O alto número de pessoas do primeiro governo que permaneceu no segundo, seja à frente dos cargos que ocupavam em Lula 1 ou em outras funções de confiança, assim como o percentual de ocupantes de DAS 5 e 6 e NES que já apresentavam experiência nesses cargos quando foram integrar a equipe do primeiro governo, demonstram que existe certa estabilidade de quadros e que grande parte dos cargos não tem sido ocupada por estreantes.

A tabela 9 apresenta os tipos de experiências profissionais das duas amostras, principalmente em cargos e funções de direção e gerência. Esses dados são oportunos para se avaliar a *expertise* desse conjunto de profissionais. Os percentuais se referem ao total dos cargos de DAS 5 e 6 e NES, respectivamente, de cada

amostra. Em termos gerais, as experiências que mais se destacam estão ligadas a docência, consultorias e funções técnicas. Os dados indicam que ao menos um terço dos DASs 5 e 6 e dos NES dos dois governos de Lula exerceram a atividade de professor universitário. Observa-se também que os percentuais correspondentes às experiências de consultoria e funções técnicas cresceram de um governo para outro.



**TABELA 9**  
**DAS 5 e 6 e NES – outras experiências profissionais**  
 (Em %)

	Lula 1				Lula 2			
	DAS 5	DAS 6	NES	Total	DAS 5	DAS 6	NES	Total
Consultor de empresas	10,3	7,5	2,8	8,9	13,7	16,4		13,1
Consultor financeiro		1,4		5,6	2,4	1,8	4,2	2,4
Outro tipo de consultoria	20,7	15,1	25,0	20,2	20,8	16,4	29,2	20,6
Direção ou coordenação de agências do governo	11,7	15,1	13,9	12,6	12,7	16,4	12,5	13,4
Direção ou coordenação de agências de fomento	2,8	1,9		2,3	2,4	1,8		2,1
Direção ou coordenação de agências internacionais	0,9			0,7	1,9	1,8		1,7
Diretor de empresas	10,8	9,4		9,3	9,0	12,7		8,9
Diretor de entidade do terceiro setor	10,3	11,3	11,1	10,6	10,8	9,1	20,8	11,3
Diretor de instituição de ensino	7,5	18,9	5,6	9,3	10,8	18,2	8,3	12,0
Funções técnicas	35,2	20,8	55,6	35,1	46,2	29,1	70,8	44,0
Gerente de banco	1,9	1,9		1,7	2,8	1,8		2,4
Professor universitário	35,7	39,6	44,4	37,4	29,7	36,1	43,3	31,9

Fonte: D'Araujo (2007).

Sabemos que para o desempenho dessas funções são necessários conhecimentos específicos de um determinado tema, sobretudo no âmbito das atividades de consultoria e docência, e o domínio de especialidades e técnicas. As informações que coletamos a esse respeito indicam, portanto, tratar-se de um grupo com competências profissionais.

Em cada cargo são expressivas também as funções de diretor ou coordenador de agências do governo, diretor de empresas, diretor de entidade do terceiro setor e diretor de instituição de ensino. Embora essas funções possam ser cumulativas, isto é, os mesmos profissionais possam ter atuado nesses diferentes ramos, os números sugerem um grupo com diversas habilidades e experiências. Além do que, demonstram a interface de parte desse grupo com organizações não governamentais (ONGs), no caso das experiências no terceiro setor, e com o meio acadêmico, dada a atuação na direção de instituições de ensino.

Atentamos também para a experiência política dos integrantes das amostras dos dois governos, e observamos um número muito baixo de pessoas que exerceram cargos eletivos, seja no Legislativo ou no Executivo. Como mostra tabela 10, apenas 8 pessoas da amostra do primeiro governo e 13 da do segundo tiveram cargos eletivos nos parlamentos municipal, estadual ou federal. Há que se ponderar, contudo, que esses números, embora baixos, atestam que ex-parlamentares, a maioria proveniente de legislativos municipais e estaduais, ocuparam cargos de confiança no Executivo federal durante o governo Lula, com ligeiro aumento no segundo mandato.

Quanto às experiências políticas exercidas no âmbito administrativo, em cargos de direção no Executivo municipal, estadual, federal e até mesmo em postos de ministro, verificamos que são mais frequentes nesse grupo do que o exercício de cargos eletivos. Em Lula 1, 124 pessoas das 302 que compunham a primeira amostra, isto é, 41%, indicaram esse tipo de experiência, enquanto em Lula 2 o percentual é de 72%. De um governo para o outro, o crescimento é maior entre aqueles que ocuparam cargos administrativos no âmbito federal – de 65 para 254. Isso se explica em grande parte pela permanência de pessoas do primeiro governo no segundo mandato de Lula – o que indica, como dissemos, estabilidade de quadros.

Considerando os dados sobre vínculo partidário, verificamos, pela tabela 11, que em torno de 25% dos profissionais de cada amostra são, ou já foram, filiados a um partido político. A grande maioria é de filiados ao PT. Aproximadamente 80% das pessoas que indicaram filiação partidária nas duas amostras eram petistas.<sup>30</sup>

30. Os partidos políticos aos quais os ocupantes de cargos de DAS, 5, 6 e NES indicaram filiação foram em Lula 1: Partido Comunista Brasileiro – PCB (1), Partido Comunista do Brasil – PCdoB (4), Partido Democrático Trabalhista – PDT (1), PPS (3), Partido Socialista Brasileiro – PSB (2), Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB (3), Partido dos Trabalhadores – PT (60), Partido Verde – PV (1); e em Lula 2: Democratas – DEM (1), PCB (1), PCdoB (6), PDT (4), Partido Liberal – PL (1), Partido Progressista – PP (1), PSB (1), PSDB (2), PT (86), Partido Trabalhista Brasileiro – PTB (1) e PV (2).

Medimos também a ocupação de cargos de direção partidária, e nesse âmbito o percentual observado foi menor, mas expressivo. Nos dois grupos, cerca de 10% das pessoas indicaram já ter ocupado essa posição.

TABELA 10

**DAS 5 e 6 e NES – experiência política antes de assumir o cargo**

	Lula 1 N = 302				Lula 2 N = 417			
	DAS-5	DAS-6	NES	Total	DAS-5	DAS-6	NES	Total
Parlamento	2	3	3	8	6	4	3	13
Vereador	--	2	2	4	4	2	2	8
Deputado estadual	1	1	1	3	2	1	1	4
Deputado federal	1	--	1	2	2	1	--	3
Senador	--	--	--	--	--	--	--	--
Executivo	1	1	--	2	1	--	1	2
Prefeito	--	1	--	1	--	--	--	--
Governador	--	--	--	--	--	--	1	1
Outras experiências no Executivo	79	27	18	124	212	61	27	300
Secretário municipal	33	8	9	50	44	19	7	70
Secretário estadual	24	12	9	45	36	17	6	59
Secretário federal	39	13	13	65	179	49	26	254
Ministro	7	2	1	10	6	4	1	11

Fonte: D'Araujo (2007).

TABELA 11

**Filiação partidária e ocupação de cargo de dirigente partidário**

(Em %)

	Filiação partidária		Direção partidária	
	Lula 1	Lula 2	Lula 1	Lula 2
DAS 5	52,0 (39)	59,3 (64)	54,8 (17)	54,2 (26)
DAS 6	33,3 (25)	30,6 (33)	35,5 (11)	37,5 (18)
NES	14,7 (11)	10,2 (11)	9,7 (3)	8,3 (4)
Total	24,8 (75)	25,9 (108)	10,3 (31)	11,5 (48)

Fonte: D'Araujo (2007).

Os filiados a partidos têm maior presença entre os ocupantes dos cargos de DAS 5 nos dois governos, e o mesmo se verifica na distribuição das pessoas das amostras que exerceram cargos de direção partidária, que também tendem a se concentrar nos DAS 5. Chama atenção a consistência do percentual de filiados de uma amostra para outra. Praticamente 25% dos ocupantes de cargos de DAS

5 e 6 e NES analisados no primeiro e no segundo mandatos indicaram vínculos com partidos políticos.

Pela tabela 12, verificamos o tipo de vínculo com o serviço público das pessoas das amostras Lula 1 e 2 com filiação partidária. Nota-se que, embora praticamente metade dos filiados venha de fora do setor público nos dois governos, isto é, não seja de servidores, a outra metade é composta de servidores públicos.<sup>31</sup> A nosso ver esses dados poderiam sugerir ambivalências. De um lado, ao mostrar que a ocupação desses cargos de confiança por filiados a partidos, sobretudo por petistas, não pertencentes ao setor público, poderia sugerir um tipo de partidarização da máquina pública. Mas, de outro lado, sabemos que metade desse grupo de filiados é composta de servidores efetivos, o que evidencia a forte interface do PT com o serviço público, conforme demonstrado, por exemplo, por Oswaldo Amaral (ver AMARAL, 2007).

TABELA 12

**Filiação partidária por tipo de vínculo**

(Em %)

	Lula 1		Lula 2	
	Total	Filiados PT	Total	Filiados PT
Servidor efetivo federal	24,3 (18)	20,3 (12)	25,0 (27)	23,2 (20)
Servidor requisitado de outra esfera	23,0 (17)	27,1 (16)	23,4 (25)	24,4 (21)
Não servidor	51,3 (38)	52,5 (31)	50,0 (54)	51,2 (44)
Aposentado	1,3 (1)		1,8 (2)	1,2 (1)
Total	100,0 (74) <sup>1</sup>	100,0 (59) <sup>2</sup>	100,0 (108)	100,0 (86)

Fonte: D'Araujo (2007).

Nota: <sup>1</sup> Uma pessoa não indicou informação sobre seu tipo de vínculo.<sup>2</sup> Idem.**5.3 Vínculos associativos**

Os indicadores de associativismo que reunimos demonstram alto grau de engajamento de grande parte dos componentes das duas amostras. Mais de 40% do grupo têm filiação sindical e envolvimento com movimentos sociais. Também é expressiva, em torno de 30%, a participação em conselhos profissionais e de gestão. A filiação a conselho profissional e a sindicatos, que é marca dos dois grupos analisados, denota a predominância do associativismo profissional e do corporativismo tradicional. Todavia, outras formas associativas consagradas a partir da promulgação da Constituição de 1988, tais como os conselhos gestores e entidades de organização local, também são expressivas.

31. Cerca de 25% de funcionários federais e de 23% de funcionários requisitados de estados e municípios.

Comparativamente, como vemos na tabela 13, os indicadores mostraram poucas alterações no decorrer dos dois mandatos de Lula. Há apenas algumas variações: os sindicalizados caem de 45% para 42,8%,<sup>32</sup> os que integravam conselhos profissionais caem de 35,1% para 28,4 %, a participação em organizações locais sobe de 23,8% para 26,8%. Há ainda um pequeno incremento no pertencimento a centrais sindicais, corroborando a tese de que esta é uma instância que efetivamente foi fortalecida pelo governo, quer na formulação de novas medidas legais, quer no preenchimento de cargos e funções de dirigentes públicos.

**TABELA 13**  
**Vínculos associativos das amostras**  
(Em %)

	Lula 1				Lula 2			
	DAS 5	DAS 6	NES	Total	DAS 5	DAS 6	NES	Total
Filiação sindical	45,5	56,6	25,0	45,0	42,0	49,3	34,5	42,8
Filiação central sindical	8,9	20,8	5,6	10,6	8,7	28,6	10,3	12,3
Participação em conselho profissional	37,1	34,0	25,0	35,1	29,2	24,7	29,0	28,4
Participação em conselho gestor	30,5	39,6	27,8	31,8	27,8	38,0	36,7	30,4
Participação em organizações locais	24,4	26,4	16,7	23,8	26,4	28,6	26,7	26,8
Participação em movimento sociais	44,6	64,2	27,8	46,0	43,4	62,2	36,7	46,3
Participação em entidade patronal	3,8	9,4	5,6	5,0	5,4	6,8	6,7	5,7

Fonte: D'Araujo (2007).

Procuramos identificar se a filiação a sindicatos variava de acordo com os vínculos funcionais. O que se notou, conforme a tabela 14, foi a predominância de sindicalizados entre os servidores públicos federais, em torno de 46% em cada governo. Esse percentual cai para cerca de 30% entre os não servidores. Entre os recrutados nas esferas municipal e estadual esses índices ficam em torno de 18%, o que pode indicar que o critério da sindicalização não é um facilitador para ocupar cargos de dirigente em Brasília. Ou seja, pelo que vemos aqui, a grande fonte de sindicalizados entre os ocupantes de cargos de DAS e NES é o próprio serviço público federal.

Perguntamos também quantos dos sindicalizados eram filiados a partidos políticos. O que se nota, pela tabela 15, é que cerca de 40% dos que são sindicalizados são também filiados a algum partido e, nesse caso, o partido escolhido, por cerca de 84%, nos dois governos, é o PT. Ou seja, a filiação sindical se explicaria, principalmente, pelo pertencimento ao serviço público federal, e a filiação partidária

32. Assim mesmo é um número bem mais alto do que a da média nacional, que é de 17,7% segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007.

entre esses sindicalizados, quando ocorre, é dentro do PT. Assim, ganha mais densidade o vínculo do servidor público federal com o sindicato e o PT.

TABELA 14

**Tipo de vínculo dos filiados a sindicato**

(Em %)

	Lula 1	Lula 2
Servidor efetivo federal	45,9	46,5
Servidor requisitado outra esfera	17,8	18,4
Não servidor	30,4	31,0
Aposentado	5,9	4,0
Total	100,0 (135)	100,0 (174)

Fonte: D'Araujo (2007).

**6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O conjunto de dados sobre escolaridade, profissionalização, sindicalização, associativismo e filiação partidária dos membros das amostras dos dois governos é revelador, como vimos, de um forte engajamento social e político dos ocupantes de cargos de DAS e NES. Com algumas variações, são diferentes formas de engajamento cívico que no cômputo geral fazem desses dirigentes pessoas com forte interface com partidos, sindicatos e organizações da sociedade civil, em comparação com a sociedade brasileira.

Essa interface deve nos remeter a preocupações teóricas importantes na questão das relações entre o Estado e a sociedade. Referimo-nos basicamente aos problemas para avaliar de que forma esse tipo de participação no governo aumenta a presença das demandas da sociedade frente ao Estado; ou se, ao contrário, pode representar a captura desses representantes sindicais pelas esferas estatais. Alguns estudos têm se dedicado à problemática das trajetórias políticas de militantes sociais que alcançam posições de dirigentes públicos, e indagam se essa nova posição os aproxima ou afasta de seu grupo de referência (ver DE LA PEÑA, 2006). Contudo, o que se nota no caso brasileiro é que os sindicatos cujos integrantes são parte do centro decisório pertencem a categorias que historicamente já estão mais perto do Estado e têm mais canais de acesso ao poder público.

Por tudo isso, entendemos que esses dados devem ser pensados em duas grandes frentes. Em primeiro lugar, ajudando a refletir sobre o recrutamento e o perfil do dirigente público brasileiro e suas qualificações gerais e específicas. As qualificações gerais podem ser mensuradas pela educação formal, e as específicas pela trajetória profissional, embora isso, como sabemos, não seja suficiente. Em segundo lugar, incentivando uma reflexão que articule burocracia estatal, dirigentes

públicos e orientação política governamental. O preenchimento desses cargos se faz recorrendo a lógicas que vão desde competência e confiança até padrões clientelistas. Como são cargos importantes para o desempenho da máquina pública, assumem papel crucial no sistema decisório. De outra parte, são formas de preservar alianças partidárias e sindicais, pelo menos no caso dos dois governos Lula.

Resumindo, nossos dados nos levam a duas grandes conclusões. Em primeiro lugar, observamos ser alta a qualificação acadêmica e profissional desse conjunto de dirigentes, bem como seus vínculos com o serviço público. Assim, se há favoritismo político, e pode mesmo haver, as regras da competência e da qualificação são mantidas. Em segundo, nota-se o grande engajamento político, sindical e social desse grupo. O impacto que uma burocracia com tal tipo de vínculos pode ter sobre a qualidade e o funcionamento da máquina pública e a qualidade dos gastos públicos não pode ser examinado aqui, mas é tema que merece atenção em pesquisas futuras. Da mesma forma, o impacto desse engajamento sobre os movimentos da sociedade civil deve ser pesquisado. Trata-se, sem dúvida, de uma burocracia com fortes vínculos políticos e associativos. Até onde esta é uma característica do governo Lula ou da administração pública do Brasil democrático, é assunto sobre o qual estamos agora debruçadas.

Ou seja, além da relação necessária aventada no início deste artigo entre burocracia e política, queremos avançar para pensar o serviço público como ator com interesses próprios, que ora se alinha ao governo em exercício ora à oposição. Em ambos os casos, permanece como ator corporativo com nítido discurso ideológico em defesa do Estado.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, O. E. do. O crescimento institucional e as transformações dos Partidos dos Trabalhadores. In: CONGRESSO DA LASA (LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION), 27. *Anais* ...Montreal, Canadá, 2007.
- MAGALHÃES, J. P. A. (Org.). **Os anos Lula, contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- BEP. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, várias edições (mensal). Disponível em: [http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico.htm](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm)
- BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), 1995.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 2002.

D'ARAUJO, M. C. **Governo Lula:** contornos sociais e políticos da elite do poder. Rio de Janeiro: CPDOC, 2007.

\_\_\_\_\_. **A elite dirigente do governo Lula.** Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, 2009. Participação de Camila Lameirão.

DE LA PEÑA, G. Os novos intermediários étnicos, o movimento indígena e a sociedade civil: dois estudos de caso no Oeste mexicano. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra; Unicamp, 2006.

LONGO, F. A consolidação institucional do cargo de dirigente público. **Revista do Serviço Público**, v. 54, n. 2, p. 7-33, abr./jun. 2003.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. **Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso.** RBCS, v. 14, n. 41, 1999.

\_\_\_\_\_. **Política e burocracia no presidencialismo brasileiro:** os casos da Fazenda, Educação, Transportes. São Paulo, NPP/EAESP/FGV, 1998a (Relatório de pesquisa).

\_\_\_\_\_. **Burocracia e política na nova ordem democrática brasileira:** o provimento de cargos no alto escalão do governo federal (governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC). São Paulo: NPP/EAESP/FGV, 1998b (Relatório de pesquisa).

\_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e política, desafios para o Estado democrático no século XXI.** Rio de Janeiro: FGV, 2010.

\_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_.; ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 4, Brasília, 1998.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil:** clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista Sociologia e Política**, n. 29, p. 147-168, Curitiba, 2007.

\_\_\_\_\_. **A lógica política do controle interno.** São Paulo: Annablume, 2010.

PACHECO, R. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competência de direção. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7. **Anais...** Lisboa, Portugal, 2002.

\_\_\_\_\_. **Brasil**: o debate sobre dirigentes públicos. Atores, argumentos e ambigüidades. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 13. **Anais**...Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov. de 2008.

SANTOS, L. A. dos. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do Serviço Público**, v. 60, n. 1, p. 05-28, jan./mar. 2009.

SCHNEIDER, B. R. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1994.

VELLOSO, M. P. Hélio Beltrão. In: ABREU, A. A. *et al.* **Dicionário histórico-biográfico pós-1930**. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 608-611.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

ABRANCHES, S. H. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 3, n. 1, p.5-33, 1988.

AMORIM NETO, O. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BRESSER-PEREIRA Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 28, p. 9-30, Curitiba, jun. 2007.

\_\_\_\_\_, SPINK, P. (Coord.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro FGV, 2001.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

\_\_\_\_\_. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

GAETANI, F. Com quem governar? Dilemas da montagem de equipe no Executivo federal. **Balanço da reforma do Estado no Brasil – a nova gestão pública** Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2002. p. 263-287.

GEDDES, B. Building “state” autonomy in Brazil, 1930-1964. **Comparative politics**, v. 22, n. 2, p. 217-235, jan. 1990.

JARDIM, M. A. C. **Entre a solidariedade e o risco, sindicatos e fundos de pensão em tempos do governo Lula**. São Paulo: Annablume, 2009.

LONGO, F. A. **Mérito e flexibilidade**: a gestão das pessoas no setor público. São Paulo: FUNDAP, 2007.

MEDEIROS, P. C.; LEVY, E. **Novos caminhos da gestão pública.** Rio de Janeiro: Qualitymark; Brasília: Consad, 2010.

PACHECO, R. **Public management as a non-policy field in Lula's administration.** In: CONFERÊNCIA GENERATION REFORM IN BRAZIL AND OTHER NATIONS. **Anais...** Rio de Janeiro: FGV, Ebape, 2004

PERISSINOTTO, R. *et al.* (Orgs.). **Quem governa?** Um estudo das elites políticas do Paraná. Curitiba: Editora UFPR, 2007



## CAPÍTULO 4

# SALÁRIOS E POLÍTICA DE VENCIMENTOS NO PODER EXECUTIVO FEDERAL NA PRIMEIRA DÉCADA DE 2000

Eneuton Dornellas Pessoa de Carvalho

## 1 INTRODUÇÃO

Os estudos que tratam da questão salarial do setor público no Brasil comumente a consideram sob a perspectiva do diferencial de salários público-privado. Neles, se busca medir, sob diversos ângulos e níveis de agregação, a existência de um hiato salarial em favor do setor público.

Em estudo baseado nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domíciios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), período 1992-2004, Bender e Fernandes (2008) constroem algumas tabelas, para o emprego público geral e para cada esfera de governo, a partir das quais se evidencia, para o período como um todo, que:

1. Caiu a proporção do emprego público geral, o amplo (todos os regimes de emprego) e o restrito (estatutários e militares) no total dos ocupados. O mesmo se verificou no nível federal e estadual. Na esfera municipal esta proporção aumentou, tanto para o emprego público amplo quanto para o restrito.
2. A proporção da massa salarial do emprego público geral na massa salarial da economia caiu em termos do emprego público amplo e aumentou para o emprego público restrito, isto é, militares e estatutários tiveram aumento relativo da massa salarial. Isto se repetiu na esfera federal e estadual. Na esfera municipal esta proporção aumentou para o emprego público amplo e restrito.
3. Também a proporção da massa salarial do emprego público geral no conjunto dos rendimentos do trabalho (que inclui o rendimento dos

trabalhadores por conta própria e o pró-labore dos empregadores) caiu para o emprego público amplo e aumentou para o emprego público restrito, isto é, militares e estatutários aumentaram a massa salarial nos rendimentos do trabalho. Esta situação se reproduziu na esfera federal e estadual. Na esfera municipal a proporção aumentou para o emprego público amplo e restrito.

4. Aumentou a diferença entre a média salarial dos empregados públicos e a dos privados, isto para o emprego público geral e para o emprego público em todas as esferas, o amplo e o restrito; expressa esta diferença como uma porcentagem da massa salarial do setor privado.
5. O diferencial educacional entre os setores público e privado, medido pela diferença da média dos anos de escolaridade dos empregados públicos e privados, e expresso como uma porcentagem da média educacional dos empregados privados se reduziu para o emprego público geral e federal, amplo e restrito. No caso do emprego público estadual, o diferencial aumentou para o emprego público amplo, e se reduziu para o emprego público restrito, ou seja, os estatutários<sup>1</sup> estaduais tiveram reduzida sua vantagem educacional em relação aos empregados privados. No caso do emprego público municipal, aumentou o diferencial educacional em termos do emprego público amplo e restrito.
6. Aumentou a amplitude da hierarquia salarial no setor privado medida pela razão entre o salário do empregado situado no nono decil da distribuição de salários sobre o salário do empregado situado no primeiro decil desta distribuição no setor privado (a razão 90/10).
7. Reduziu a amplitude da hierarquia salarial no emprego público estadual e municipal, amplo e restrito, enquanto aumentou esta amplitude no caso do emprego público federal, amplo e restrito, medida esta amplitude pela razão 90/10.

Estas evidências apontam que, em face da conjuntura econômica difícil do período e, por extensão, diante das restrições fiscais do setor público, seus impactos salariais negativos foram mais sentidos no setor privado, em particular pelos empregados da base da pirâmide salarial. No setor público, os militares e estatutários, que gozam de *status* diferenciado, foram menos atingidos.

As discussões sobre as causas do hiato salarial público-privado e as evidências acima, porém, pouco servem para ajudar a compreender a formação dos

---

1. Na PNAD, o vínculo de emprego “militar” é circunscrito à esfera federal. No caso dos policiais militares na esfera estadual, eles fazem parte dos estatutários.

salários no setor público e, mais especificamente, no Poder Executivo federal. Em primeiro lugar, as informações da PNAD, dados o seu nível de agregação e a forma de coleta, não se mostram apropriadas para se tratar das políticas de vencimento que se efetivam no âmbito dos cargos e carreiras. Em segundo lugar, as motivações para a definição das políticas salariais em cada setor, público e privado, são distintas.

Este capítulo se utiliza do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP), em particular das informações sobre a Estrutura Salarial das Carreiras da Administração Pública Federal, (tabela de nº 3.4 da publicação) do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), no período de 2000 a 2008 (posição no mês de dezembro), que contém os dados sobre os vencimentos iniciais e finais dos cargos e carreiras. A vantagem dessa fonte é o fato de ela ser o registro administrativo que gera e emite os contracheques dos servidores do Executivo federal. Daí o maior grau de confiabilidade das informações.

No setor público o estabelecimento da política remuneratória deve refletir alguns princípios: o da sustentabilidade fiscal da folha de salários; o do pagamento vinculado às habilidades e competências requeridas pelo cargo; o da competitividade das remunerações em vista das demandas por habilidades e competências no mercado de trabalho; e, por fim, o da transparência, razoabilidade e justiça na fixação da política de remuneração.<sup>2</sup>

No Brasil as políticas remuneratórias no serviço público encerram duas dimensões: *i)* uma estrutural, correspondente ao conjunto de diretrizes referente ao sistema de cargos e carreiras bem como as estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 e a legislação em vigor; e *ii)* outra, de ordem conjuntural, que corresponde às definições da política salarial dos governos.

A política de remuneração deve ser considerada ainda sob o enfoque da gestão de pessoal. No caso, as questões relacionadas ao grau de racionalidade da estrutura e da política de vencimentos têm relevância no que tange à capacidade de atração e desenvolvimento de pessoal; à capacidade de premiar adequadamente o desempenho; ao grau de complexidade dos cargos; e à compatibilidade dos vencimentos com as remunerações praticadas em áreas afins. Incluindo-se ainda as questões que dizem respeito à influência dos interesses corporativos e ao poder de barganha sobre a estrutura e a política de vencimentos.

Os objetivos do capítulo, porém, ficam aquém de uma investigação aprofundada em cada um desses tópicos. O que segue, nas próximas seções, consiste

---

2. A este respeito, ver Gary (2007) .

na apresentação e análise da estrutura e dos reajustes de vencimentos, anos 2000, elaborados a partir do Siape/BEP.

## 2 A POLÍTICA SALARIAL E A GESTÃO DE PESSOAS NO SERVIÇO PÚBLICO

A remuneração no serviço público foi historicamente concebida no âmbito da consolidação de um corpo de servidores com elevado nível de qualificação profissional, recrutado à base do sistema de mérito e imune às mudanças na condução política do aparelho de Estado. A estabilidade no emprego, o desenvolvimento profissional mediante a progressão em carreiras, e a política de benefícios, em particular, a remuneratória, constituíam as bases da profissionalização do serviço público.

A remuneração do servidor como componente da política de compensação se baseia originalmente no princípio burocrático racional-legal. Seu objetivo é o controle e a gestão do quadro de pessoal voltado para a motivação do servidor. O sistema de remuneração se baseia em esquemas rígidos de classificação dos cargos, mediante o grau de complexidade das funções, habilidades e capacidades, bem como da responsabilidade diferenciada.

Na segunda metade do século XX o fenômeno da expansão massiva do emprego público, com a diversificação e a ampliação das funções do Estado, sobretudo na área social, e o processo de sindicalização de certas categorias dos servidores, fizeram do pagamento de salários e outros benefícios laborais importantes itens do gasto público. A política de remuneração passou a refletir também os potenciais impactos da folha de salários sobre a despesa pública.

Se para o servidor a remuneração é um indicativo concreto do valor que lhe é atribuído, do seu poder de compra, reconhecimento social e mesmo do seu prestígio e autoestima profissional, para o gestor público a folha salarial representa, muitas vezes, o principal item de despesa. O bom sistema de remuneração é aquele que consegue tornar o servidor mais contributivo em contrapartida à sua remuneração. Nesses termos, o sistema de remuneração deve permitir o equilíbrio entre os recursos disponíveis e as expectativas de geração de resultados, para ambos: o servidor e o serviço público.

A remuneração do servidor é um montante visivelmente identificável e de três maneiras gera insatisfações. Primeiro, os indivíduos se compararam entre si em relação a quanto ganham, sobretudo quando no órgão desempenham as mesmas atividades ou se julgam mais ou menos capazes. Segundo, a política salarial é uma questão mais de decisão política do que de avaliação “custo-benefício”. Até hoje não se dispõe de critérios claros de avaliação dos benefícios para o setor de serviços, onde se desenvolve o grosso das funções públicas; como consequência, os fatores econômicos apenas fixam os limites mais amplos para o estabelecimento

da política de remuneração. E, por último, parcelas da sociedade consideram que o servidor público, independentemente das evidências, é sempre bem pago e subutilizado, significando um peso morto para a sociedade.

À definição da política de remuneração se apontam duas possíveis perspectivas:

1. Parte do princípio de que a remuneração deve ser a melhor possível: a força de trabalho devidamente remunerada é um meio de se atingir bons resultados. Adicionalmente, a política de remuneração torna-se um instrumento para a atração e retenção dos melhores e mais capazes.
2. Consiste em conceder remunerações mais baixas, escolhendo como elemento norteador da decisão a necessidade de compressão dos custos salariais. Políticas desse tipo são de mais fácil aplicação em áreas do serviço público que se pautam pela obediência irrestrita e acentuada rigidez hierárquica, a exemplo do pessoal militar, ou naquelas situações em que são reduzidas outras oportunidades de emprego. A questão é que tal abordagem mostra-se contraproducente, mesmo em termos da almejada redução de custos. Salários baixos dão margem a aumentos de gastos com maior rotatividade e necessidade de treinamento da mão de obra. Ademais, ela concorre para níveis mais elevados de corrupção e absenteísmo e, fundamentalmente, criam dificuldades estratégicas à estruturação de um quadro de servidores qualificados.

As políticas de remuneração podem ser definidas à base do sistema de cargos/carreiras e à base do sistema de mérito, na vigência de algum critério de medição do desempenho e da contribuição do servidor para o resultado final, seja este resultado concebido no âmbito individual ou no da organização.

Muitos defendem que o pagamento por mérito se constitui na maneira mais adequada de remuneração. A experiência norte-americana está a indicar que a solução não é simples. Nos Estados Unidos, desde que foi instituído o serviço civil profissionalizado, através do *Pendleton Act*, de 1883, que lá vigorou o pagamento à base dos cargos/carreiras (o que eles denominam *Step-in-Grade System*) até os anos 1970, quando então este sistema passou a ser questionado, sendo criticado pelo automatismo das remunerações e por se mostrar inadequado à justa compensação do mérito individual. Através da Lei da Reforma do Serviço Civil – *Civil Service Reform Act* (CSRA) –, de 1978, passou-se ao *Merit Pay System*. No entanto, seis anos depois, este novo sistema já apresentava problemas. Entre os problemas apontados foi mencionado o aumento das desigualdades salariais a níveis inaceitáveis, a inadequação dos fundos, e a manipulação de informações prestadas para se atingir os índices definidos de desempenho. O Congresso então aprovou, em 1984, nova lei que, entre outras coisas, restaurou traços do *Step-in-Grade System* e instituiu novo programa de bônus para o desempenho.

O sistema de pagamento por mérito individual pressupõe que a *performance* organizacional corresponde à soma dos desempenhos individuais, não considerando a organização como um intrincado e complexo ambiente de relações sociais, e que por isso não pode ser identificada como mero somatório de servidores. Um conjunto de variáveis – intra e extra – organizacional concorre para o seu desempenho, não sendo adequado, pois, atribuí-lo a um único fator, o trabalho, nem rateá-lo pelo total de servidores.

Ademais, a literatura não é conclusiva a respeito do real papel que o incentivo financeiro exerce sobre o grau de motivação do indivíduo, elemento fundamental para o bom desempenho. Há estudos que mostram haver relação positiva entre ambos, e outros, que relativizam ou mesmo negam esta relação. No caso, diz-se que o dinheiro, como “motivador extrínseco”, no longo prazo, contribui para anular os “motivadores intrínsecos” ou subjetivos, considerados mais poderosos e duradouros, além do que as formas de pagamento por mérito individual levam alguns a desenvolver estratégias para usufruir da recompensa com o menor esforço possível.

Seria um motivador intrínseco a autoimagem do servidor, que ficaria comprometida por esta forma de pagamento. Ademais, o sistema suscitaria o conflito entre servidores em atividades interdependentes, o que prejudicaria o desempenho coletivo. Estudos também indicam que pagamentos contingenciados mostram-se mais eficazes no caso daquelas funções e atividades mais simples, o mesmo não ocorrendo para as de maior complexidade e responsabilidade.

### **3 ASPECTOS LEGAIS DA POLÍTICA DE REMUNERAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL**

As referências básicas à remuneração no serviço público encontram-se nos artigos 37 e 39 da atual Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao fixar os tetos para as despesas com pessoal, e na Lei nº 10.331, de dezembro de 2001, que estabelece data para a revisão geral das remunerações e subsídios. As Emendas Constitucionais (ECs) nº 41 e nº 47, de dezembro de 2003 e julho de 2005, respectivamente, fixam os parâmetros para o teto constitucional de remuneração e desvincula o reajuste de ativos e inativos, extinguindo o princípio da paridade entre estas duas categorias de servidores.

Os poderes, através de projeto de lei, podem propor o reajuste de servidores, mas cabe ao Legislativo a aprovação. Os reajustes podem ocorrer por meio de revisão geral ou por categorias de servidores, respeitado o preceito constitucional que veta vinculações entre parcelas do vencimento. Os vencimentos são irredutíveis, à exceção dos casos previstos na Constituição.

A política salarial para os servidores federais no governo Lula dispôs de duas diretrizes básicas: *i*) dar sequência à política de reajustes diferenciados, através da

reestruturação dos planos de cargos e carreiras e de tabelas remuneratórias específicas; e ii) se pautar pelo princípio da justiça salarial; os reajustes foram concedidos visando reduzir as perdas de categorias que não tiveram reajustes de salários nos anos do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Além das diretrizes apontadas, esta política se norteou, formalmente, por estabelecer a hierarquia salarial à base da complexidade de atribuições, responsabilidades e competências, sendo concebida também como instrumento para estimular o desempenho e ampliar as atribuições dos cargos. A proposta foi vincular a parcela variável da remuneração a critérios de desempenho, atribuindo a ela valor acessório e inferior ao valor da parcela fixa. A ideia é condicionar a concessão de gratificações a critérios meritórios, assumindo elas caráter transitório. Evidencia-se, também, a necessidade de simplificação das tabelas de remuneração, reduzindo-se o número de parcelas que integram a estrutura salarial dos planos de cargos e carreiras.

Nesse sentido, pode-se dizer que o Poder Executivo federal no Brasil vem construindo a estrutura de vencimentos e de hierarquia salarial dos cargos e carreiras à base de um sistema misto de pagamento, que alia traços do *Merit Pay System* e do *Step-in-Grade System*

#### **4 O GASTO COM PESSOAL NO GOVERNO FEDERAL E AS CONTAS PÚBLICAS**

A política salarial de reajuste dos vencimentos dos cargos/carreiras no Executivo federal requer considerações dos seus impactos sobre as finanças do Estado. O grau de comprometimento das contas públicas com o reajuste salarial de servidores é um indicador da razoabilidade e de sustentabilidade da política.

Os reajustes de vencimentos dos servidores da União e o aumento do seu quantitativo na segunda metade dos anos 2000 não resultaram no crescimento fora do comum da despesa com o funcionalismo como proporção do Produto Interno Bruto (PIB). Esta participação, aliás, manteve-se quase que constante ao longo da série temporal 1996-2008, situando-se na faixa de 4,8% e 5,0% do PIB.

Mas houve diferenças significativas entre os governos FHC e Lula com respeito às políticas salarial e de recrutamento. Os anos FHC foram de contenção dos gastos com o funcionalismo. Os reajustes se destinavam a categorias específicas de servidores, em particular àqueles das carreiras definidas como “típicas de Estado”, bem como se tomaram medidas restritivas do emprego, entre as quais o congelamento de vagas e mesmo planos de demissão voluntária. Em consequência reduziu-se o número de servidores federais nos anos FHC. O governo Lula modificou essa política, sobretudo na segunda metade da década

TABELA 1

**Gastos das administrações públicas brasileiras com o funcionalismo**

(Em % do PIB)

Ano	União			Estados			Municípios		
	Ativos	Inativos	Total	Ativos	Inativos	Total	Ativos	Inativos	Total
1996	2,9	2,1	4,9	n.d.	n.d.	5,3	n.d.	n.d.	n.d.
1997	2,8	1,9	4,7	n.d.	n.d.	5,0	n.d.	n.d.	n.d.
1998	2,8	2,1	4,9	n.d.	n.d.	5,6	n.d.	n.d.	0,77
1999	2,5	2,2	4,6	n.d.	n.d.	5,8	n.d.	n.d.	0,78
2000	2,8	2,1	4,9	3,9	1,9	5,8	n.d.	n.d.	0,83
2001	2,9	2,3	5,1	3,9	1,8	5,7	n.d.	n.d.	0,83
2002	2,9	2,1	5,0	4,0	2,0	6,0	0,68	0,21	0,89
2003	2,5	2,2	4,7	3,8	1,9	5,7	0,70	0,21	0,90
2004	2,5	2,1	4,6	3,8	1,8	5,6	0,68	0,20	0,88
2005	2,4	2,0	4,4	3,8	1,9	5,7	0,71	0,18	0,88
2006	2,9	2,0	4,9	4,0	1,8	5,8	0,75	0,20	0,95
2007	2,8	2,0	4,8	3,8	1,9	5,7	0,70	0,20	0,90
2008	2,9	2,1	5,0	3,9	1,9	5,8	0,74	0,22	0,96

Fontes: União: Sistema Gerador de Séries de Tempo, do Banco Central do Brasil (BCB), séries 7567, 7568 e 7569; estados: Execução Orçamentária dos Estados, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN); municípios: Finanças do Brasil (Finbra), vários anos, STN.

Nota: n.d. = não disponível.

Também o resultado primário do governo central, período 1995-2007, da Secretaria do Orçamento Federal (SOF) denota a tendência à redução da folha salarial. Nos anos 1995 e 2002, governo FHC, o gasto com salários de ativos e inativos correspondia, em respectivo, a 25,7% e 22,8% das receitas federais. Já nos anos 2003, 2005 e 2007, no governo Lula, a proporção dos salários na Receita caiu de forma contínua, de 21,5% para 18,7% e 18,6%. Também a folha salarial (ativos e inativos) se reduziu como proporção das despesas federais. Em 1995 a proporção era de 36,6% e caiu para 30,5% em 2002. Nos anos do governo Lula a proporção caiu de 29,1% em 2003 para 24,5% em 2007. Em resumo, as contas do governo federal denotam a queda continuada dos gastos com servidores, medida tanto em termos das receitas como das despesas. A política recente de expansão do número de servidores e de reajuste de vencimentos praticada mostrou-se em consonância com a expansão da renda nacional e sustentável do ponto de vista orçamentário.

Alguns estudos analisam o gasto salarial com servidores públicos comparando o Brasil com outros países federais. O Relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2010), por exemplo, chega à

conclusão de que o quantitativo de servidores no Brasil é pequeno, porém, mais caro, em comparação com o governo central de outros países.<sup>3</sup>

Consideramos, no entanto, que comparações internacionais com respeito ao emprego público no âmbito das esferas de governo não se mostram apropriadas. É bem diferenciado, como é sabido, a gama de funções e atividades desenvolvidas pelas esferas de governo em cada país. Por consequência, o quantitativo de servidores e os gastos com salários, por esferas de poder, correspondem a realidades diferenciadas, resultantes da peculiar distribuição das funções e atividades por entre as esferas de governo em cada país. Aliás, mesmo o número dessas esferas é variável. Por fim, enquanto nas estatísticas da OCDE as despesas com pessoal incluem os ativos, no Brasil a folha salarial abrange também os servidores inativos na forma de aposentadorias e pensões.

O governo central no Brasil também paga salários, aposentadorias e pensões do pessoal lotado em outras esferas de governo, no caso, civis e militares remanescentes dos antigos territórios federais, e provê o Fundo Constitucional do Distrito Federal, que remunera servidores civis e militares de Brasília. Em dezembro de 2008 o quantitativo de pessoal das outras esferas remunerado com recursos da União perfazia quase 194 mil pessoas, que corresponde aproximadamente a 9,5% do pessoal estatutário e militar, ativos e inativos, dos três poderes.

## 5 A POLÍTICA SALARIAL E O PLANO DE CARGOS E CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

O servidor civil no Poder Executivo federal se enquadra, para fins de política remuneratória, no plano de classificação de cargos (PCC) e planos correlatos, específicos para algumas autarquias e fundações. Estima-se que o PCC abrange aproximadamente 28% dos servidores. Os outros quase 70% se enquadram nos planos de carreiras. Os planos especiais de cargos (PECs) correspondem a um resíduo, cerca de 1% e 2% dos servidores. Há ainda alguns grupos de cargos isolados, cujo tratamento é similar aos dos servidores enquadrados nos planos de carreiras. Atualmente a força de trabalho do Poder Executivo federal está estruturada em 129 carreiras e 22 planos especiais de cargos, incluindo o Plano Geral do Poder Executivo (PGPE), o PCC, além de cargos isolados.

Essa estrutura de cargos/carreiras, célebre pela sua grande complexidade, se deve às peculiaridades de seu desenvolvimento, notadamente à migração que

---

3. O estudo da OCDE se vale dos trabalhos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) que dimensiona o número de servidores ativos por esfera de governo e relaciona com a folha salarial, que inclui os gastos com servidores ativos e inativos, inclusive o pessoal lotado em outras esferas de governo, mas remunerados com recursos da União. E compara com o governo central de outros países.

houve do PCC, como estabelecido pela Lei nº 5.645, de dezembro de 1970, e regulamentações subsequentes. Segundo Carrachás e Schikmann (2005), essa migração ocasionou completa desestruturação do PCC. As várias leis e decretos que ao longo dos anos de 1980 criaram carreiras, assim procederam de modo casuístico, para proporcionar melhorias remuneratórias discricionárias e dispersas, geralmente à base de gratificações incorporadas aos salários, o que resultou na criação de pseudocarreiras e na ampliação do leque remuneratório no Executivo federal.

Segundo Carrachás e Schikmann (2005, p. 50), nesse processo houve a

(...) proliferação desordenada de múltiplas situações em que se perdeu o fio condutor, sem qualquer sistematização, e em que cada “plano de carreiras e cargos” pode parecer fruto de circunstâncias diversas, (...) arrastando, inevitavelmente, incoerência, descaracterização e discricionariedade.

O próprio PCC, conforme estabelecido pela Lei nº 5.645, que se propunha a enquadrar a totalidade do pessoal civil, não foi inteiramente implantado, haja vista a vigência do Decreto-Lei nº 200/1967, que permitia contratações via Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) nas administrações indiretas, inclusive com a autonomia da gestão de pessoal e a criação de planos de carreiras específicos.

Esse processo legou a situação atual, caracterizada pela existência de múltiplas situações relativas aos cargos e carreiras, sem um eixo norteador que os vincule entre si e estabeleça critérios hierárquicos mais consistentes. Os cargos/carreiras resultam de circunstâncias diversas, notadamente associadas a capacidade e poder de barganha das categorias, sem vínculo maior com uma política mais consistente de gestão de pessoal. A análise que se segue, com respeito à estrutura salarial dos cargos e carreiras no nível federal, evidencia esta realidade.

## 6 ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DOS VENCIMENTOS DE CARGOS/CARREIRAS NO PODER EXECUTIVO FEDERAL: SIAPE/BEP

### 6.1 Cargos de nível auxiliar

São os cargos cujo exercício requer nível de escolaridade básico. No Poder Executivo federal, cerca de 5,0% dos servidores ocupam estes cargos. Eles se encontram em maior número relativo no Ministério da Cultura (MinC), nos ex-territórios federais e no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). A perspectiva é de contínua redução desses cargos, haja vista a tendência à terceirização das atividades e funções mais simples no serviço público.

A maioria dos cargos auxiliares não está inserida em planos de carreiras, se constituindo de PECs ou cargos isolados. Na tabela 2, as informações referentes aos maiores e menores vencimentos dos cargos de nível auxiliar, no Executivo federal

– respectivamente, vencimentos pagos no início e no final dos cargos/carreiras – evidenciam expressiva desigualdade de vencimentos. Em 2008, no início da vida profissional, o vencimento máximo era 3,65 vezes superior ao mínimo. No final da trajetória profissional a diferença reduzia para 2,39 vezes, mantendo-se, de qualquer modo, em nível elevado.

Os maiores vencimentos são pagos na Imprensa Nacional, no Mapa e para o pessoal civil das Forças Armadas. E os menores se concentram no Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) e no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). No ano de 2008, no início da carreira, os cargos de nível auxiliar da Imprensa Nacional proporcionam o maior vencimento: R\$ 3.616,00. E o quadro de pessoal auxiliar do Inmetro (sem adicional de titulação) o menor vencimento: R\$ 990,06.

Não se pode inferir se aumentou a desigualdade nos vencimentos na década, haja vista que para o ano de 2000 se contava apenas com três informações, aumentando para 32 informações em 2008.

TABELA 2

**Vencimentos mínimo e máximo nos cargos/carreiras de nível auxiliar de escolaridade no Executivo federal – início e fim de carreira – anos 2000 (dezembro)**

Ano	Cargos ou carreiras com informações	Início de carreira					Fim de carreira			Variação absoluta	
		Vencimento inicial			Variação absoluta	Vencimento final			Variação absoluta		
		Mínimo	Máximo	Médio		Mínimo	Máximo	Médio			
2000	03	392,60	402,42	399,15	9,82	534,90	652,29	613,16	117,39		
2001	03	402,42	468,00	424,28	65,58	534,90	652,29	613,16	117,39		
2002	08	402,42	795,00	562,55	392,58	639,19	1.232,41	761,70	593,20		
2004	12	704,26	2.886,87	1.270,71	2.182,61	1.020,87	2.886,87	1.387,10	1.866,00		
2005	19	704,26	2.990,87	1.257,58	2.286,61	1.003,63	2.990,87	1.401,24	2.099,45		
2006	30	492,92	3.120,87	1.322,04	2.627,95	1.016,17	3.120,87	1.569,86	2.104,70		
2007	32	492,92	3.413,87	1.369,16	2.920,95	1.016,17	3.413,87	1.660,34	2.397,70		
2008	32	990,06	3.616,00	1.711,10	2.625,94	1.542,81	3.688,00	1.991,68	2.145,19		

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)/SRH/BEP (tabela 3.4 – Estrutura Salarial das Carreiras da Administração Pública Federal – Siape). Estruturação: Ipea.

Notas: Vencimento inicial – o básico correspondente à classe e ao padrão inicial de cada cargo público; vencimento final – o limite máximo do maior vencimento fixado no Artigo 1º da EC nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e Constituição Federal (Artigo 37, inciso XI).

Com respeito ao reajuste de vencimentos, a opção, conforme tabelas (ver anexos), foi dividir os anos 2000 em três períodos. O período inicial 2000-2002, correspondente aos anos do governo FHC; o período 2002-2004, correspondente aos primeiros anos do primeiro governo Lula; e o período 2004-2008, do

segundo governo Lula. O período 2002-2004 se caracterizou pela concessão de maiores níveis de reajuste. Desde o seu início o governo Lula pôs em prática sua proposta de reajustes de salários com a recuperação do poder de compra dos servidores que tiveram os vencimentos congelados nos anos FHC.

A tabela A.1 do anexo A traz informações sobre o reajuste dos vencimentos dos cargos e carreiras de nível auxiliar. Os períodos 2002-2004 e 2004-2008 apresentam acentuado reajuste dos vencimentos. Os maiores reajustes se concentraram nos anos 2002-2004. Neste período o vencimento inicial do PEC do Departamento de Polícia Federal teve a maior taxa de crescimento, 172,8%. Em ordem decrescente vieram os reajustes do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo, 111,7% e dos cargos de nível auxiliar da Seguridade Social do Trabalho, 97,4%. Já o menor reajuste ocorreu no cargo de auxiliar administrativo do Ministério do Meio Ambiente (MMA), 8,53%.

É visível, observando o painel de vencimentos (ver anexo A), que a maioria dos cargos de nível auxiliar teve acentuado reajuste de vencimentos e que os reajustes foram bastante variáveis entre si. Dois fatores podem explicar essas diferenças: a implantação da política remuneratória à base do princípio da justiça social. Um exemplo são os cargos auxiliares da Imprensa Nacional, que detêm os maiores vencimentos, mas que tiveram nos anos 2004-2008 a segunda menor taxa de reajuste: 25,6%. O segundo fator correspondeu ao maior prestígio e poder de barganha de certos órgãos e instituições, a exemplo do Departamento de Polícia Federal (DPF). Seu PEC concedeu a maior taxa de reajuste dos vencimentos (172,8%) no período 2002-2004.

A tabela A.1 do anexo A ainda evidencia que as taxas de reajuste dos vencimentos são maiores para o início dos cargos/carreiras e menores no seu final. Isto denota a ocorrência da compressão dos vencimentos ao longo dos cargos/carreiras, isto é, ao longo da trajetória profissional do servidor. A exceção foram os cargos auxiliares da Imprensa Nacional, cujos reajustes, no início e no final das carreiras, período 2004-2008, foram, respectivamente, 25% e 27% e com o cargo de auxiliar administrativo do MMA, 41% e 47%.

## 6.2 Cargos de nível intermediário

No Poder Executivo federal 47% dos servidores ocupam cargos que requerem nível de escolaridade intermediária. Esses cargos se concentram em maior proporção nos Ministérios da Justiça (MJ), da Previdência e Assistência Social (MPAS) e nas áreas de defesa.

Na tabela 3 as informações referentes aos maiores e menores vencimentos dos cargos de nível intermediário, considerando o início e o final dos cargos/carreiras, evidenciam expressiva desigualdade de vencimentos. Em 2008, no início da carreira, o maior vencimento é 3,43 vezes superior ao menor. Para o fim da

carreira a diferença aumenta para 5,35 vezes. Essa desigualdade é maior em comparação com a existente nos cargos de nível auxiliar.

Uma provável explicação disso é que, enquanto os cargos de nível auxiliar se constituem, na sua maioria, de cargos isolados, os de nível intermediário, em maior proporção, se incluem no sistema de carreiras em que o poder de barganha de certas categorias de servidores é maior.

Para o início do cargo/carreira de nível intermediário o vencimento mínimo e máximo no Poder Executivo federal, em 2008, é auferido, respectivamente, pelos cargos da seguridade social e do trabalho: R\$ 1.589,00 e o de policial rodoviário federal: R\$ 5.447,00. Para o final da carreira estes mesmos cargos remuneram, respectivamente, o vencimento mínimo e máximo: R\$ 1.654,00 e R\$ 8.652,00.

TABELA 3

**Vencimento mínimo e máximo nos cargos/carreiras de nível intermediário de escalaridade no Executivo federal – início e fim de carreira – anos 2000 (dezembro)**

Ano	Cargos ou carreiras com informações	Início de carreira				Fim de carreira			
		Vencimentos			Variação absoluta	Vencimentos			Variação absoluta
		Mínimo	Máximo	Médio		Mínimo	Máximo	Médio	
2000	12	392,60	1.660,98	1.044,18	1.268,38	1.112,78	3.674,35	2.030,09	2.561,57
2001	12	468,00	1.970,80	1.129,92	1.502,80	1.112,78	3.927,01	2.222,33	2.814,27
2002	19	468,00	3.067,74	1.080,67	2.599,74	1.144,58	5.699,10	2.120,51	4.554,52
2004	22	598,03	4.336,29	1.977,20	3.738,23	1.409,47	6.243,81	2.850,79	4.834,00
2005	49	598,03	4.989,89	1.944,55	4.391,86	1.409,47	6.243,81	3.006,12	4.834,00
2006	82	829,14	5.084,00	2.004,71	4.254,86	1.614,68	8.110,72	3.308,28	6.496,04
2007	84	829,14	5.084,00	2.069,06	4.254,86	1.614,68	8.110,72	3.367,70	6.496,04
2008	86	1.589,07	5.447,44	3.072,43	3.858,37	1.654,41	8.852,04	4.698,93	7.197,63

Fonte: MPOG/SRH/BEP (Tabela 3.4 – Estrutura Salarial das Carreiras da Administração Pública Federal – Siape). Estruturação: Ipea.

Notas: Vencimento inicial – o básico correspondente à classe e ao padrão inicial de cada cargo público; vencimento final – é o limite máximo do maior vencimento fixado no Artigo 1º da EC nº 41 de 19 de dezembro de 2003 e Constituição Federal (Artigo 37, inciso XI).

O painel dos vencimentos dos cargos/carreiras de nível auxiliar (ver anexo A) evidencia que um mesmo cargo pode apresentar elevado diferencial de remuneração, a depender do seu órgão de lotação. No caso do cargo de técnico administrativo, por exemplo, em 2008 o vencimento máximo e o mínimo, no início da carreira, era de R\$ 4.693,00 nas agências reguladoras e de R\$ 1.801,00 no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Uma diferença de 2,6 vezes.

Os vencimentos mais elevados no geral mantêm relação com o órgão de lotação do servidor e com determinadas carreiras que pertencem ao “núcleo duro” do Estado, incluindo-se aí as de regulação de serviços públicos. Também para os órgãos que gozam de visibilidade e prestígio social, os vencimentos iniciais tendem a ser maiores. Este é o caso do cargo de nível intermediário de técnico do BCB (R\$ 4.887,00 — dezembro de 2008), dos cargos da carreira de gestão, que incluem os cargos de nível intermediário do Ipea, os de técnico de finanças e controle e os de técnico de planejamento e orçamento (R\$ 4.887,00 – dezembro de 2008). Neste rol se incluem ainda os cargos de nível intermediário das agências nacionais de regulação: técnico-administrativo (R\$ 4.693,00 – dezembro de 2008) e técnico de regulação (R\$ 4.887,00 – dezembro de 2008), e o cargo de agente executivo da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e os cargos de nível intermediário da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP). Seus vencimentos iniciais em dezembro de 2008 são de R\$ 4.490,00.

Já os menores vencimentos dos cargos/carreiras de nível intermediário se distribuem em maior número de órgãos e instituições. Situam-se esses vencimentos na faixa entre R\$ 1.589,00 e R\$ 1.908,00, valores correspondentes ao início da ocupação dos cargos. Em ordem de vencimentos decrescentes, tem-se: o cargo de assistente de chancelaria da carreira de diplomacia, o PGPE, os cargos da Previdência, Saúde e Trabalho, o PEC do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o quadro de pessoal da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) (sem adicional de titulação), o PEC do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), o PEC da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), o cargo de técnico administrativo do DNPM, o PEC do FNDE, o PCC do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (Inpi), todos os cargos de nível intermediário do MMA e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o PEC do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), o quadro de pessoal do Inmetro sem adicional de titulação, o de técnico previdenciário, os de nível intermediário da Previdência – Ministério da Previdência Social (MPS) –, e, por fim, os de nível intermediário da Seguridade Social e do Trabalho.

A tabela A.2 do anexo A, que apresenta as taxas de reajuste dos vencimentos dos cargos de nível intermediário, contempla informações para 22 cargos/carreiras de um total de 86. Nela, são visíveis que os maiores aumentos ocorreram no período 2002-2004, os primeiros anos do governo Lula. Já no período 2004-2008 os maiores reajustes ocorreram para os cargos que no período anterior não tiveram reajuste ou cujos reajustes foram menores.

Conforme a tabela A.2 do anexo A, nos anos 2000-2002 os servidores que tiveram os maiores reajustes foram os policiais rodoviários federais, 148%. Em seguida, mas em patamar muito baixo, vieram os cargos do grupo de defesa aérea e con-

trole do tráfego aéreo (Dacta), reajustados em 21,5%, seguido dos assistentes de chancelaria, 19,0% e dos cargos intermediários do PGPE, 16,31%. Os demais cargos tiveram reajustes insignificantes ou não foram reajustados.

No período 2002-2004 os cargos com os maiores reajustes foram os de agente de inspeção sanitária e industrial e os agentes de atividades agropecuárias (Mapa), ambos reajustados em 250%. Em seguida, os cargos de nível intermediário do Dacta, tiveram reajustes de 190% e os do PEC do DPF, 189%. Os cargos com menores reajustes ou não reajustados foram os de agente executivo da CVM, 0,0%, e o de técnico administrativo do MMA, com reajuste de 6%. Nos demais cargos, os reajustes variaram entre 134%, o de técnico do BCB, e 27,0% o cargo de assistente de chancelaria.

No período 2004-2008, tiveram os maiores reajustes os cargos de assistente de chancelaria da carreira de diplomacia, 234%, os agentes executivos da CVM, 188%, e os cargos da área do seguro social, 156%. Os menores reajustes foram para os cargos do Mapa, do Dacta, respectivamente, 18% e 3%, que no período anterior tiveram os maiores reajustes, e para os cargos de nível intermediário da Imprensa Nacional, 18%, do Ministério da Reforma Agrária (MRA), 15% e do PGPE, 14%. Os demais cargos obtiveram reajustes variando entre 116% e 25%.

Os dados dão conta de que as taxas de reajuste dos vencimentos foram maiores para o início dos cargos/carreiras e menores para o seu final. Isto denota o aumento da compressão salarial dos cargos e carreiras de nível intermediário no Executivo federal. O mesmo ocorreu para os cargos de nível auxiliar. A exceção ficou com os cargos de nível intermediário da SUSEP, do seguro social, e com os PECs do DPF.

Todos os cargos/carreiras de nível intermediário, com informações disponíveis, tiveram reajuste de vencimentos no governo Lula. Os reajustes, porém, foram bastante diferenciados. Algumas hipóteses e evidências podem contribuir para a explicação dessa evolução diferenciada dos reajustes.

1. É provável que alguns cargos/carreiras tenham obtido importância maior no período. Por exemplo, a intensificação do fluxo aéreo, de pessoas e do comércio de mercadorias, expôs mais claramente as insuficiências da infraestrutura nesta área, e aumentou a necessidade de fiscalização por parte do Estado. Os cargos de nível intermediário do Mapa e do Dacta, voltados à inspeção fitossanitária e ao controle do tráfego aéreo, ganharam relevância funcional e por isso foram contemplados com elevados reajustes.
2. Os cargos que obtiveram elevados reajustes de vencimentos num período deixaram de ser reajustados ou foram pouco reajustados no período seguinte, e o inverso ocorreu no caso daqueles que tiveram baixos re-

justes, o que denota a vigência de certas medidas em prol da recomposição dos vencimentos e da justiça salarial.

3. Determinadas áreas identificadas com “o núcleo duro da ação estatal”, as áreas de regulação de serviços, segurança e finanças públicas, proporcionam maiores vencimentos e obtiveram elevados reajustes. Além de sua relevância para o funcionamento da máquina estatal, os órgãos e instituições envolvidos dispõem de maior poder de barganha. Assim, é explicável por que cargos de caráter genérico, a exemplo do que se denominam “cargos intermediários”, remuneram de forma bastante diferenciada, a depender do órgão de lotação.
4. Em certos reajustes de vencimentos aparentemente não se pode identificar qualquer coerência ou racionalidade. Um exemplo foi o do PGPE para os cargos de nível intermediário que tiveram reajuste bem inferior aos do PGPE para os cargos de nível auxiliar.
5. Houve maior compressão salarial ao longo dos cargos/carreiras de nível intermediário, ou seja, reduziu-se a diferença entre o maior e o menor salário pago, correspondente ao final e início da carreira. Se por um lado isto tende a tornar mais atrativo o ingresso no serviço público, por outro, reduz as perspectivas de valorização salarial ao longo da carreira, o que pode influenciar negativamente o desempenho, bem como a retenção no tempo de profissionais mais qualificados.

### **6.3 Cargos de nível superior**

No Executivo federal, aproximadamente 40% dos cargos civis requerem nível de escolaridade superior. Esses cargos têm proporcionalmente peso maior no Ministério da Fazenda, no Ministério das Relações Exteriores (MRE) e no Ministério da Educação (MEC).

A tabela 4 dispõe de informações sobre os vencimentos máximos e mínimos dos cargos e carreiras de nível superior no Executivo federal. Em 2008, no início da carreira, a diferença entre o vencimento máximo e o mínimo era 17,5 vezes. Para o final da carreira a diferença se reduzia para 12,5 vezes. Essa desigualdade é maior do que a observada no caso dos cargos de nível intermediário e auxiliar. À medida que aumenta o nível de escolaridade requerido pelos cargos do Poder Executivo federal aumenta a desigualdade dos vencimentos.

Conforme o painel das estruturas de cargos e carreiras do Executivo federal (ver anexo A), os cargos de procurador do BCB e os da carreira jurídica – procurador, advogado da União e defensor público – são os que melhor remuneram. Em dezembro de 2008, o vencimento inicial nesses cargos era de R\$ 14.049,00. Já o

menor vencimento é concedido ao cargo de técnico administrativo de nível superior, nível de classificação A das Instituições Federais de Ensino (Ifes): R\$ 802,00.

TABELA 4

**Vencimento mínimo e máximo nas carreiras de nível superior de escolaridade da administração federal – início e fim de carreira – Siape – anos 2000 (dezembro)**

Ano	Cargos ou carreiras com informações	Início de carreira			Fim de carreira			Variação absoluta	
		Vencimentos			Vencimentos				
		Mínimo	Máximo	Médio	Mínimo	Máximo	Médio		
2000	36	733,83	7.563,17	2.984,42	6.829,34	1.572,90	8.967,71	5.572,47	7.394,81
2001	40	475,80	7.563,17	2.750,86	7.087,37	654,21	8.967,71	5.153,59	8.313,50
2002	43	492,45	7.827,81	2.824,69	7.335,36	654,21	9.281,73	5.241,23	8.627,52
2004	46	729,49	8.355,42	4.106,12	7.625,93	871,46	11.083,19	6.033,37	10.211,73
2005	89	761,85	8.355,42	4.021,13	7.593,57	1.493,45	11.083,19	6.386,04	9.589,24
2006	156	761,85	10.862,14	4.329,84	10.100,29	1.652,01	15.391,48	7.224,90	13.739,47
2007	165	761,85	11.614,10	4.514,94	10.852,25	1.652,01	16.683,98	7.591,83	15.031,97
2008	167	802,76	14.049,53	6.278,89	13.246,77	1.652,01	19.053,57	9.972,51	17.401,56

Fonte: MPOG/SRH/BEP (Tabela 3.4 – Estrutura Salarial das Carreiras da Administração Pública Federal – Siape). Estruturação: Ipea.

Notas: Vencimento inicial – o básico correspondente à classe e ao padrão inicial de cada cargo público; vencimento final – o limite máximo do maior vencimento fixado no Artigo 1º da EC nº 41 de 19 de dezembro de 2003 e Constituição Federal (Artigo 37, inciso XI).

Há também aquelas situações em que um mesmo cargo possui vencimentos muito diferenciados, a depender do órgão de lotação e do plano de cargos/carreiras em que se insira. Assim ocorre com o cargo de analista administrativo. O seu vencimento nas carreiras de regulação, em dezembro de 2008, era de R\$ 9.552,00. No DNIT, o valor do seu vencimento é de R\$ 3.822,00, que corresponde a 40% do vencimento mais alto.

Há ainda situações em que cargos situados em planos de carreira correlatos, cujos requisitos de qualificação e nível de complexidade das funções são aproximados, detêm vencimentos bem diferenciados. No Plano de Carreiras e Cargos do Inmetro, por exemplo, o especialista em metrologia e qualidade sênior, com doutorado, possuía, em dezembro de 2008, vencimento inicial de R\$ 12.128,00, ao passo que o pesquisador-tecnologista e o analista executivo em metrologia e qualidade, com doutorado, detinham vencimento inicial de R\$ 6.206,00, quase a metade do primeiro. Há exemplos assim no PCC da Fundação IBGE, da Fiocruz, do Inpi, e no PCC do INEP.

Na carreira jurídica, tem-se o caso do quadro suplementar em extinção, que ao longo da década atraídos os mesmos patamares de reajuste e níveis de vencimento dos demais cargos da carreira jurídica: advogado da União, defensor público, procurador federal e procurador da Fazenda Nacional. Em sendo de caráter suplementar e em processo de extinção, não se explica a aplicação das mesmas condições dos demais cargos, aliás, os que o Poder Executivo federal melhor remunera.

Por fim, observa-se que determinados cargos/carreiras, correspondentes a órgãos e áreas de atuação específicas, gozam de certa coerência e racionalidade em relação à hierarquia de remuneração. Assim é o caso das agências reguladoras, cujos cargos e níveis de vencimentos apresentam razoável uniformidade e igualdade de condições. O mesmo ocorre com os cargos/carreiras nas áreas de auditoria, de gestão, jurídica, de pesquisa em ciência e tecnologia, e do DPF.

Na tabela A.3 do anexo A observa-se que no período 2000-2002 os reajustes mais significativos dos cargos de nível superior se restringiram às carreiras de auditoria e diplomacia, no caso, os cargos de analista tributário e auditor fiscal, ambos da Receita Federal, de auditor fiscal do trabalho e de oficial de chancelaria. Os reajustes dos vencimentos desses cargos se situaram na faixa entre 67% e 45%. Para os demais 32 cargos com informações, os reajustes ficaram abaixo de 22%, obtendo 24 deles reajustes de até 3,5%.

Nos anos 2002-2004 se generalizaram os reajustes. Dos 47 cargos de nível superior com informações, 37 deles tiveram reajuste acima de 20%, com destaque para os cargos do Dacta, 229,2%, e os cargos de nível superior da segurança social e do trabalho, 104,5%. Seguem-se em ordem decrescente os cargos das carreiras de gestão: analista de comércio exterior, analista de finanças e controle, os cargos de nível superior do Ipea: técnicos de planejamento p-1501 e os técnicos de planejamento e pesquisa, todos com reajuste da ordem de 99,6%. Os cargos não reajustados foram os do PEC do DPF, os agentes de polícia, papiloscopista e perito, do DPF, o cargo de médico e de médico de saúde pública (20h) da previdência, saúde e trabalho (PST), e o de inspetor e analista da CVM.

Nos anos 2004-2008, dos 49 cargos/carreiras com informações, apenas dois não tiveram reajuste: os cargos de nível superior do PGPE e os cargos de nível superior do MRA, e 14 cargos/carreiras tiveram reajuste acima de 100%. Os maiores reajustes foram: o PEC do DPF, 255%; o de inspetor e analista da CVM, 186,2%; médico e médico de saúde pública (20h) da PST, 165,6% (estes cargos não tiveram reajuste em 2002-2004).

Também para os cargos de nível superior as taxas de crescimento dos vencimentos foram maiores para o início das carreiras. Isto implicou a compressão salarial dos cargos, ou seja, reduziu-se a diferença entre o maior e o menor vencimento no decorrer da carreira. Na tabela A.3 do anexo A, dos 49 cargos com

informações, apenas os de supervisor médico pericial, de técnico-administrativo “classificação-A” das Ifes, os cargos do DPF: agente, delegado, escrivão, perito e papiloscopista, e o cargo de analista do seguro social, tiveram reajustes maiores para o fim das carreiras, ocasionando para estes cargos maiores amplitudes salariais entre o início e o fim das carreiras.

As desigualdades nos vencimentos dos cargos de nível superior e os seus reajustes bastante diferenciados denotam as seguintes características e motivações:

1. Cargos que obtiveram elevados reajustes em determinado período deixaram de obtê-los no período seguinte, e o inverso ocorreu, o que indica certa política de recomposição salarial.
2. Certas áreas identificadas como típicas de Estado – as áreas de regulação de serviços públicos, segurança e finanças – remuneram melhor e tiveram elevados reajustes de vencimento, refletindo, por um lado, sua importância e prestígio e seu papel no funcionamento da máquina de Estado, e por outro o poder de barganha de certas instituições e órgãos públicos.
3. Com o aumento relativamente maior dos vencimentos iniciais, aumentou a compressão salarial, isto é, reduziu-se a diferença entre o vencimento máximo e mínimo ao longo da carreira.

## **7 DIFERENÇA SALARIAL ENTRE OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO**

Já se fez referência de que no Brasil se evidencia a existência de um diferencial de salários a favor do setor público, denominado “o hiato salarial público-privado”. Desde os anos de 1980 estudos dão conta do diferencial de salários em favor do setor público na administração direta e nas empresas estatais; esse diferencial é apontado como maior no nível federal e menor nos estados; já no âmbito municipal o hiato salarial é a favor dos empregados no setor privado. O hiato salarial estaria ainda inversamente relacionado com o grau de escolaridade do servidor, sendo maior a favor dos servidores públicos com menos anos de escolarização.<sup>4</sup>

Na literatura internacional os salários no setor público são considerados, sobretudo, em termos de sua influência na taxa média de salários na economia. O salário médio no sistema econômico nacional sofreria influência do salário médio vigente no setor público. Essa influência seria maior quanto maior fosse o peso do emprego público no emprego não agrícola. Por sua vez, porque não existe plena concorrência entre o setor público e o privado na demanda por trabalho, não há influência direta entre as taxas de salário praticadas em ambos os setores.

---

4. Uma resenha dos principais trabalhos sobre o hiato salarial público-privado no Brasil encontra-se em Barbosa e Barbosa Filho (2008).

Todavia, como o setor público compete por profissionais, sobretudo aqueles com maior nível de qualificação, importa conhecer a remuneração média de ambos os setores. Para isto, compara-se o vencimento médio, por nível de escolaridade requerido pelo cargo estatutário no Executivo federal, com o rendimento médio dos empregados no setor privado com carteira assinada, 20 horas ou mais de trabalho, com idade igual ou superior a 18 anos. O sentido é de se comparar os trabalhadores que detêm grau de formalização aproximado em ambos os setores.

Tomando-se as tabelas 5, 6 e 7 e comparando-as, respectivamente, com as tabelas 2, 3 e 4, observa-se que, para o ano de 2008, o vencimento médio no Executivo federal dos cargos que requerem nível de escolaridade básica é 2,3 vezes superior ao rendimento médio dos empregados no setor privado com ensino fundamental. Para os cargos de nível intermediário de escolaridade, os vencimentos no Executivo federal são superiores aos rendimentos dos assalariados no setor privado com ensino médio, da ordem de 3,1 para o setor industrial, 3,6 vezes para o de serviços e 3,9 vezes para o comércio. E para os cargos com nível de escolaridade superior, seus vencimentos são 2,4 vezes maiores do que os rendimentos dos assalariados na indústria, 3,1 vezes nos serviços, e 4,2 vezes no comércio.

TABELA 5

**Rendimento das pessoas com 18 anos a mais, com nível de escolaridade fundamental, e 20 horas a mais de trabalho na semana, por setor de atividade no emprego com carteira**

Ano	Salário mínimo			Rendimento máximo			Rendimento médio		
	Indústria	Comércio	Serviços	Indústria	Comércio	Serviços	Indústria	Comércio	Serviços
2001	180,00	180,00	180,00	5.000,00	6.000,00	5.200,00	446,53	428,61	443,70
2002	200,00	200,00	200,00	5.800,00	6.000,00	5.000,00	469,01	440,98	473,82
2003	240,00	240,00	240,00	4.860,00	5.000,00	7.000,00	525,68	495,44	515,52
2004	260,00	260,00	260,00	4.000,00	3.803,00	4.000,00	566,81	522,85	548,15
2005	300,00	300,00	300,00	5.000,00	5.000,00	6.000,00	606,16	573,72	594,40
2006	350,00	350,00	350,00	8.000,00	7.000,00	5.000,00	662,95	614,25	630,32
2007	380,00	380,00	380,00	10.000,00	10.000,00	10.000,00	716,07	653,12	695,07
2008	415,00	415,00	415,00	10.000,00	8.000,00	10.000,00	772,44	709,86	737,94

Fonte: PNAD.

TABELA 6

**Rendimento das pessoas com 18 anos a mais, nível de escolaridade médio, 20 horas a mais de trabalho na semana, por setor de atividade no emprego com carteira**

Ano	Rendimento mínimo			Rendimento máximo			Rendimento médio		
	Indústria	Comércio	Serviços	Indústria	Comércio	Serviços	Indústria	Comércio	Serviços
2001	181,00	180,00	180,00	11.000,00	13.000,00	10.000,00	624,97	500,55	579,08
2002	200,00	200,00	200,00	10.000,00	13.000,00	15.000,00	653,83	513,05	596,44
2003	240,00	240,00	240,00	10.000,00	15.000,00	10.000,00	718,76	558,94	635,50
2004	260,00	260,00	260,00	12.000,00	8.000,00	20.000,00	750,71	588,37	665,11
2005	300,00	300,00	300,00	15.000,00	9.000,00	25.000,00	802,54	636,10	693,57
2006	350,00	350,00	350,00	8.800,00	14.000,00	18.000,00	848,87	679,69	734,20
2007	380,00	380,00	380,00	16.000,00	10.000,00	18.000,00	908,92	725,48	789,14
2008	415,00	415,00	415,00	23.000,00	10.000,00	18.000,00	981,12	776,58	854,78

Fonte: PNAD.

TABELA 7

**Rendimento das pessoas com 18 anos a mais, com nível de escolaridade superior, 20 horas a mais de trabalho na semana, por setor de atividade no emprego com carteira**

Ano	Rendimento mínimo			Rendimento máximo			Rendimento médio		
	Indústria	Comércio	Serviços	Indústria	Comércio	Serviços	Indústria	Comércio	Serviços
2001	350,00	240,00	290,00	30.000,00	12.000,00	30.000,00	2.001,26	1.187,35	1.550,26
2002	380,00	260,00	300,00	15.000,00	19.000,00	25.000,00	2.217,97	1.272,75	1.551,83
2003	480,00	280,00	320,00	20.000,00	15.000,00	23.000,00	2.215,90	1.155,37	1.603,61
2004	420,00	300,00	350,00	38.000,00	10.000,00	100.000,00	2.133,85	1.258,85	1.680,17
2005	300,00	300,00	300,00	30.000,00	15.000,00	25.000,00	2.311,06	1.364,94	1.740,85
2006	350,00	350,00	350,00	40.000,00	18.000,00	26.000,00	2.484,90	1.390,66	1.806,32
2007	380,00	380,00	380,00	20.000,00	20.000,00	26.000,00	2.676,83	1.447,84	1.816,87
2008	415,00	415,00	415,00	30.000,00	16.000,00	32.000,00	2.611,22	1.491,59	1.969,26

Fonte: PNAD.

Se os números identificam a existência do hiato salarial em favor dos estatutários do Executivo federal, não se comprova, porém, que a diferença de remuneração esteja inversamente relacionada com o nível de escolaridade requerido pelo cargo. Antes, verifica-se que o hiato salarial é maior para os cargos de nível superior e intermediário, e menor para os cargos de nível auxiliar.

Dado que a maioria dos concursos públicos visa ao preenchimento de cargos de nível superior e intermediário, a concorrência por vagas no Executivo federal

se deve não só aos direitos e garantias próprios da condição estatutária do servidor público, mas também, nos anos recentes, aos reajustes de salários dos cargos e carreiras federais, sobretudo os das áreas de atuação da alta burocracia, que vêm proporcionando níveis de remuneração elevados. Com efeito, não obstante o significativo número de postos de trabalho criados no país, nos últimos anos aumentou a procura por cargos na esfera federal.

## 8 ELEMENTOS-SÍNTESE NA ANÁLISE DA ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DOS VENCIMENTOS DE CARGOS E CARREIRAS NO EXECUTIVO FEDERAL

Em meio à desigualdade e à complexidade que permeiam a estrutura de cargos e carreiras, de onde se deriva a política remuneratória no executivo federal, algumas hipóteses e evidências se sobressaem:

1. A dinâmica da concessão de reajustes no Poder Executivo federal, em que cabe ao Executivo a iniciativa de propor a concessão e ao Legislativo a prerrogativa da aprová-lo, favorece os órgãos públicos sediados em Brasília. Assim, a acentuada desigualdade de vencimentos, no que diz respeito à capacidade de barganha das categorias de servidores, é influenciada pela proximidade do poder em Brasília.
2. Há uma hierarquia entre as organizações e funções públicas. Há órgãos públicos e carreiras de Estado mais ou menos influentes na definição da política salarial, a depender da sua importância no funcionamento da máquina estatal. O “núcleo duro” do sistema administrativo federal, no âmbito da administração direta, referente às funções de Defesa Jurídica do Estado, Tributária e Polícia Federal aufera níveis de vencimento mais elevados.
3. Nessa escala hierárquica, em segundo lugar estão as carreiras e funções às quais o governo atribui caráter estratégico e estruturante para a atuação do Estado. Tal é o caso, por exemplo, de algumas áreas de gestão e definição de políticas públicas.
4. Há determinados cargos e atividades que auferem maiores taxas de reajuste na medida em que representam novas funções ou o reforço de funções requeridas ao Estado. São os cargos de nível intermediário de agente de atividades agropecuárias e agente de inspeção sanitária e industrial de produtos de origem animal. O mesmo ocorre com as funções regulatórias do governo. Os cargos públicos em tais áreas, como também das áreas referidas no item anterior, auferiram reajustes expressivos na década.
5. A tendência é da política de reajuste de vencimento de determinados cargos e carreiras em um determinado órgão atingir os demais cargos no âmbito desse órgão. Como num “efeito transbordamento”, reajustes

tendem a se disseminar pelo conjunto de servidores do órgão público em questão. Como exemplo, o reajuste de vencimento dos cargos de nível auxiliar das carreiras de pesquisa, ciência e tecnologia, do DPF, e dos cargos de nível intermediário do Ipea e das agências reguladoras, acompanha de perto os reajustes concedidos aos cargos-chave desses órgãos. Em resumo, em que pesem os elementos estratégicos na definição das políticas de reajuste de vencimentos, é no âmbito dos órgãos públicos onde se resolve na prática a política de reajuste, à base da manutenção dos salários relativos das categorias de servidores que compõem o quadro de pessoal das organizações.

6. Disto resultam as situações em que um mesmo cargo ou cargos com atribuições muito próximas entre si remuneram em níveis bastante diferenciados.
7. No setor público, em matéria de política de remuneração, as categorias de servidores muito numerosas, cujos reajustes salariais impactam significativamente a folha, tendem a obter reajustes menores. Assim ocorre com os cargos de técnico administrativo e com a carreira de docente das Ifes.
8. A atuação eficaz de alguns órgãos públicos, a exemplo do DPF, segue de perto as políticas remuneratórias voltadas à valorização dos vencimentos. Por outro lado, a existência de cargos públicos que auferem iguais níveis de vencimento em outros órgãos cuja atuação fica aquém do esperado, tende a indicar que a política salarial é condição necessária e não suficiente para a melhora dos serviços públicos.
9. A que se deve e a quem interessa a grande desigualdade de vencimentos no serviço público federal? Os itens acima evidenciam possíveis causas. Além das mencionadas, não se pode esquecer também o papel que cumpre a inércia no sistema administrativo brasileiro. É sabido que no país os órgãos públicos perdem sua razão de existir ou têm suas funções transferidas sem que sejam extintos. Como órgãos desprestigiados, seus servidores permanecem à margem de políticas mais estratégicas de remuneração, com baixos vencimentos, sem que se tome a iniciativa de fechá-los e de remanejar o pessoal para outras áreas.
10. Praticamente um terço dos servidores federais na administração direta, autarquias e fundações, o que corresponde a aproximadamente 300 mil servidores, ingressaram no serviço público até 1988, quando a exigência de concurso público era burlada. O Brasil vive, assim, em fase de transição para um serviço público efetivamente profissionalizado. Neste sentido, consideramos que as políticas de remuneração de servidores, no âmbito da gestão do desempenho, têm menos eficácia para parcelas desse contingente de servidores.

11. Contrariamente ao que apresenta o Relatório da OCDE (2010, p. 94), de que o governo teria iniciado uma política de descompressão dos salários no âmbito das carreiras, ou seja, de que se buscava, via diferenciação salarial, a valorização do sistema de carreiras, os dados obtidos não corroboram esta afirmação. Na realidade, o reajuste maior dos vencimentos iniciais indica a tendência à compactação salarial, à exceção de alguns poucos cargos, como os do DPF (agente de polícia, delegado, escrivão, perito e papiloscopista) em que houve reajuste maior dos vencimentos máximos, expressando, no caso, a valorização do sistema de carreiras. Nossa hipótese é a de que o governo federal, buscando tornar o serviço público mais atrativo, tratou de conceder reajustes maiores aos salários iniciais. Neste sentido o candidato ao cargo público tende a se referenciar pela remuneração inicial que consta do *edital do concurso*.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os anos do governo FHC, quando somente algumas categorias de servidores tiveram reajustes, legaram ao governo Lula a difícil questão de conciliar a demanda a advir por aumento de salários, com o compromisso de se cumprir as metas definidas de superávit fiscal.

Dados os fatores limitantes para uma política salarial mais expansiva, prosseguiu-se com a política de reajustes diferenciados de vencimentos. Por meio da reestruturação de cargos e carreiras e de específicas tabelas remuneratórias, e também guiado pela ideia de justiça salarial, foi implantada a política de recomposição dos salários, a beneficiar a maioria dos servidores excluídos dos reajustes nos anos de 1990.

Se nos anos FHC os reajustes maiores foram concedidos aos cargos “típicos de Estado”, nos anos Lula tal diretriz foi abandonada, no entanto, sem que fosse substituída por outra mais consistente. Houve o entendimento de que os salários dos servidores não seriam considerados só um item do gasto público, e, na perspectiva de retomada das atividades do Estado, os vencimentos deveriam ser compatíveis com as remunerações no setor privado. Houve, ainda, a clareza de que certos órgãos e instituições, por sua importância para a máquina e a ação estatal, continuassem prestigiados.

Mas, a despeito disso, a política salarial foi moldada pela capacidade de barganha das categorias e órgãos públicos e da lógica de reajuste do tipo *small is beautiful*: as categorias mais numerosas, que têm maior peso sobre a folha salarial, tiveram reajustes menores.

Por sua vez, os reajustes maiores foram concedidos para o início das carreiras. Uma hipótese é que tal política visou atrair candidatos mais qualificados

aos cargos públicos. Porém, a compressão salarial no âmbito das carreiras inibe a implantação de políticas de avaliação do desempenho. Por fim, a política salarial não logrou reduzir a histórica desigualdade de remunerações.

A diferença salarial no Executivo federal é histórica. No Brasil, foram se criando carreiras de modo casuístico, para proporcionar melhorias remuneratórias dispersas e discricionárias, geralmente à base de incorporações de gratificações, o que resultou na ampliação do leque salarial no serviço público. Nos anos Lula, é provável que o leque salarial no Poder Executivo tenha se aprofundado. Premido pelas circunstâncias e na falta de uma atuação mais estratégica na gestão de pessoal, este governo, não obstante a estabilidade no nível macrofiscal, compatibilizando demandas por reajustes e metas de superávit, não logrou superar a irracional estrutura remuneratória no Poder Executivo federal.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, A. L.; BARBOSA FILHO, F. de H. **Um modelo de switching regression para o hiato salarial público-privado no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2008.(pdf).
- BENDER, S.; FERNANDES, R. Gastos públicos com pessoal: uma análise de emprego e salário no setor público brasileiro no período 1992-2004. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34., 2008 Salvador, *Anais...* ANPEC, 2008.
- BRASIL. MPOG/SOF. **Resultado primário do governo central: 1995-2007**.
- CARRACHÁS, M. E.; SCHIKMANN R. **Diretrizes para a criação de um sistema de carreiras para os servidores públicos federais**. Projeto EuroBrasil/2000. Brasília, set. 2005.
- GARY, J. R. **Public administration salary setting**: principles and mechanisms for satisfying them. 2007. (pdf).
- MPOG. **Boletim Estatístico de Pessoal** (BEP), Siape, tabela n. 3.4, dez. 2000 a 2008.
- OCDE. Avaliação da gestão dos recursos humanos no governo. **Relatório da OCDE**, Brasil, 2010. Disponível em: <<http://www.oecd.org/9789264086098>>

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CORTE-REAL, I. **Composição de remunerações no serviço público.** ProjetoEuroBrasil/2000. Brasília, fev. 2006.

DUXBURY, L.; HIGGINS, A. C. Motivation and performance. A comparison of the values and commitment of private sector, public sector, and parapublic sector employees. **Public Administration Review**, July/Aug. 2006.

GARCIA, R. C. **Despesas correntes da União:** visões, omissões e opções. Brasília, jan. 2008 (Texto para Discussão, n. 1.319).

MARCONI, N. Gap between public and private wages and wages determination in the public sector. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 24, n. 2 (94), Apr./June 2004.

OCDE. **The state of the public service.** 2008. Disponível em: <[www.oecd.org/publishing/corrigenda](http://www.oecd.org/publishing/corrigenda)>

\_\_\_\_\_. **Performance-related pay for government employees:** main trends in OECD member countries. June 2005. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/16/11/35117916.pdf>

PERRY, L. J. Merit pay in the public sector: the case for a failure of theory. In: THOMPSON, F. J. **Classics of public personnel policy.** 3. ed. Wadsworth/Thomson Learning 10., Davis Drive. Belmont CA, 2003.

PESSOA, E. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. In: CUNHA, A. dos S. *et al.* **Estado, instituições e democracia:** república. Brasília: Ipea, 2010. livro 9, v. 1.

\_\_\_\_\_. Política salarial e melhoria do serviço público: controvérsias. **Jornal Valor Econômico**, 2 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Desigualdade e política salarial no Poder Executivo federal: os anos Lula. **Jornal Valor Econômico**, 17 jan. 2011.

POCHMANN, M.; AMORIM, R.; GAMBIER, A. **Hierarquia e desigualdade salarial na administração pública brasileira.** Brasília: Ipea, out. 2007.

## ANEXO A

### CONJUNTO DE TABELAS

TABELA A.1

#### Taxas de crescimento dos vencimentos dos cargos/carreiras de nível auxiliar no Poder Executivo federal – Siape – anos 2000 (dezembro)

Cargo/carreira		Taxas de crescimento dos vencimentos					
		Iniciais			Finais		
		2000-2002	2002-2004	2004-2008	2000-2002	2002-2004	2004-2008
Advocacia-Geral da União (AGU)	Quadro de pessoal da AGU	.	80,94	51,57	.	50,65	60,46
Imprensa Nacional	Cargos de nível auxiliar	.		25,26	.	.	27,75
MAA	Auxiliar administrativo	.	8,53	41,03	.	5,86	46,71
Pesquisa em Ciência & Tecnologia (C&T)	Auxiliar/auxiliar técnico com aperfeiçoamento ou especialização	3,5	69,09	136,3	3,5	54,21	107,5
	Auxiliar/ auxiliar técnico sem certificado	0	75,01	112,4	0	59,61	85,7
PEC do DPF	Nível auxiliar	.	172,8	51,2	.	124,8	52,31
PEC do Departamento de Polícia Rodoviária Federal	Nível auxiliar	.		45,76	.	.	52,31
PGPE	Cargos de nível auxiliar	34,18	111,7	38,32	19,5	108,3	28,4
PST	Cargos de nível auxiliar	.	85,61	69,45	.	47,1	88,28
MRA	Nível auxiliar	.		11,8	.	.	29,19
Seguridade social e do trabalho	Cargos de nível auxiliar	.	97,36	43,76	.	59,17	47,94
Seguro social	Auxiliar de serviços diversos	.		66,88	.	.	

Fonte: MPOG/BEP/Siape. Dados organizados pelo Ipea.

Notas: Vencimento inicial – o básico correspondente à classe e ao padrão inicial de cada cargo público; vencimento final – o limite máximo do maior vencimento fixado no Artigo 1º da EC nº 41 de 19 de dezembro de 2003 e Constituição Federal (Artigo 37, inciso XI).

TABELA A.2

**Taxas de crescimento dos vencimentos dos cargos/carreiras de nível intermediário no Poder Executivo federal – Siape – anos 2000 (dezembro)**

Cargo/carreira		Taxas de crescimento dos vencimentos					
		Iniciais			Finais		
		2000-2002	2002-2004	2004-2008	2000-2002	2002-2004	2004-2008
AGU	Quadro de pessoal da AGU	.	98,64	31,97	.	37,66	26,96
BCB	Técnico	3,5	134,1	79,06	1,04	76,96	62,84
CVM	Agente executivo	6,49	0	188,9	3,5	0	160,5
Dacta	Cargos de nível intermediário	21,5	190,4	3,08	26,67	72,16	30,12
Diplomacia – MRE	Assistente de chancelaria	19,21	27,78	234,2	20,08	5,48	180,1
Docente – MEC	Professor de 1º e 2º graus (inicial = graduado A1 e final = doutorado) – 40 horas	0	44,22	60,12	0	0	27,31
Gestão	Cargos de nível intermediário do Ipea	3,5	96,23	104,4	3,5	47,71	111,6
Imprensa Nacional	Técnico de finanças e controle	3,5	96,23	104,4	3,5	47,71	111,6
MAA	Cargos de nível intermediário	.	.	17,94	.	.	24,88
Mapa	Técnico administrativo	.	6,44	60,51	.	3,72	47,5
	Agente de atividades agropecuárias	.	250,3	18,66	.	91,69	41,92
C&T	Agente de inspeção sanitária e industrial de produtos de origem animal	.	250,3	18,66	.	91,69	41,92
	Assistente técnico com aperfei- çoamento ou especialização	0	71,71	116,4	0	42,88	88,55
	Assistente/técnico sem certificado	3,5	65,9	85,45	3,5	38,05	59,79
PEC/DPF	Nível intermediário	.	189,7	59,88	.	86,45	30,74
PGPE	Cargos de nível intermediário	16,31	43,9	14,58	3,5	39,06	0
Polícia Rodoviária Federal	Policial Rodoviário Federal	148,4	41,35	25,62	95,05	9,56	41,77
PST	Cargos de nível intermediário	.	65,85	64,42	.	20,98	54,1
MRA	Nível intermediário	.	.	14,92	.	.	6,54
Seguridade social e do trabalho	Cargos de nível intermediário	.	109,9	41,14	.	28,85	10,54
Seguro social	Assistente técnico do seguro social, agente de serviços diversos e técnico de serviços diversos	.	.	156,2	.	.	187,5
SUSEP	Cargos de nível intermediário	6,13	35,66	87,77	3,5	45,26	79,33

Fonte: MPOG/BEP/Siape. Dados organizados pelo Ipea.

Notas: Vencimento inicial – o básico correspondente à classe e ao padrão inicial de cada cargo público; vencimento final – o limite máximo do maior vencimento fixado no Artigo 1º da EC nº 41 de 19 de dezembro de 2003 e Constituição Federal (Artigo 37, inciso XI).

**TABELA A.3**  
**Taxas de crescimento dos vencimentos dos cargos/carreiras de nível superior no Poder Executivo federal – Siape – anos 2000 (dezembro)**

	Cargo/carreira	Taxas de crescimento dos vencimentos				Finais	
		2000-2002	2002-2004	2004-2008	2000-2002	2002-2004	2004-2008
AGU	Quadro de pessoal da AGU	.	95,84	12,95	.	41,65	33,46
	Analista tributário da Receita Federal	66,83	83,63	80,19	19,82	48,87	82,47
Auditoria	Auditor fiscal da Receita Federal	45,07	65,72	66,45	4,19	34,59	68
	Auditor fiscal do trabalho	45,07	65,72	66,45	4,19	34,59	68
BCB/MF	Analista	3,5	57,48	90,43	3,5	18,47	55,48
	Procurador	3,5	61,63	127,95	3,5	1,06	109,52
CVM	Inspector e analista	3,5	0	186,23	3,5	0	70,82
Dacta	Cargos de nível superior	13,34	229,22	1,91	50,33	67,44	42,16
Diplomacia – MRE	3º secretário a ministro 1ª classe	13,83	22,69	120,74	28,44	1,86	104,37
	Oficial de chancelaria	54,04	23,88	87,25	24,15	2,61	81,12
Docente – MEC	Professor superior (inicial = graduado auxiliar 1 e final = doutorado titular) – 40h	0,00	30,43	36,49	0	0	5,58
	Fiscal federal agropecuário	3,5	91,43	23,47	3,5	14,36	40,34
Fiscalização	Perito médico da previdência social – 40h	6,78	50,59	34,84	4,19	34,59	34,79
	Supervisor médico pericial	3,5	27,8	137,59	3,5	23,44	163,24

(continua)

(continuação)

Cargo/carreira	Taxas de crescimento dos vencimentos					
	Iniciais			Finais		
	2000-2002	2002-2004	2004-2008	2000-2002	2002-2004	2004-2008
Analista de comércio exterior	3,5	99,66	83,91	3,5	20,38	72,93
Analista de finanças e controle	3,5	99,66	83,91	3,5	20,38	72,93
Cargos de nível superior do Ipea	3,5	99,66	83,91	3,5	20,38	72,93
Técnico de planejamento P-1501 do grupo TP-1500	3,50	99,66	83,91	3,5	20,38	72,93
Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea	3,5	99,66	83,91	3,5	20,38	72,93
Técnico administrativo nível classificação: A	-	54,71	5,37	-	33,21	89,57
Técnico administrativo nível classificação: C	-	62	34,91	-	24,81	60,34
Técnico administrativo nível classificação: E	-	56,28	38,14	-	20,98	41,14
Advogado da União	21,61	47,06	127,95	3,5	8,64	109,52
Defensor público da União	21,61	47,06	127,95	3,5	8,64	109,52
Procurador federal	21,61	47,06	127,95	3,5	8,64	109,52
Procurador da Fazenda Nacional	0	18,67	127,95	34,39	8,64	109,52
Quadro suplementar em extinção	-	72,8	127,95	-	8,64	109,52
Analista administrativo	-	3,35	61,15	-	2,17	48,06
Gestor administrativo	-	3,35	61,15	-	2,17	48,06
Pesquisador com doutorado	3,5	50,75	109,19	3,5	26,82	91,85
Tecnologista/analista com aperfeiçoamento ou especialização	3,5	55,66	116,76	3,5	26,82	33,16
Nível superior	-	0	255,08	-	0	113,82

(continuação)

	Cargo/carreira		Taxas de crescimento dos vencimentos					
			Iniciais		2000-2002		2004-2008	
			2000-2002	2002-2004	2000-2002	2004-2008	2000-2002	2004-2008
PEC/Departamento de Polícia Rodoviária Federal PGPE	Nível superior		.	.	46,03	.	.	32,54
	Cargos de nível superior	0,11	27,85	0	3,5	0	0	0
	Agente de polícia	0	0	84,77	0	0	0	98,5
	Delegado	3,5	6,74	55,5	3,5	19,41	71,91	
	Escrivão	3,51	14,57	55,8	3,5	19,78	60,12	
	Papiloscópista da Polícia Federal	0	0	84,77	0	0	0	98,5
	Perito	3,5	0	65,98	3,5	0	0	105,28
	Cargos de nível superior	.	71,22	32,59	.	13,06	32,33	
	Médico e médico saúde pública – 20h	0,00	0	165,65	0	0	0	92,31
	Médico e médico saúde pública – 40h	14,73	51,13	37,63	43,9	0	0	27,22
PST	Sanitarista	.	82,36	43,42	.	15,31	30,65	
	Engenheiro agrônomo da carreira de perito federal agrário	8,61	68,22	5,68	20,68	60,44	2,76	
	Nível superior	3,5	58,34	0	3,5	51,87	0,74	
	Cargos de nível superior	.	104,5	27,36	.	17,65	7,58	
	Analista do seguro social	.	.	141,95	.	.	155,33	
	Analista técnico	3,5	99,66	43,35	3,5	20,38	41,9	
	Analista, engenheiro e quadro de pessoal civil das organizações militares	3,50	71,71	29,95	3,5	38,48	36,92	
	Tecnologia militar	.	.	.	.	.	.	

Fonte: MPOG/BEP/Siape. Dados organizados pelo Ipea.

Notas: Vencimento inicial – o básico correspondente à classe e ao padrão inicial de cada cargo público; vencimento final – o limite máximo do maior vencimento fixado no Artigo 1º da EC nº 41 de 19 de dezembro de 2003 e Constituição Federal (Artigo 37º, inciso XI).

**TABELA A.4**  
**Servidores ativos da União por poder na administração direta e indireta**

Pos./dezembro	Total	Executivo						Poderes da União		
		Civil 1		Autarquia	Fundação	BCB	Ministério Público da União	Sociedade de econo- mia mista <sup>2</sup>	Militar	Legislativo
		Total	Administra- ção direta							
1999	967.819	866.799	497.125	207.830	195.153	94.142	4.446	7.061	28.953	7.748
2000	964.798	864.408	486.912	204.553	195.296	87.063	4.653	7.324	29.935	7.497
2001	931.511	830.723	458.743	202.441	193.127	63.175	4.548	5.901	28.229	7.315
2002	883.192	780.975	456.741	200.191	192.142	64.408	4.675	5.859	27.379	7.008
2003	921.814	816.851	456.980	197.611	190.457	68.912	4.768	7.670	19.673	5.916
2004	990.577	884.091	499.138	203.109	196.337	99.692	4.624	8.066	19.057	7.192
2005	987.403	873.447	508.963	209.653	199.367	99.943	4.624	8.066	19.277	7.280
2006	1.116.002	997.739	528.124	217.693	206.998	103.433	5.092	8.384	19.243	12.498
2007	1.118.360	1.000.498	528.420	218.956	206.406	103.058	5.080	8.384	19.129	12.714
2008	1.129.280	1.011.065	539.235	219.992	212.622	106.621	5.015	8.384	21.782	8.951

Fontes: MPOG/SRH e MF/STN. Reestruturação: Ipae

Notas: <sup>1</sup> Quantidade de vínculo (-) exercício descentralizado (-) lotação provisória (-) cedido (incluso contrato temporário).

<sup>2</sup> Recebem recursos do Tesouro.

TABELA A.5

**Servidores federais em 1998-2008, por natureza jurídica do órgão de lotação e ano de ingresso no serviço público**

Anos	Natureza jurídica			
	Total	Autarquia federal	Fundação federal	Administração direta
1988	17.843	3.102	2.460	12.281
1989	8.337	4.607	1.700	2.030
1990	6.908	3.369	1.151	2.388
1991	6.097	3.031	1.059	2.007
1992	6.447	3.725	1.532	1.190
1993	11.098	5.157	1.688	4.253
1994	19.562	8.569	3.288	7.705
1995	18.926	9.210	2.286	7.430
1996	9.112	4.085	1.084	3.943
1997	9.023	3.626	1.093	4.304
1998	6.491	2.976	835	2.680
1999	3.295	954	197	2.144
2000	2.526	774	128	1.624
2001	2.405	343	98	1.964
2002	10.003	3.917	2.124	3.962
2003	14.080	6.900	1.892	5.288
2004	17.625	8.195	2.330	7.100
2005	14.965	7.325	1.110	6.530
2006	34.622	11.757	10.380	12.485
2007	24.670	11.745	3.977	8.948
2008	41.930	21.822	10.218	9.890

Fonte: MPOG/SRH.

## ANEXO B

### PAREAMENTO MANUAL DOS CARGOS/CARREIRAS NO PERÍODO 2000-2008

#### B.1 A forma de trabalhar a informação: geração do painel comparativo

Foram utilizadas para este trabalho duas fontes básicas. A primeira foi o BEP, publicação do MPOG. Desta publicação foi trabalhada a tabela com a Estrutura Salarial das Carreiras da Administração Pública Federal – Siape (tabela de nº 3.4 da publicação) no período de 2000 a 2008 (informação do mês de dezembro<sup>5</sup>); que contém as informações de cargos e carreiras relacionadas bem como os vencimentos iniciais e finais de cada uma delas.

A segunda é a PNAD/IBGE. Da publicação dos microdados da pesquisa foram utilizadas as informações de modo a tornar compatível a comparação com a tabela do BEP nos sentidos temporais (2001 a 2008) e qualitativas (cargos e carreiras *vis-à-vis* vencimentos). A intenção de utilizar essa pesquisa reside na geração de comparação entre o setor público – via BEP – e o setor privado – via PNAD.

- Ajustes dos cargos e carreiras do BEP

Devido ao uso de um longo período de tempo da mesma tabela do BEP houve a necessidade de se adequar a estrutura de cargos e carreiras a fim de possibilitar a comparação. Sendo assim, partiu-se de 61 possibilidades combinadas de cargos e carreiras em 2000 para 285 em 2008. Novas carreiras foram criadas e para essas a comparação de o todo período obviamente não existe. Mas muitas carreiras tiveram apenas mudanças na sua topônima, nomenclatura, e para estas teceram-se comparações. As alterações visaram trazer a estrutura de 2000 para 2008.

- Etapas do processo de comparação

Como a ideia era obter a estrutura de cargos e salários de 2008 – último ano de informação –, as comparações inicialmente pareadas receberam o adicional da experiência adquirida do servidor. No entanto, não foi criado nos anos anteriores um número maior de cargos/carreiras do que aquelas já existentes, mas sim comparadas e, a despeito da troca de nome, elas foram identificadas como sendo os mesmos cargos de carreiras. Por exemplo, no ano 2000 a carreira de técnico da receita federal no cargo Auditoria passa a contar na estrutura de 2008 como cargo Auditoria e a carreira: analista tributário da Receita Federal do Brasil.

A necessidade de formar pares vinha de aproximar a estrutura do ano de 2007 à estrutura do ano de 2008. Depois aproximar a estrutura do ano de 2006 à estrutura do ano de 2008, mas já utilizando a experiência adquirida com a com-

5. Foi enviado por Joelma Magalhães Cavalcanti do MPOG o arquivo contendo os dados da estrutura salarial para os anos de 2000 a 2008, com exceção do ano de 2003.

paração anterior. Desta maneira a estrutura do ano 2000 foi aproximada do ano de 2008, num sistema de pareamento, mas utilizando-se das experiências obtidas com o pareamento dos anos de 2007 a 2001.

QUADRO B.1

**Número de cargos, carreiras e cargos/carreiras existentes no BEP, por ano<sup>1</sup>**

Ano	Número do BEP	Número de cargos	Número de carreiras	Número de cargos e carreiras
2008	153	53	230	285
2007	141	53	228	283
2006	129	52	220	277
2005	117	34	130	162
2004	105	24	82	94
2002	81	26	66	76
2001	69	19	59	63
2000	57	18	57	61

Fonte: BEP (tabela 3.4 – várias publicações).

Nota: <sup>1</sup> Enviado pela SRH/MPOG o arquivo contendo a tabela Estrutura Salarial das Carreiras da Administração Pública Federal – Siape, para os anos acima. A escolha por trabalhar com a planilha enviada e não obter os dados diretamente disponibilizados na internet prima pela precisão, pois os dados foram enviados em planilha eletrônica e os mesmos são disponibilizados como imagem. A utilização da última possibilidade implicaria a digitalização das informações. Esta colocação é importante devido ao fato de que no arquivo recebido não consta as informações para o ano de 2003.

As comparações foram tecidas pela dupla cargo/carreira. A primeira etapa consistiu numa comparação automática, onde cargo/carreira de mesmo nome em anos diferentes foram considerados o mesmo cargo/carreira.

QUADRO B.2

**Número de cargos/carreiras existentes no BEP por ano que não foram pareados automaticamente e o total**

Ano	Número do BEP	Não pareados	Total	% não pareado
2008	153	0	285	0,0
2007	141	36	283	12,7
2006	129	33	277	11,9
2005	117	70	162	43,2
2004	105	88	94	93,6
2002	81	74	76	97,4
2001	69	62	63	98,4
2000	57	60	61	98,4

Fonte: BEP (tabela 3.4 – várias publicações). Elaboração própria.

O não pareamento, como era de se esperar, aumenta com o distanciamento do ano-base. Como isso não indica necessariamente que tais cargos/carreiras foram extintos, ocorre a necessidade de uma segunda etapa no processo de pareamento.

A segunda etapa consistiu em limpar e padronizar os dados visando minimizar as falhas de pareamento, do tipo formação de falsos negativos causados por erro de grafia ou de digitação. O trabalho realizado nesta etapa prepara os dados para aplicação de comparações num número menor de “não pareados”. Combinado ao fato de que a primeira etapa deixou um número muito baixo de “não pareados” nos primeiros anos e que a quantidade de combinações cargos/carreiras não era em grande número, esses casos foram acrescentados às respectivas atividades de comparação de modo manual. Isto permitiu que nenhum cargo/carreira ficasse sem obter um par. A comparação visual com os cargos/carreiras identificados em cada ano e seu par na estrutura de 2008 encontra-se adiante no anexo B.

A partir da finalização do processo de formação de pares e identificação de cada cargo/carreira com o mesmo código independente do ano gerou-se um painel comparativo dividindo os cargos/carreiras por nível educacional requerido para admissão no mesmo. E para cada um desses grupos (3) foi calculado um conjunto de estatísticas básicas sobre a remuneração de ingresso e saída na carreira que permitiram as análises que se seguem.

## **B.2 Alterações nominais das carreiras ano a ano para adequação à Estrutura Salarial das Carreiras da Administração Pública Federal – Siape do ano de 2008**

### **Ano 2000**

- O Cargo: Auditoria e a Carreira: Auditor Fiscal da Previdência Social ficaram como Cargo: Fiscalização e Carreira: Perito Médico da Previdência Social – 40h – NS.
- No Cargo: Auditoria as Carreiras: Auditor Fiscal do Trabalho – Legislação do Trabalho, Auditor Fiscal do Trabalho – Medicina do Trabalho e Auditor Fiscal do Trabalho – Segurança no Trabalho passaram para a Carreira: Auditor Fiscal do Trabalho – NS.
- No Cargo: Auditoria a Carreira: Técnico da Receita Federal ficou como Carreira: Analista Tributário da Receita Federal do Brasil.
- No Cargo: Fiscalização a Carreira: Médico do Trabalho – 40h – Mtb 6 ficou como Carreira: Perito Médico da Previdência Social – 40h – NS.
- No Cargo: Gestão a Carreira: Técnico de Planejamento, Orçamento/Finanças e Controle – NI ficou como Carreira: Técnico de Finanças e Controle – NI.

- No Cargo: Gestão a Carreira: Analista de Planejamento, Orçamento/Finanças e Controle/Gestor – NS ficou como Carreira: Analista de Finanças e Controle – NS.
- O Cargo: Grupo Informações e as Carreiras: Nível Intermediário e Nível Superior ficaram como Cargo: PGPE e Carreiras: Cargos de Nível Intermediário – NI e Cargos de Nível Superior – NS, respectivamente.
- O Cargo: Ministério da Justiça e a Carreira: Policial Rodoviário Federal – NI mudou o Cargo: Polícia Rodoviária Federal, mantendo a Carreira.
- No Cargo: Polícia Federal a Carreira: Censor – NS 4 passa à Carreira: Perito.
- No Cargo: Reforma Agrária as Carreiras: Fiscal de Cadastro e Tributação Rural – NS e Orientador de Assentamentos – NS ficaram na Carreira: Nível Superior – NS.
- O Cargo: Saúde passou para o Cargo: PST e a Carreira: Fundação Nacional de Saúde passou para Médico e Médico Saúde Pública – 20h – NS as Carreiras: Médico e Médico de Saúde Pública ficaram nas mesmas Carreiras: Médico e Médico de Saúde Pública – 40h – NS.
- No Cargo: Tecnologia Militar as Carreiras: Analista e Engenheiro passaram para as Carreiras: Analista, Engenheiro e Quadro de Pessoal Civil das Organizações Militares – NS.

### Ano 2001

- O Cargo: Auditoria e a Carreira: Auditor Fiscal da Previdência Social ficaram como Cargo: Fiscalização e Carreira: Perito Médico da Previdência Social – 40h – NS;
- No Cargo: Auditoria a Carreira: Técnico da Receita Federal passa para a Carreira: Analista Tributário da Receita Federal do Brasil.
- No Cargo: Fiscalização a Carreira: Médico do Trabalho – 40h – Mtb 6 ficou como Carreira: Perito Médico da Previdência Social – 40h – NS.
- No Cargo: Gestão a Carreira: Técnico de Planejamento, Orçamento/Finanças e Controle – NI ficou como Carreira: Técnico de Finanças e Controle – NI; e a Carreira: Analista de Planejamento, Orçamento/Finanças e Controle/Gestor – NS ficou como Carreira: Analista de Finanças e Controle – NS.
- O Cargo: Grupo Informações e as Carreiras: Nível Intermediário e Nível Superior ficaram como Cargo: PGPE e Carreiras: Cargos de Nível Intermediário – NI e Cargos de Nível Superior – NS, respectivamente.

- O Cargo: Ifes e as Carreiras: Técnico Administrativos: Nível Auxiliar, Técnico Administrativo: Nível Médio e Técnico Administrativo: Nível Superior passaram às Carreiras: Técnico Administrativo e Técnico Marítimo – Nível Classificação: A, Técnico Administrativo e Técnico Marítimo – Nível Classificação: C e Técnico Administrativo e Técnico Marítimo – Nível Classificação: E, respectivamente.
- O Cargo: Ministério da Justiça e a Carreira: Policial Rodoviário Federal – NI mudou o Cargo: Polícia Rodoviária Federal, mantendo a Carreira.
- No Cargo: Polícia Federal a Carreira: Censor – NS 4 passa à Carreira: Perito.
- No Cargo: Reforma Agrária as Carreiras: Fiscal de Cadastro e Tributação Rural – NS e Orientador de Assentamentos – NS ficaram na Carreira: Nível Superior – NS.
- O Cargo: Saúde passou para o Cargo: PST e a Carreira: Fundação Nacional de Saúde passou para Médico e Médico de Saúde Pública –20h – NS; as Carreiras: Médico e Médico de Saúde Pública ficaram na mesma Carreira: Médico e Médico de Saúde Pública – 40h – NS.
- No Cargo: Tecnologia Militar as Carreiras: Analista e Engenheiro passaram para as Carreiras: Analista, Engenheiro e Quadro de Pessoal Civil das Organizações Militares – NS.

### **Ano 2002**

- O Cargo: Auditoria e Carreira: Auditor Fiscal da Previdência Social ficaram como Cargo: Fiscalização e Carreira: Perito Médico da Previdência Social – 40h – NS.
- No Cargo: Auditoria a Carreira: Técnico da Receita Federal passa para Carreira: Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil.
- No Cargo: Fiscalização a Carreira: Médico do Trabalho – 40h – Mtb 6 ficou como Carreira: Perito Médico da Previdência Social – 40h – NS.
- No Cargo: Gestão a Carreira: Técnico de Planejamento, Orçamento/ Finanças e Controle – NI ficou como Carreira: Técnico de Finanças e Controle – NI; e a Carreira: Analista de Planejamento, Orçamento/ Finanças e Controle/Gestor – NS ficou como Carreira: Analista de Finanças e Controle – NS.
- No Cargo: Grupo Informações as Carreiras: Nível Intermediário e Nível Superior ficaram como Cargo: PGPE e Carreiras: Cargos de Nível Intermediário – NI e Cargos de Nível Superior – NS, respectivamente.

- No Cargo: Ifes as Carreiras: Técnico Administrativo e Técnico Marítimo: Nível Auxiliar, Técnico Administrativo e Técnico Marítimo: Nível Médio e Técnico Administrativo e Técnico Marítimo: Nível Superior passaram a ser as Carreiras: Técnico Administrativo e Técnico Marítimo – Nível Classificação: A, Técnico Administrativo e Técnico Marítimo – Nível Classificação: C e Técnico Administrativo e Técnico Marítimo – Nível Classificação: E, respectivamente.
- No Cargo: Jurídica a Carreira: Procurador da Procuradoria Especial da Marinha mudou para a Carreira: Quadro Suplementar em Extinção.
- O Cargo: Ministério da Justiça e a Carreira: Policial Rodoviário Federal – NI mudou o Cargo: Polícia Rodoviária Federal mantendo a Carreira.
- No Cargo: Polícia Federal a Carreira: Censor – NS 4 passa à Carreira: Perito.
- O Cargo: Previdenciária passou para o Cargo: PST.
- No Cargo: Reforma Agrária as Carreiras: Fiscal de Cadastro e Tributação Rural – NS e Orientador de Assentamentos – NS ficaram na Carreira: Nível Superior – NS.
- Os Cargos: Saúde – Opção Artigo 1º § 3º da Lei nº 10.483, de 3 de julho de 2002, Saúde – Opção Artigo 1º § 3º da Lei nº 10.483, de 3 de julho de 2003, e Saúde – Opção Artigo 1º § 3º da Lei nº 10.483, de 3 de julho de 2004, passaram para o Cargo: PST. As Carreiras: Médico – 40h – NS e Médico de Saúde Pública – 40h – NS passaram para as Carreiras: Médico e Médico de Saúde Pública – 40h – NS.
- No Cargo: Tecnologia Militar as Carreiras: Analista e Engenheiro passaram para as Carreiras: Analista, Engenheiro e Quadro de Pessoal Civil das Organizações Militares – NS.

#### Ano 2004

- O Cargo: Auditoria e a Carreira: Auditor Fiscal da Previdência Social ficaram como Cargo: Fiscalização e Carreira: Perito Médico da Previdência Social – 40h – NS.
- No Cargo: Auditoria a Carreira: Técnico da Receita Federal passa para a Carreira: Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil.
- No Cargo: Fiscalização a Carreira: Médico do Trabalho – 40h – Mtb 6 ficou como Carreira: Perito Médico da Previdência Social – 40h – NS.

- No Cargo: Gestão a Carreira: Técnico de Planejamento, Orçamento/Finanças e Controle ficou como Carreira: Técnico de Finanças e Controle – NI; e a Carreira: Analista de Planejamento, Orçamento/Finanças e Controle/ Gestor – NS ficou como Carreira: Analista de Finanças e Controle – NS.
- No Cargo: Grupo Informações as Carreiras: Nível Superior do Grupo Informações e Analista de Informações – NS ficaram como Carreiras: Engenheiro Agrônomo – exceto Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) – Farmacêutico e Químico – NS.
- No Cargo: Imprensa Nacional a Carreira: Quadro de Pessoal da Imprensa Nacional – NA passou à Carreira: Cargos de Nível Auxiliar – NA; as Carreiras: Agente Executivo – NI, Auxiliar de Serviços Gerais – NI e Quadro de Pessoal da Imprensa Nacional – NI passou à Carreira: Cargos de Nível Intermediário – NI; e as Carreiras: Inspetor e Analista – NS e Quadro de Pessoal da Imprensa Nacional – NS ficaram como Carreira: Cargos de Nível Superior – NS.
- No Cargo: Ifes as Carreiras: Técnico Administrativo e Técnico Marítimo: Nível Auxiliar, Técnico Administrativo e Técnico Marítimo: Nível Médio e Técnicos Administrativos e Técnicos Marítimos: Nível Superior passaram a ser as Carreiras: Técnico Administrativo e Técnico Marítimo – Nível Classificação: A, Técnico Administrativo e Técnico Marítimo – Nível Classificação: C e Técnico Administrativo e Técnico Marítimo – Nível Classificação: E, respectivamente.
- No Cargo: Jurídica a Carreira: Procurador da Procuradoria Especial da Marinha mudou para a Carreira: Quadro Suplementar em Extinção.
- O Cargo: Ministério da Justiça e a Carreira: Policial Rodoviário Federal – NI mudou para o Cargo: Polícia Rodoviária Federal, mantendo a Carreira.
- O Cargo: Polícia e as Carreiras: PEC do DPF – NA e PEC do DPF – NI ficaram como Cargo: PEC do DPF e Carreiras: Nível Auxiliar – NA e Nível Intermediário – NI, respectivamente.
- O Cargo: Polícia e as Carreiras: PEC do Departamento de Polícia Rodoviária Federal – NA e PEC do Departamento de Polícia Rodoviária Federal – NS ficaram como Cargo: PEC do Departamento de Polícia Federal e Carreiras: Nível Auxiliar – NA e Nível Superior – NS, respectivamente.
- O Cargo: Polícia ficou como Cargo: Polícia Federal – DPF e as Carreiras: Agente Penitenciário Federal – NI e PEC do DPF – NS ficaram como as Carreiras: Agente de Polícia; as Carreiras: Delegado e Perito da

Polícia Federal ficaram como Delegado e as Carreiras: Escrivão, Agente e Papiloscopista da Polícia Federal ficaram como Escrivão.

- O Cargo: Polícia ficou como Cargo: Polícia Rodoviária Federal e as Carreiras: Policial Rodoviário Federal – NI e PEC do Departamento de Polícia Rodoviária Federal – NI ficaram como a Carreira: Policial Rodoviário Federal – NI.
- O Cargo: Previdenciária passou para o Cargo: PST.
- O Cargo: Saúde – Opção Artigo 1º § 3º Lei nº 10.483, de 3 de julho de 2002, passou para o Cargo: PST. As Carreiras: Médico – 40h – NS e Médico de Saúde Pública – 40h – NS passaram para a Carreira: Médico e Médico de Saúde Pública – 40h – NS.
- No Cargo: Seguro Social a Carreira: Cargos de Nível Auxiliar – NA passou para a Carreira: Auxiliar de Serviços Diversos – NA; as Carreiras: Cargos de Nível Intermediário e Técnico Previdenciário – NI passaram para as Carreiras: Assistente Técnico do Seguro Social, Agente de Serviços Diversos e Técnico de Serviços Diversos – NI; e a Carreira: Cargos de Nível Superior e Analista Previdenciário – NS passou para a Carreira: Analista do Seguro Social – NS.
- No Cargo: Tecnologia Militar as Carreiras: Analista – NS e Engenheiro – NS passaram para as Carreiras: Analista, Engenheiro e Quadro de Pessoal Civil das Organizações Militares – NS.

### Ano 2005

- No Cargo: Agências Reguladoras as Carreiras: Analista Administrativo – NS, Especialista em Geoprocessamento – NS, Especialista em Recursos Hídricos – NS e Técnico Administrativo – NI ficaram com o mesmo nome de Carreira e mudou o Cargo para: Agência Nacional de Águas (ANA).
- No Cargo: Agências Reguladoras as Carreiras: Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações – NS e Técnico em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações – NI ficaram com o mesmo nome de Carreira e mudou o Cargo para: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).
- No Cargo: Agências Reguladoras as Carreiras: Técnico em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual – NI e Especialista em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual – NS ficaram com o mesmo nome de Carreira e mudou o Cargo para: Agência Nacional de Cinema (Ancine).

- No Cargo: Agências Reguladoras a Carreira: Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Energia – NS ficou com o mesmo nome de Carreira e mudou o Cargo para: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).
- No Cargo: Agências Reguladoras as Carreiras: Especialista em Geologia e Geofísica do Petróleo e Álcool Combustível e Gás Natural – NS, Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Álcool Combustível e Gás Natural – NS e Técnico em Regulação de Petróleo e Derivados, Álcool Combustível e Gás Natural – NI ficaram com o mesmo nome de Carreira e mudou o Cargo para: Agência Nacional do Petróleo (ANP).
- No Cargo: Agências Reguladoras as Carreiras: Especialista em Regulação de Saúde Suplementar – NS e Técnico em Regulação de Saúde Suplementar – NI ficou com o mesmo nome de Carreira e mudou o Cargo para: Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANSS).
- No Cargo: Agências Reguladoras as Carreiras: Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários – NS e Técnico em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários – NI ficaram com o mesmo nome de Carreira e mudou o Cargo para: Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ).
- No Cargo: Agências Reguladoras as Carreiras: Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres – NS e Técnico em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres – NI ficaram com o mesmo nome de Carreira e mudou o Cargo para: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).
- No Cargo: Agências Reguladoras as Carreiras: Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária – NS, PEC da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) – Médico – 20h – NS, PEC da Anvisa – Médico – 40h – NS, PECda Anvisa – NA, Plano Especial de Cargos da Anvisa – NI, PEC da Anvisa – NS e Técnico em Regulação e Vigilância Sanitária – NI ficaram com o mesmo nome de Carreira e mudou o Cargo para: Anvisa.
- O Cargo: Auditoria e a Carreira: Auditor-Fiscal da Previdência Social ficaram como Cargo: Fiscalização e Carreira: Perito Médico da Previdência Social – 40h – NS.
- No Cargo: Auditoria a Carreira: Técnico da Receita Federal passa para Carreira: Analista Tributário da Receita Federal do Brasil.

- No Cargo: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) as Carreiras: Analista Administrativo – NS, Analista de Infraestrutura de Transportes – NS, Técnico Administrativo – NI e Técnico de Suporte à Infraestrutura de Transportes – NI ficaram com o mesmo nome de Carreira e mudou o Cargo para: Carreiras/DNIT.
- No Cargo: Fiscalização a Carreira: Médico do Trabalho – 40h – Mtb – NS ficou como Carreira: Perito Médico da Previdência Social – 40h – NS; e a Carreira: Médico do Trabalho – 20h – Mtb – NS ficou como Carreira: Perito Médico da Previdência Social – 20h – NS.
- No Cargo: Jurídica a Carreira: Procurador da Procuradoria Especial da Marinha mudou para a Carreira: Quadro Suplementar em Extinção.
- O Cargo: PEC da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) passou para: Plano de Carreira e Cargo da Abin; a Carreira: Analista de Informações – NS passou para Instrutor de Informações – NS; a Carreira: Assistente de Informações – NI passou para Monitor de Informações do Grupo de Informações – NI.
- No Cargo: PEC do DNIT a Carreira: Nível Auxiliar – NA (previsto no Artigo 3º da Lei nº 11.171/2005) passa para a Carreira: Nível Auxiliar – NA – DNIT; a Carreira: Nível Intermediário – NI (previsto no Artigo 15 da Lei nº 11.171/2005) passa para a Carreira: Nível Intermediário – NI (não referido no Artigo 3ºA da Lei nº 11.171/2005); a Carreira: Nível Intermediário – NI (previsto no Artigo 3º da Lei nº 11.171/2005) passa para a Carreira: Nível Intermediário – NI (referido no Artigo 3ºA da Lei nº 11.171/2005); a Carreira: Nível Superior – NS (previsto no Artigo 15 da Lei nº 11.171/2005) passa para a Carreira: Nível Superior – NS (não referido no Artigo 3ºA da Lei nº 11.171/2005); e a Carreira: Nível Superior – NS (previsto no Artigo 3º da Lei nº 11.171/2005) passa para a Carreira: Nível Superior – NS (referido no Artigo 3ºA da Lei nº 11.171/2005).
- O Cargo: PCC passa para o Cargo: PGPE.
- No Cargo: Polícia Federal – DPF a Carreira: Agente Penitenciário Federal – NI passa para a Carreira: Agente de Polícia.
- O Cargo: Saúde – Opção Artigo 1º§ 3º Lei nº 10.483, de 3 de julho de 2002 passou para o Cargo: PST. As Carreiras: Médico – 40h – NS e Médico de Saúde Pública – 40h – NS passaram para as Carreiras: Médico e Médico de Saúde Pública – 40h – NS; e as Carreiras: Médico de Saúde Pública – 20h – NS passou para a Carreira: Médico de Saúde Pública – 20h – NS.

- No Cargo: Seguro Social a Carreira: Cargos de Nível Auxiliar – NA passou para a Carreira: Auxiliar de Serviços Diversos – NA; as Carreiras: Técnico Previdenciário e Cargos de Nível Intermediário – NI passaram para as Carreiras: Assistente Técnico do Seguro Social, Agente de Serviços Diversos e Técnico de Serviços Diversos – NI; e as Carreiras: Analista Previdenciário e Cargos de Nível Superior – NS passaram para a Carreira: Analista do Seguro Social – NS.
- No Cargo: Tecnologia Militar as Carreiras: Analista – NS e Engenheiro – NS passaram para as Carreiras: Analista , Engenheiro e Quadro de Pessoal Civil das Organizações Militares – NS.

### Ano 2006

- No Cargo: Agências Reguladoras as Carreiras: Analista Administrativo – NS, Especialista em Geoprocessamento – NS, Especialista em Recursos Hídricos – NS e Técnico Administrativo NI ficaram com o mesmo nome de Carreira e mudou o Cargo para: ANA.
- O Cargo: Auditoria e a Carreira: Auditor Fiscal da Previdência Social ficaram como Cargo: Fiscalização e Carreira: Perito Médico da Previdência Social – 40h – NS.
- No Cargo: DNIT as Carreiras: Analista Administrativo – NS, Analista de Infraestrutura de Transportes – NS, Técnico Administrativo – NI e Técnico de Suporte à Infraestrutura de Transportes – NI ficaram com o mesmo nome de Carreira e mudou o Cargo para: Carreiras/DNIT.
- No Cargo: Fiscalização a Carreira: Médico do Trabalho – 40h – Mtb – NS ficou como Carreira: Perito Médico da Previdência Social – 40h – NS; e a Carreira: Médico do Trabalho – 20h – Mtb – NS ficou como Carreira: Perito Médico da Previdência Social – 20h – NS.
- No Cargo: Jurídica a Carreira: Procurador da Procuradoria Especial da Marinha mudou para a Carreira: Quadro Suplementar em Extinção.
- O Cargo: PEC da Abin o Cargo passou para: Plano de Carreira e Cargos da Abin; a Carreira: Analista de Informações – NS passou para: Instrutor de Informações – NS; a Carreira: Assistente de Informações – NI passou para: Monitor de Informações do Grupo de Informações – NI.
- No Cargo: PEC do DNIT a Carreira: Nível Auxiliar – NA (previsto no Artigo 3º da Lei nº 11.171/2005) passa para a Carreira: Nível Auxiliar – NA – DNIT; a Carreira: Nível Intermediário – NI (previsto Artigo 15 da Lei nº 11.171/2005) passa para a Carreira Nível Intermediário Artigo –

NI (não referido no Artigo 3ºA da Lei nº 11.171/2005); a Carreira: Nível Intermediário – NI (previsto no Artigo 3º da Lei nº 11.171/2005) passa para a Carreira: Nível Intermediário – NI (referido no Artigo 3ºA da Lei nº 11.171/2005); a Carreira: Nível Superior – NS (previsto no Artigo 15 da Lei nº 11.171/2005) passa para a Carreira: Nível Superior – NS (não referido no Artigo 3ºA da Lei nº 11.171/2005); e a Carreira: Nível Superior – NS (previsto no Artigo 3º da Lei nº 11.171/2005) passa para a Carreira: Nível Superior – NS (referido no Artigo 3ºA da Lei nº 11.171/2005).

- No Cargo: Polícia Federal – DPF a Carreira: Agente Penitenciário Federal – NI passa para a Carreira: Agente de Polícia.
- O Cargo: Saúde – Opção Artigo 1º § 3º Lei nº 10.483, de 3 de julho de 2002, passou para o Cargo: Previdência, Saúde e Trabalho. As Carreiras: Médico – 40h – NS e Médico de Saúde Pública – 40h – NS passaram para as Carreiras: Médico e Médico de Saúde Pública – 40h – NS; e a Carreira: Médico de Saúde Pública – 20h – NS passou para as Carreiras: Médico e Médico de Saúde Pública – 20h – NS.
- No Cargo: Seguro Social a Carreira: Cargos de Nível Auxiliar – NA passou para a Carreira: Auxiliar de Serviços Diversos – NA; as Carreiras: Técnico Previdenciário e Cargos de Nível Intermediário – NI passaram para as Carreiras: Assistente Técnico do Seguro Social, Agente de Serviços Diversos e Técnico de Serviços Diversos – NI; e as Carreiras: Analista Previdenciário e Cargos de Nível Superior – NS passaram para a Carreira: Analista do Seguro Social – NS.

### Ano 2007

- O Cargo: DNIT passou para o Cargo: Carreiras/DNIT e as Carreiras preservaram o nome.
- No Cargo: Fiscalização a Carreira: Médico do Trabalho – 20h – Mtb – NS passou para a Carreira: Perito Médico da Previdência Social – 20h – NS; e a Carreira: Médico do Trabalho – 40h – Mtb – NS passou para a Carreira: Perito Médico da Previdência Social – 40h – NS.
- No Cargo: Seguro Social a Carreira: Cargos de Nível Auxiliar – NA passou para a Carreira: Auxiliar de Serviços Diversos – NA; as Carreiras: Técnico Previdenciário e Cargos de Nível Intermediário – NI passaram para as Carreiras: Assistente Técnico do Seguro Social, Agente de Serviços Diversos e Técnico de Serviços Diversos – NI; e as Carreiras: Analista Previdenciário e Cargos de Nível Superior – NS passou para a Carreira: Analista do Seguro Social – NS.

- O Cargo: PEC da Abin o Cargo passou para: Plano de Carreira e Cargos da Abin; a Carreira: Analista de Informações – NS passou para Instrutor de Informações – NS; a Carreira: Assistente de Informações – NI passou para: Monitor de Informações do Grupo de Informações – NI.
- No Cargo: PEC do DNIT a Carreira: Nível Auxiliar – NA (previsto no Artigo 3º da Lei nº 11.171/2005) passa para a Carreira: Nível Auxiliar – NA – DNIT; a Carreira: Nível Intermediário – NI (previsto no Artigo 15 da Lei nº 11.171/2005) passa para a Carreira: Nível Intermediário – NI (não referido no Artigo 3ºA da Lei nº 11.171/2005); a Carreira: Nível Intermediário – NI (previsto no Artigo 3º da Lei nº 11.171/2005) passa para a Carreira: Nível Intermediário – NI (referido no Artigo 3ºA da Lei nº 11.171/2005); a Carreira: Nível Superior – NS (previsto no Artigo 15 da Lei nº 11.171/2005) passa para a Carreira: Nível Superior – NS (não referido no Artigo 3ºA da Lei nº 11.171/2005); e a Carreira: Nível Superior – NS (previsto no Artigo 3º da Lei nº 11.171/2005) passa para a Carreira: Nível Superior – NS (referido no Artigo 3ºA da Lei nº 11.171/2005).



## **PARTE II**

**Radiografia da ocupação no setor  
público em período recente**





## CAPÍTULO 5

# **CONCEITOS DE EMPREGO PÚBLICO: QUESTÕES METODOLÓGICAS E POSSIBILIDADES DE MENSURAÇÃO**

Eneuton Dornellas Pessoa de Carvalho  
José Celso Cardoso Jr.  
Simone da Silva Figueiredo

## **1 INTRODUÇÃO**

Estudos sobre o emprego no setor público requerem como ponto de partida a definição de um conceito operacional para sua mensuração. Dois critérios costumam ser utilizados: o quantitativo de horas trabalhadas no serviço público e o número de empregados no setor. Se o primeiro critério permite o dimensionamento mais exato da força de trabalho empregada, o segundo provê maior variedade de informações, como os tipos de vínculo de emprego, as características pessoais de cor, raça, gênero etc. Além disso, a opção por um dos critérios também está condicionada às informações que constam nas bases de dados disponíveis, bem como se adequam ao conjunto de questões que se busca investigar.

Ambos os critérios, porém, são insuficientes para se dimensionar, com mais exatidão, a real contribuição do Estado na geração de empregos. Como existe uma gama de atividades financiadas, integral ou parcialmente, com receitas públicas, sem que as organizações envolvidas façam parte do Estado, a usual identificação do emprego público com aqueles que mantêm vínculo empregatício formal com órgãos do setor público subestima o papel do Estado na geração de empregos. A existência dos terceirizados no serviço público, de organizações não governamentais (ONGs) financiadas por fundos públicos, as empresas em que o Estado é sócio minoritário – mas se constitui em seu financiador último –, o financiamento dos sistemas de educação e saúde privados, as compras governamentais e os contratos de trabalho entre órgãos do governo e ONGs são todos mecanismos de geração de emprego com a participação do Estado. Esses casos não são captados pelos conceitos mais convencionais de emprego público.

Em que pese a maior participação do Estado na geração de empregos, prevalece nas bases de dados nacionais e internacionais a identificação do emprego público com o indivíduo que mantém vínculo com órgãos e unidades estatais.

Esta é a maneira mais encontrada de se computar o emprego público nos compêndios nacionais e internacionais, o que não “resolve” definitivamente o problema de delimitar as instituições, organizações e unidades que fazem parte do setor público (ou do “domínio público”, conforme veremos à frente).

Assim, o dimensionamento do emprego público corresponde, em grande medida, a um arbitramento sobre o que se considera ser o setor público. Inicialmente, o emprego público era identificado com os funcionários engajados nas funções identificadas como típicas de Estado. O ulterior desenvolvimento e a maior complexidade que passaram a caracterizar a máquina pública, como resultado da diversificação das funções do Estado, sobretudo nas áreas social e econômica, foram responsáveis pela ampliação do conceito de emprego público.

E hoje em dia, a rigor, a despeito da expressão emprego público (*public employment*) ser utilizada – por comodidade e/ou simplicidade – em vários dos capítulos desta publicação, sabe-se que ela não é de todo apropriada ao contexto brasileiro. Rigorosamente, de acordo com as normas de nosso Direito Administrativo, o servidor estatutário, que hoje é maioria entre as categorias ocupacionais no setor público, não é um empregado, na medida em que seu vínculo com o Estado não é de natureza contratual. Ademais, de acordo com o sentido introduzido pela emenda da Reforma Administrativa do Estado – Emenda Constitucional (EC) nº 19, emprego público designa, a rigor, o vínculo celetista em oposição ao vínculo estatutário. Para estudos macroeconômicos, que enfocam as características dessa força de trabalho, recomenda-se usar preferencialmente a expressão “ocupação no setor público” em vez de “emprego público”. Por outro lado, nos estudos mais diretamente voltados para a problemática da gestão de pessoal, recomenda-se seguir a terminologia adotada pelo *Boletim Estatístico de Pessoal* do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e tratar de “quantitativo de pessoal” e “despesas com pessoal”.

Pois enfim, de todo modo, a proposta deste capítulo é delimitar conceitualmente as fronteiras entre os conceitos em geral utilizados em pesquisas empíricas, buscando, além disso, fornecer indicações de uso – ou possibilidades de mensuração – em função da abrangência e das características de cada conceito adotado, destacando-se, sempre que possível, vantagens e desvantagens em cada caso.

## 2 COMENTÁRIOS INICIAIS ACERCA DO CONCEITO DE EMPREGO PÚBLICO

As formas de medição e de avaliação do emprego dependem de diversos aspectos e, portanto, podem se organizar de diversas maneiras, a saber:

O tamanho do emprego público, bem como sua proporção na população residente, na população economicamente ativa (PEA) e ocupada varia, a depender do conceito de emprego público utilizado.

O conceito de emprego público é, por sua vez, resultado de algum critério de classificação. Em primeiro lugar, daquilo que o pesquisador ou a instituição de pesquisa identifica como fazendo parte do setor público. Em segundo lugar, os vínculos de emprego no setor público que o pesquisador ou a instituição de pesquisa consideram como sendo emprego público. Por exemplo, as bases de dados, sejam nacionais ou internacionais, não consideram força de trabalho terceirizada como sendo emprego público, embora muitas vezes esse pessoal exerça atividades-fim no serviço público.

Esse critério de classificação de algum modo está condicionado aos objetivos da pesquisa. Assim, estudos mais voltados a comparações internacionais utilizam conceitos de emprego público adotados por instituições internacionais. Ao passo que estudos mais voltados para o funcionamento e a dinâmica do mercado de trabalho identificam o emprego público com o emprego formal no setor público, o que exclui situações de “informalidade” no emprego público, a saber, no caso do Brasil os vínculos de emprego não estatutários e não celetistas.

O tamanho do emprego público e a qualidade das estatísticas geradas dependem diretamente da existência das bases de dados com uma gama de variáveis que atendam à demanda pretendida, bem como da forma de confecção e captação das pesquisas.

## **2.1 Dificuldades de conceituação e dimensionamento do emprego público no Brasil**

No Brasil, a expansão e diversificação do aparelho de Estado na década de 1930, em grande medida à base da criação da administração indireta – autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas estatais, para as quais estão menos acessíveis as informações referentes ao quadro de pessoal –, vieram tornar mais complexa a distinção das atividades públicas *vis-à-vis* as privadas e, por conseguinte, a definição e o dimensionamento do emprego público.

Acrescente-se a isso a evidência de que 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, sobretudo na chamada administração indireta.<sup>1</sup>

Justamente na administração indireta era comum a prática de contratação de servidores na figura de extranumerários e interinos, não exercendo a administração direta maior controle sobre sua admissão nem seu quantitativo.<sup>2</sup>

Além disso, as tentativas de reforma administrativa foram movimentos mais afeitos à União, ficando o recenseamento do pessoal restrito a essa esfera. Com efeito, o Censo do Funcionalismo Público de iniciativa do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) incluía apenas os servidores federais da administração direta.

A expansão da administração indireta tomou novo impulso com a Reforma Administrativa de 1967, com base no Decreto-Lei nº 200, tendo como um de seus princípios fundamentais a descentralização, que no âmbito federal propôs a distinção entre as funções de direção e execução, ficando a primeira a cargo da administração direta e a segunda da indireta. Em relação a isso calcula-se que 81%<sup>3</sup> das empresas públicas e sociedades de economia mista, no âmbito federal, foram criadas a partir de 1967. O processo de privatização nos anos 1990 não eliminou essa configuração básica da administração pública.

Em suma, esse desenvolvimento da administração indireta, funcionando de modo quase autônomo em relação à administração direta, veio dificultar a conceituação e a mensuração do emprego público.

Essas características da máquina pública federal, reprodutíveis no plano subnacional de governo, guardadas as devidas proporções e os graus de complexidade, nos remetem à necessidade de trabalhar com um conceito amplo de emprego público, que englobe a administração direta e a indireta nas três esferas de governo.

Atualmente o *Boletim Estatístico de Pessoal* elaborado pela Secretaria de Recursos Humanos (SRH) do MPOG dimensiona o pessoal na administração pública federal que consta do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape). Este sistema abrange todos os órgãos da administração direta, as autarquias, as fundações e as empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recursos do Tesouro. Está excluído do Siape o ministério público da União, o Banco Central do Brasil (BCB) e os servidores do Ministério das Relações Exteriores (MRE) lotados no exterior.

1. A esse respeito, ver Fiori (1995, p. 100-101).

2. Extranumerário correspondia ao pessoal suplementar no serviço público que era admitido por prova de habilitação sem a exigência de concurso. A categoria foi extinta em 1960. O “interino”, nos termos da lei, era contratado por no máximo um ano. Por falta de realização de concurso esse pessoal era depois efetivado no serviço público. Sobre isso, ver Pessoa (2002).

3. Uma referência para o tema da administração indireta é o artigo de Warlich (1979).

As atuais 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 dificuldade em 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. Em estudos que se propõem também a comparações internacionais, o conceito de emprego público a ser utilizado deve tentar compatibilizar as bases de dados locais com a metodologia utilizada nas bases de dados internacionais, em particular as consagradas nos estudos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT). As comparações internacionais são importantes não apenas para fornecer uma referência estatístico-numérica para dimensionar o emprego público no Brasil, mas porque as diferentes configurações da estrutura e do estoque do emprego público e de seu peso no total das ocupações de cada mercado de trabalho nacional nos permitem compreender e descrever os diversos papéis que o emprego público desempenha. Quer seja no âmbito dos mercados de trabalho, ou no que se refere às funções que cada Estado desempenha, ou ainda considerando-se o que cada Estado Nacional executa através do seu plantel de servidores.

## **2.2 Pessoal no serviço público: definições na Constituição Federal de 1988 e interpretações presentes no Direito Administrativo brasileiro**

Na Constituição Federal de 1988 a seção II, do capítulo VII, título III – em consonância com a EC nº 18/1998 –, denomina servidores públicos as pessoas que prestam serviço com vínculo empregatício à administração pública direta, autarquias e fundações. Na seção I desse mesmo capítulo – que se remete à EC nº 19/1998 –, é proibida a acumulação de cargos também para os servidores das empresas públicas e das sociedades de economia mista em que o Estado detém controle direto ou indireto, ou seja, aquelas entidades com personalidade jurídica de direito privado controladas pelo Estado. Pode-se afirmar que de alguma forma o servidor público abrange também o pessoal da administração indireta “(...) a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias,

fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público” (Redação dada na EC nº 19/1998).

Segundo o Direito Administrativo, “agentes públicos” são todas as pessoas que prestam serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da administração pública.

Existem três categorias de agentes públicos:

- 1) Agentes políticos – são os políticos eleitos.
- 2) Servidores públicos:
  - a) estatutários;
  - b) celetistas – empregados públicos; e
  - c) temporários (Artigo 37, IX, da Constituição Federal) – exercem funções públicas sem estarem vinculados a cargos ou empregos públicos.
- 3) Particulares em colaboração com o poder público – prestam serviços ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração:
  - a) por delegação do poder público – por exemplo, empregados de empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos; e também os que exercem serviços notariais e de registro. (Artigo 236 da Constituição Federal); os leiloeiros etc.; e
  - b) mediante requisição, nomeação ou designação – por exemplo, jurados, convocados para a prestação de serviço militar ou eleitoral.

Do exposto podemos identificar, no tocante ao conceito de servidores públicos, seja na Constituição Federal de 1988, seja no Direito Administrativo, que ele se remete ao pessoal que possui vínculo de emprego formal – estatutário e celetista – mesmo que temporários, com os órgãos da administração direta e indireta. Já o conceito mais amplo de agente público insere todos aqueles que exercem suas atividades também como a extensão da coisa pública, seja em termos da representação política do país, seja em termos das funções de Estado concedidas à exploração de agentes privados, como também no poder de Estado de exigir dos cidadãos o cumprimento de funções *ad hoc*, imprescindíveis à pátria e à sociedade, exemplificado pelo caso dos convocados para o serviço militar e para a participação em bancas de júri público e eleitorais.

O conceito de servidor público na Constituição Federal e no Direito Administrativo não contempla o pessoal que possui outros vínculos de emprego no próprio serviço público. Sendo assim, enxergam apenas os trabalhadores celetistas e os estatutários, ficando o pessoal terceirizado e outros vínculos precários fora da conceituação. Como há de ser visto neste trabalho, estes não são considerados nem dimensionados no serviço público por quaisquer das fontes de dados disponíveis.

### 3 EMPREGO PÚBLICO NAS PRINCIPAIS FONTES DE DADOS

As principais fontes de informação que serão trabalhadas neste texto são: os censos demográficos (CD) e as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Siape, sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento. Para este conjunto foi construído um quadro que sintetiza algumas das suas características.

QUADRO 1

**Comparativo das características das bases de dados selecionadas para análise**

Pesquisas	CD	PNAD	Rais	Siape
Execução	IBGE	IBGE	MTE	MPOG
Período	1872 a 2000	1992 a 2008 <sup>1</sup>	1977 a 2008	1996 a 2009
Periodicidade	Decenal		Anual	Mensal
Cobertura	Nacional	Nacional com restrições	Nacional com restrições	Nacional com restrições
Tipo	Universo	Amostra complexa baseada no universo	Autodeclarativa	Setores do funcionalismo federal
Menor unidade espacial confiável de informação	Área de ponderação com mínimo de 400 domicílios	Área autor-representativa (conjunto de municípios de pequeno porte)		O estabelecimento
Manutenção da informação	Descontínua		Contínua	

Fonte: Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Não houve pesquisa no ano de 1994 e no ano censitário de 2000.

#### 3.1 Censo demográfico

O quadro 1 pode fornecer a impressão errônea de que a pesquisa censitária (CD) é a de pior qualidade devido à descontinuidade da informação. Um dos aspectos positivos está na sua longevidade. A pesquisa censitária poderia ser indiscutivelmente a melhor, por ser uma amostra retirada do real e não do provável. Mas há limitações ligadas ao fato de que o tema “emprego público” não é tratado de maneira contínua.

Na questão espacial a qualidade da pesquisa censitária é imbatível, pois é realizada com toda a população brasileira. O esforço de realização desta pesquisa requer um tempo anterior grande no seu preparo e um esforço hercúleo para realizá-la. Claro que, com o aumento das tecnologias disponíveis, este esforço é cada vez menor, mas continua grande. Isto se deve aos seguintes fatores:

A pesquisa deve abranger um conjunto de questionamentos que sirvam para balizar outras pesquisas e que não percam a validade no intervalo censitário de dez anos.

O questionário deve ser confeccionado de maneira unitária, singular, igual para todo o país. No entanto, deve considerar as diferenças regionais na compreensão dos quesitos investigados.

A preparação da equipe de campo tem de ser feita com bastante antecedência, pois em média cada recenseador cobrirá cerca de 500 domicílios, fazendo com que a área de um setor censitário se altere conforme a densidade demográfica deste. Ou seja, em espaços mais adensados (urbanos) os setores censitários são menores e a distância entre as unidades de informação (domicílio) também menores. Logicamente, em espaços menos adensados (rurais) os setores censitários são maiores devido ao intervalo entre as unidades de informação (domicílio) também o serem. Isto interfere no esforço despendido por cada recenseador.

O desenho amostral que define a aplicação do seu referido questionário é simples e depende do tamanho definido para a amostra. Nos censos demográficos de 1960, 1970 e 1980 a amostra foi definida como sendo de 25%; isto equivale a definir um desenho amostral onde, de cada quatro domicílios recenseados, um receberá o questionário amplo. Para o Censo Demográfico de 1991 a amostra foi definida como sendo de 12,5%; o desenho amostral passa a aplicar o questionário amplo a cada oito domicílios. E para o Censo Demográfico de 2000, a amostra foi definida como sendo de 10%; o desenho amostral aplicou questionário amplo a cada dez domicílios.

Os locais de aplicação do questionário têm de ser o domicílio da população. Não se pode realizar uma convocatória nos lugares mais ermos a fim de reunir a população e em mutirão aplicar o questionário. O recenseador tem de se dirigir a cada domicílio deste país, quer este se encontre em área de fácil ou de difícil acesso.

Nos censos demográficos a distinção entre público e privado a partir dos setores de atividade, partindo-se unicamente da informação publicada, resulta ser quase impossível. Para os grupos das atividades “administração pública” e “defesa nacional e segurança pública” sua identificação com o setor e o emprego públicos é imediata, haja vista serem atividades eminentemente estatais. Já os outros setores, compostos de um misto de atividades público-privadas, se tornam tão miscigenados na publicação que existe a impossibilidade de identificá-los. Por outro lado, estudar o emprego público baseado somente na publicação é reduzir as informações destes dois grupos de atividade aludidos e subestimar o tema em questão, pois a máquina pública expandiu-se exatamente nos outros grupos de atividade (serviços de utilidade pública e infraestrutura urbana, serviços sociais etc.).

As informações censitárias apresentam três momentos diferentes, que explicam as distintas metodologias e, consequentemente, as informações por elas ofertadas.

O primeiro momento refere-se ao período de 1872 a 1920. Segundo Senra (2006), as estatísticas eram feitas de maneira amadora, por sociedades de pesquisas iniciantes, e tinham por objetivo atender as necessidades de conhecimento sobre o país de dimensões continentais sob a perspectiva de seus contingentes populacionais.

TABELA 1

**Quadro comparativo das profissões publicado no Censo Demográfico de 1920**

Profissões	1872	1900	1920
Exploração do solo e subsolo	33.261.340	5.250.506	6.451.530
Indústrias	7.788.752		1.189.357
Transportes	21.703	71.986	253.587
Comércio	102.133	322.858	497.548
Força pública	27.716	31.945	88.363
Administração	10.710	45.710	97.712
Profissionais liberais	58.860	41.696	168.111
Pessoas que vivem de renda	31.863	23.271	40.790
Serviços domésticos	1.045.615	2.358.759	363.879
Total	5.348.692	8.146.731	9.191.044
População	9.930.478	16.626.991	30.635.605

Fonte: Censo Demográfico de 1920.

O segundo momento se instaura com a criação do IBGE, em 1936, com a incumbência de guardar as informações estatísticas do período anterior e de produzir novas estatísticas com representatividade nacional. O objetivo era promover maior conhecimento para além do aspecto quantitativo, observando os diversos atributos da população brasileira e suas especificidades individuais e regionais.

O terceiro momento se estabelece com o uso das novas tecnologias (capi-taneadas pela inclusão dos computadores de grande porte), a partir de 1960 até os dias atuais. As informações passam a ser disponibilizadas em meio eletrônico. Isso permite um aumento considerável do volume de informações e de combinações desta. Passa-se, então, a aprofundar a questão das especificidades dos contingentes populacionais.

TABELA 2

**Brasil: classes de atividade selecionadas nos censos demográficos de 1940 até 1950**

Classes de atividade	1940	1950
Transporte ferroviário	157.040	196.353
Serviços postais, telegráficos e de radiocomunicações	24.853	38.269
Telefones	10.372	15.253
Saneamento, abastecimento e melhoramentos urbanos	16.750	80.498
Ensino público	75.866	149.088
Assistência médica-hospitalar pública		32.677
Poder Legislativo		3.833
Justiça e atividades auxiliares	18.969	29.879
Administração pública federal	63.212	48.617
Administração pública estadual	53.142	68.383
Administração pública municipal	83.234	75.101
Administração autárquica	5.617	31.210
Administração pública e outras	9.242	3.744
Forças Armadas	103.009	162.971
Exército	79.103	99.137
Aeronáutica	4.453	32.026
Marinha	19.453	31.808
Corpo de Bombeiros	3.738	3.756
Polícia Militar	40.832	44.929
Polícia Civil	16.875	35.792
Outros	6.378	4.429
PEA ocupada	14.656.995	17.336.000
Total das classes	689.129	1.024.782
% da PEA ocupada com o total das classes	4,70	5,91

Fonte: Censos demográficos de 1940 e 1950.

Não obstante os avanços apontados, a possibilidade comparativa intertemporal a partir da utilização das bases censitárias é altamente problemática, devido a algumas características, a saber:

- 1) Não há e nunca houve uma equipe de trabalho contínua para a confecção da pesquisa. A equipe realizadora tem a liberdade de alterar o conceito das variáveis, bem como extinguir ou criar novas. Cada pesquisa que vai a campo é uma nova pesquisa. Salvaguardam-se apenas algumas variáveis que visam a comparações internacionais; por isso, sem a manutenção e a continuidade das mesmas variáveis, é quase impossível criar séries históricas robustas para a maior parte delas.

- 2) Algumas variáveis que se mantêm ao longo do tempo, por sua vez, dão a falsa impressão da possibilidade de se criar séries históricas. Isso porque, com a liberdade de alteração conceitual das variáveis, na prática não se permite que se criem séries históricas – à exceção das variáveis indicadas pela comunidade internacional.

TABELA 3

**Brasil: classes de atividade selecionadas nos censos demográficos de 1960 até 2000**

Classes de atividade	1960	1970	1980	1991	2000
Transporte ferroviário	212.898	169.959	134.926	106.730	32.524
Serviços postais, telegráficos e de radiocomunicações	56.229	69.070	74.424	55.561	173.703
Telefones	20.944	50.460	143.451	157.468	312.890
Saneamento, abastecimento e melhoramentos urbanos	72.362	158.428	410.729	632.764	328.918
Ensino público	294.629	735.888	1.240.780	2.175.543	2.136.030
Assistência médica-hospitalar pública	75.946	132.798	371.511	661.781	624.611
Previdência social pública			118.093	114.234	48.815
Poder Legislativo	15.197	12.072	29.388	102.734	
Justiça e atividades auxiliares	48.615	75.678	117.717	207.780	
Administração pública federal	47.124	107.988	245.341	207.745	364.032
Administração pública estadual	79.618	113.907	262.188	308.432	1.210.329
Administração pública municipal	65.932	150.120	455.203	888.292	1.449.804
Administração autárquica	18.336	12.909	11.021	10.085	
Administração pública outras	88.847	160.816	12.257	60.481	148.093
Forças Armadas	218.903	253.708	270.636	295.012	301.795
Exército	130.033	155.663	154.870	160.159	
Aeronáutica	39.448	48.749	56.478	69.473	
Marinha	49.422	49.296	59.288	65.380	
Corpo de Bombeiros	6.286	10.779	19.543	40.389	
Polícia Militar	68.237	149.100	185.365	296.030	
Polícia Civil	49.587	75.410	102.360	139.183	
Outros	6.222	29.854	11.265	20.724	
PEA ocupada	22.538.786	28.959.266	42.271.526	55.293.306	65.629.893
Total das classes	1.445.912	2.468.944	4.216.198	6.480.968	7.131.544
Total das classes que tem em todos os anos	1.157.486	1.970.344	3.249.935	4.888.028	6.458.118
% da PEA ocupada com o total das classes	6,42	8,53	9,97	11,72	10,87
% da PEA ocupada com as classes que tem em todos os anos	5,14	6,80	7,69	8,84	9,84

Fonte: Censos demográficos (vários anos).

Para demonstrar, seguem-se alguns dos problemas de comparabilidade das pesquisas censitárias feitas em anos diferentes. O Censo de 1920, diferentemente dos censos de 1940 e 1950, não tem o ramo de atividade “defesa nacional e segurança pública”; assim, não é possível identificar onde se incluem os membros das Forças Armadas e da Polícia Militar e Civil, se no ramo “administração pública” ou no setor “força pública”. Além disso, 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 setor de serviços sociais.

Nos censos de 1920, 1940 e 1950 o conceito operacional de emprego público vai corresponder ao indivíduo que tem ocupação principal na administração pública, incluindo o Legislativo e o Judiciário, acrescidos das áreas de defesa nacional e segurança pública. Esse é um conceito restrito de emprego público, pois não computa o pessoal do setor público nas atividades sociais do Estado. Para o ano de 1920, porque as funções sociais do Estado eram então restritas, esse conceito mais reduzido se mostra razoável.

A partir do Censo de 1970 obtém-se informações ao nível de microdados, que permitem distinguir o emprego público total. Com efeito, no Censo de 1970 a pergunta 25, referente à variável “posição na ocupação”, com os filtros: “10 anos e mais”; “trabalhou nos últimos 12 meses” e “procurando trabalho”, se distinguem os empregados públicos como “as pessoas que recebiam remuneração de órgão da administração pública – federal, estadual, municipal e autárquica (inclusive os empregados públicos regidos pela CLT)”. Sendo empregados “os que trabalhavam mediante remuneração em dinheiro, espécie ou utilidade”. Não está claro, porém, se, no tocante ao empregado público, tal definição inclui os empregados das fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas.<sup>4</sup> Além disso, não há a possibilidade de distinguir o empregado público por esfera de governo: federal, estadual e municipal.

Dessa forma, infelizmente, pelos censos da primeira metade do século XX e mesmo ainda nos censos de 1960 e de 1970, não é possível avaliar de forma acurada, e com comparação metodologicamente sustentável, a evolução do emprego público no Brasil.

No Censo de 1980, empregados são as pessoas “que têm um trabalho prestando serviço a um empregador, remuneradas somente em dinheiro ou em dinheiro e/ou mercadoria”. Inclusive os aprendizes e estagiários, remunerados ou

4. “Serão considerados empregados particulares as pessoas que declararem trabalhar em sociedade de economia mista, tais como: Petrobras, Embratel, Banco do Brasil, Banco do Estado da Guanabara, Cia. Nacional de Álcalis, Usiminas, Acesipa, Cosipa, Cia. Siderúrgica Nacional etc.” (IBGE, 1971, p. 9).

não, bem como os empregados que recebem somente em benefícios. Neste censo, a partir da variável “posição no estabelecimento” (pergunta 33), combinada com a variável “contribuinte de instituto de previdência” (pergunta 34), é possível distinguir o contribuinte federal, estadual e municipal. Contudo, provavelmente aquela parcela de empregados não contribuintes da previdência fica de fora, sendo impossível visualizar sua distribuição por entre as três esferas de governo. Também os militares das três Forças Armadas não estão contemplados nessa pergunta. Em suma, no que se refere aos microdados, o Censo de 1980 avança em relação ao de 1970, sendo possível nele distinguir o empregado público por esfera de governo, mas essa distinção não pode ser de todo completa, tendo em vista não ser possível identificar, por esfera de governo, os empregados não contribuintes para a previdência, como é o caso dos estagiários e aprendizes.

No Censo de 1991 a variável “posição na ocupação” contempla o servidor público e o servidor de empresa estatal enquanto “empregado no setor público”, sendo definidas como tal “as pessoas que prestaram serviços a órgãos ou empresas da Administração Direta, Autarquia, Fundação e Empresa Pública ou de Economia Mista em que o Governo é o único ou principal acionista”. Neste censo ganha-se maior precisão conceitual e o conceito de emprego público é ampliado com a inclusão da administração indireta. Por outro lado, não é mais possível distinguir os empregados públicos por esfera de governo, como no Censo de 1980.

No Censo de 2000 não é mais distinguível o empregado público em sentido mais amplo, pois não mais existem os itens: “servidor público e de empresa estatal” na variável “posição na ocupação”, como há no Censo de 1991. Além disso, mudou o filtro: “trabalhou nos últimos 12 meses” para “trabalhou na última semana de referência”. No referido censo só é possível distinguir “o empregado pelo regime jurídico dos funcionários públicos e os militares”. Em suma, no Censo de 2000 o conceito de empregado público fica restrito aos “militares e estatutários” representando assim um retrocesso em relação ao Censo de 1991.

Em suma, nos censos demográficos o conceito de emprego público assume um sentido mais restrito, no caso, quando identificado somente com o pessoal na administração pública, e um sentido mais amplo, correspondente à definição de empregado público no Censo de 1991. As situações intermediárias correspondem aos conceitos de emprego público nos censos de 1980 e 2000. No primeiro, é possível identificar o emprego no setor público com os empregados públicos que contribuem para o instituto de previdência, e no de 2000, o emprego público é identificado com os funcionários públicos estatutários e militares.

A mensuração indireta do emprego público utilizando-se os censos demográficos de 1950 e 1970 encontra-se em Sanson e Moutinho (1987). Nesse trabalho, os autores se valem de informações sobre o tipo de emprego, público ou privado,

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>5</sup>

Conclusivamente, em estudos sobre o emprego público é problemático o uso dos censos para a construção de séries históricas, haja vista a grande variabilidade na definição de emprego público de um censo para outro. Além disso, há o problema recorrente de subestimação do emprego público, bem como o fato de em alguns anos não ser possível distinguir o emprego público por esfera de governo.

### **3.2 PNAD<sup>6</sup>**

Quando se observa o quadro 1 em relação à PNAD verificam-se as seguintes características: pesquisa anual, cobrindo o período de 1992 a 2008,<sup>7</sup> com informação contínua e tendo como órgão responsável o IBGE. Tem-se a impressão de ser a melhor base de dados para o estudo do tema. Não se pode dizer que a PNAD seja uma “ótima” pesquisa sobre o tema, mas sem dúvida é a melhor.

O período de cobertura da PNAD permite um estudo sobre o comportamento recente do emprego público nos últimos governos federais, estaduais e municipais.

Em relação à pesquisa demográfica, a PNAD tem um levantamento mais acurado da renda dos informantes, o que permite a correlação com esse tema de maneira segura. Quanto aos questionamentos acerca do emprego público, este é realizado a fim de se averiguar a esfera administrativa: para os federais, se é militar, se é estatutário e se é funcionário público. Infelizmente, em relação ao detalhamento das ocupações exercidas, algumas aparecem por demais aglutinadas, impedindo estudos mais aprofundados, como as ocupações militares.

Não se pode deixar de enfatizar que durante todo o período de questionamento acerca do emprego público na PNAD o questionário não sofreu nenhuma reformulação, permitindo assim a comparação intertemporal com muita facilidade.

5. 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 de a administração pública e a 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.

6. Até o momento de finalização deste capítulo, as tratativas em curso conduzidas pelo IBGE para alterar o desenho metodológico da PNAD, possivelmente integrando-a com a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) e também com determinados aspectos da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) e mesmo com o Censo Demográfico, ainda não haviam chegado a termo, motivo pelo qual tais inovações não foram neste trabalho contempladas em profundidade.

7. No ano de 1994 não foi realizada a pesquisa e por definição esta também não ocorre em ano censitário, no caso o ano 2000.

As únicas alterações ocorridas foram a mudança da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) e da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae) para o ano de 2002 em diante. Isto não permite a comparação da evolução de alguns grupos de ocupação e de atividades por todo o período.

A PNAD tem seu desenho amostral baseado na pesquisa censitária, o que gera alta confiabilidade nas suas informações. Ao mesmo tempo, realiza levantamento num número muito reduzido de domicílios, necessitando então que o desenho amostral seja complexo e bastante acurado. Mesmo assim, na PNAD não se pode passar para a escala do detalhe; não se observam os municípios e nem mesmo as Unidades da Federação (UFs) em todas suas especificidades.

A PNAD é atualmente uma pesquisa anual que somente não vai a campo em ano censitário. No entanto, no seu processo de implantação, era uma pesquisa trimestral com o ânimo de fornecer investigações contínuas sobre os temas nos quais os censos só o conseguem decenalmente. Investigava as características demográficas, saúde e higiene, consumo de alimentos e nutrição, condições de habitação, educação e cultura, mão de obra e nível econômico da família. Com estas investigações pretendia-se ter estimativas e índices nacionais e regionais.

Um dado interessante de expor é o fato de que na primeira PNAD para os quesitos de mão de obra foram investigadas as pessoas de 14 anos e mais, podendo estas estar dentro (ocupadas e não ocupadas) ou fora da força de trabalho. Para ser considerada ocupada, a pessoa devia estar trabalhando na semana de referência ou estar afastada por motivo de doença, férias, luto, dissídio coletivo etc. Para ser considerada desocupada, a pessoa não podia estar trabalhando ou estar afastada por nenhum dos motivos elencados acima, mas tinha de ter tomado alguma providência para conseguir trabalho. A definição de emprego desta pesquisa é bem ampla, considerando-se qualquer acordo definitivo para realização de trabalho regular remunerado, podendo ser em dinheiro e/ou em bens e, também, podendo ser em regime de tempo integral ou parcial.

Essa PNAD de 1968 teve um suplemento especial de mão de obra e fecundidade, em que se investigava o primeiro trabalho para as pessoas de dez anos e mais. O quesito 11 deste suplemento especial interrogava se o emprego era público. Indo além, investigava a posição na ocupação do pai do pesquisado na época em que esse obteve o primeiro emprego, com a opção de empregado público.

Para efeito ilustrativo, veja a seguir a parte inicial da tabela 4 de pessoas ocupadas da publicação dos resultados preliminares da PNAD do primeiro trimestre de 1968, Região II: Estado de São Paulo.

TABELA 4

**Pessoas ocupadas e desocupadas, por sexo, segundo a atividade e a posição na ocupação: PNAD 1968**

Atividade e posição na ocupação	Pessoas (1000)								
	Total			Ocupadas			Desocupadas (1)		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Total	5.027	4.347	1.680	5.780	4.179	1.601	247	168	79
Empregados	4.266	2.984	1.232	4.093	2.861	1.232	173	123	50
Empregados e trabalhadores por conta própria	1.108	1.044	144	1.173	1.032	141	15	12	3
Membros da família sem remuneração	502	282	220	502	282	220	–	–	–
Sem informação	71	37	34	12	4	8	59	33	26

Fonte: IBGE (1968, tabela 5, p. 16).

A PNAD também conta com um conceito amplo de emprego público, que é próximo do conceito da Rais. Segundo a PNAD, o emprego público corresponde ao “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” (IBGE, 1996, p. 28).

Nos dados selecionados em nossa pesquisa, procuramos sempre tomar o emprego público no seu sentido mais amplo, tanto no caso da Rais quanto no caso das PNADs. Esse procedimento (tomar o conceito mais amplo do emprego público) prestou-se também para que pudéssemos empreender uma comparação internacional consistente (conforme comentaremos à frente). No que se refere à comparação de dados das duas principais fontes de dados brasileiras, é sempre importante discutir o fato de que existe uma diferença não desprezível em favor da PNAD, em número de postos de trabalho no setor público.

Em relação às transformações recentes (e principalmente às que estão se processando) as mudanças na PNAD irão alterar a série histórica construída a partir de 1992 com o congelamento do *Caderno 9 – Trabalho e Rendimento* do questionário. A novidade se apresenta sob a nomenclatura de PNAD Contínua. Tal pesquisa se enquadra no modelo de Pesquisas de Uso do Tempo (IBGE, 2010b) “que tem por objetivo conhecer como as pessoas organizam suas atividades em um período determinado de tempo” (IBGE, 2010a, p. 1).

Em relação à pesquisa sobre emprego público aqui realizada, a PNAD Contínua tem como objetivo produzir informações para estudos econômicos e permitir investigações sobre o tema trabalho e rendimento, entre outros. Inclusive esse

tema, que fazia parte do núcleo básico da PNAD anual, continuará sendo parte do núcleo básico da pesquisa. Em tendo essa importância, passa a ser investigada no decorrer do ano com intervalos trimestrais, sendo 80% dos domicílios com sobreposição no trimestre e 20% no ano.

A vantagem é o adensamento da amostra, pois para o período 2001-2009 esta contava com 7.818 setores em 851 municípios e no modelo contínuo serão 12.800 setores em 3.328 municípios. Espacialmente tinha-se uma pesquisa anual que incidia sobre 15% dos municípios brasileiros e passará a ter-se uma pesquisa trimestral que incidirá sobre 60% dos municípios brasileiros.

Em relação ao período trimestral, alguns estudos do IBGE apontam no sentido de que intervalos trimestrais apresentam diferenças mais significativas entre as estimativas do que intervalos mensais. No entanto, não se chegou a um consenso a respeito das vantagens de se publicar informações mensais para o recorte espacial Brasil e grandes regiões, ou ainda, se serão utilizados trimestres móveis e mantidas as publicações mensais no nível de detalhe das UFs. Tal discussão visa melhor adequar as informações produzidas às necessidades de usuários que precisam de informações mensais, tais quais as fornecidas pela PME, do IBGE.

A PME, no tocante ao tema de pesquisa emprego público e ao subtema trabalho e rendimento, investiga quem informa ser empregado do setor público dois quesitos: “13 – Esse emprego era na área: (federal, estadual ou municipal); 14 – Nesse emprego era militar ou empregado pelo regime jurídico dos servidores públicos? (sim ou não)”.

Com a PNAD Contínua haverá um maior aprofundamento desses quesitos. Nela se investigarão: área, atividade, tempo de permanência e categoria do emprego.

No tema trabalho e rendimento, a POF foi ao campo no período 2008-2009. Nessa pesquisa são investigadas até três ocupações no período de referência de 12 meses, perguntando-se se em cada uma delas a posição na ocupação, que tem como possibilidade de resposta “empregado público”. Para este são investigados o número de horas trabalhadas, o valor e a forma do último rendimento.

A expectativa é de que a PNAD Contínua mantenha os quesitos do subtema trabalho e rendimento (manutenção da série histórica) e que crie novos quesitos (uma nova série compatível), possibilitando assim o aprofundamento dos temas já investigados.

TABELA 5

**Brasil: pessoas ocupadas no trabalho único ou principal na semana de referência como empregada por ano segundo o setor – 1995 a 2007**

Ano	Privado		Público		Total	
		%		%		Crescimento
1995	22.986.166	74,58	7.833.765	25,42	30.819.931	1,000
1996	23.697.381	75,22	7.808.528	24,78	31.505.909	1,022
1997	23.974.457	75,78	7.663.875	24,22	31.638.332	1,004
1998	24.456.890	75,54	7.917.725	24,46	32.374.615	1,023
1999	24.359.471	75,50	7.905.863	24,50	32.265.334	0,997
2001	28.184.798	77,21	8.320.265	22,79	36.505.063	1,131
2002	29.365.553	77,32	8.615.306	22,68	37.980.859	1,040
2003	29.844.960	77,40	8.712.773	22,60	38.557.733	1,015
2004	32.589.089	77,95	9.219.311	22,05	41.808.400	1,084
2005	33.718.025	78,27	9.360.175	21,73	43.078.200	1,030
2006	35.454.947	78,30	9.827.388	21,70	45.282.335	1,051
2007	37.065.295	78,30	10.272.646	21,70	47.337.941	1,045

Fonte: PNADs/microdados (vários anos).

### 3.3 Rais

A Rais apresenta um conjunto de características (como pode ser visto no quadro 1) que permite criar a impressão de ser a mais adequada ao estudo do tema, pois cobre um período de 29 anos, trazendo informações relativas ao final da ditadura militar (1977-1984), da transição para a democracia (governo Sarney, 1985-1990) e os governos eleitos democraticamente: Collor-Itamar (1990-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2008). Esta pesquisa cobre um período muito longo, e sua credibilidade é assegurada pela instituição governamental que a desenvolveu e aplicou – o MTE.

A Rais tem um problema conceitual primário.<sup>8</sup> A Rais é autodeclarativa. Um conjunto de empresas, particulares e públicas, preenche um formulário fornecido pelo MTE. Este realiza as análises estatísticas necessárias ao processo de organização dos dados e as publica.

As informações passadas pelas empresas devem ser entregues dentro do prazo, pois em caso de descumprimento, o empregador fica sujeito a multa prevista no

8. Tomando primário como aquilo que vem antes, o original. A Rais tem no seu escopo como forma de levantamento das informações o preenchimento da declaração anual por declarantes diversos, denominados na apresentação do *Manual de Orientação* do ano-base de 2008 “diversos atores públicos e privados”. Este documento convida os declarantes a realizar a tarefa de coleta e prestação das informações com esmero.

Artigo 25 da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. A partir desta imposição financeira é crível que os estabelecimentos particulares devam fornecer informações de qualidade e dentro do prazo estabelecido. No entanto, o mesmo pode não ocorrer com os estabelecimentos públicos.

Espacialmente a Rais é uma pesquisa de base nacional. Empresas de todo o território devem enviar dentro do prazo o seu relatório. No entanto, a qualidade do relatório é diretamente influenciada pela qualidade da formação (nível de instrução formal e social) do relator. Nesta questão da qualidade do material informado, as proposições aqui explicitadas encontram eco na colocação de Ramos (RAMOS, 2005, p. 15).

Na Rais encontramos a mesma restrição que no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED). Como a mesma deve ser respondida pelo estabelecimento, imperfeições vinculadas à formação técnica dos indivíduos que realizam o preenchimento, omissão e sonegação proposital ou involuntária etc., são usuais. Como se esbarra na impossibilidade de definir quais informantes ou quais localidades fornecem informações de melhor ou pior qualidade, o uso dessas informações provocará imprecisões, as quais não podem ser mensuradas, portanto, não há como averiguar onde serão subestimadas e onde serão superestimadas as informações desse registro administrativo. Ainda segundo Ramos (2005).

A função original de um Registro Administrativo (RA) está vinculada às necessidades associadas a implementação, controle e monitoramento de uma política pública. Assumido desde essa perspectiva, um RA é primordialmente imaginado, ao menos no seu início, mais como uma necessidade burocrática, de contabilidade ou gerencial, do que como uma base de dados ou uma base estatística. Em outros termos: um RA tem sua existência justificada por motivos que estão além do seu aproveitamento como base de dados (RAMOS, 2005, p. 3).

Na década de 1970 surge um registro administrativo que se mantém até hoje funcionando. Foi imaginado para atender às necessidades burocráticas de conhecimento da realidade nacional no tocante aos trabalhadores. Como não existiam condições financeiras, técnicas e administrativas de se empreender uma pesquisa anual mantida pelo governo, criou-se um registro administrativo alimentado pelos estabelecimentos. O Cadastro do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) (inicia-se na década de 1970), que evoluiu para a Rais (dezembro de 1975), é um registro administrativo alimentado por estabelecimentos brasileiros em todo o território nacional. 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 os aposentados e os que deixaram o emprego público, mas que ainda constam do 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.

Na avaliação de Sabóia e Tolipan (1985), a Rais apresenta, já para 1985, excelente cobertura do mercado formal de trabalho, mostrando nos anos mais recentes boa consistência nos dados. Isto tende a superar uma das grandes dificuldades da fonte, que é justamente sua cobertura variável do emprego, porque, durante certo tempo, variou o número dos estabelecimentos que de fato declaravam as informações necessárias, o que comprometeu a qualidade e a comparabilidade das séries históricas de emprego durante muitos anos.

Segundo Arias e Cordeiro (1989), 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.

Em estudos sobre o mercado de trabalho no serviço público, nos anos 1980, a Rais era a fonte mais utilizada, entre outras razões porque nela a administração pública (tomada como sinônimo de emprego público) incluía maior número de pessoas. Em 1986, por exemplo, segundo a PNAD, a administração pública tinha 2,6 milhões de empregados, segundo a Rais 4,6 milhões de vínculos de emprego e de acordo com o CAGED (Lei nº 4.923/1965) do MT 3,4 milhões.

Para o emprego público, as informações da Rais são menos confiáveis no caso dos municípios com estruturas administrativas incipientes. Além disso, a 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 ocorrem com menor frequência, sendo possível, assim, construírem-se séries temporais para o emprego no setor público – esvaiu-se nos anos 1990, pois o estoque de empregos públicos modificou-se em decorrência do processo de reforma administrativa e das privatizações.

Por fim, é provável que os empregados temporários e avulsos, a parcela do emprego público que cresceu mais expressivamente a partir dos anos 1990, não sejam declarados ou estejam subestimados na Rais. A esse respeito, nossa hipótese é que as informações declaradas pelo empregado acerca de quem é o seu empregador, como é o caso da PNAD, são mais confiáveis do que o registro que o empre-

gador faz do seu plantel de empregados, sobretudo em se tratando de empregados sem vínculo formal de emprego.

Dessa forma, dadas as mudanças expressivas ocorridas no perfil do emprego público, a partir dos anos 1990, e dadas as características de cada uma das fontes de dados (a Rais, um registro administrativo, com todos os problemas descritos por Arias; a PNAD, uma pesquisa nacional por amostra domiciliar, na qual a situação da inserção do trabalhador no mercado de trabalho é captada pela declaração do próprio acerca de sua condição de trabalho), houve uma mudança na natureza das diferenças de dados entre a Rais e as PNADs a partir dos anos 1990. Em suma, a partir daquele momento, o contingente de empregados do setor público pela PNAD passa a superar o da Rais em cerca de 12% do total desta fonte de dados. Em 2007, a diferença era de cerca de 1,2 milhão de postos de trabalho, conforme comentaremos a seguir.

Assim é que a Rais, mesmo dispondo de um conceito amplo de emprego público, considerando toda a estrutura político-administrativa (*o emprego público corresponde ao emprego nas três esferas de poder, além de nas autarquias, fundações, órgãos setoriais, empresas estatais e sociedades de economia mista*), apresenta uma quantidade de postos de trabalho, em termos de emprego público, inferior à da PNAD. Em 2003, 2005 e 2006 o emprego público, segundo a Rais, foi de respectivamente 7,8 milhões, 8,3 milhões e 8,7 milhões, ao passo que na PNAD foi de 8,8 milhões, 9,3 milhões e 9,8 milhões, para esses mesmos anos. Esses números denotam que o emprego público na Rais é inferior ao emprego público na PNAD em cerca de 1 milhão de empregos, o que corresponde a aproximadamente 10% de todo o emprego público existente no país. O problema também ocorre para o total de empregos no país, como pode ser visto na tabela 6.

Na tabela 6 seria interessante a comparação com o quantitativo de empregos no Siape, mas nessa base estão inclusos apenas os servidores públicos federais. Fazer tal recorte para a Rais e a PNAD, nesta comparação, implica uma perda de magnitude. Então, optou-se por expor o caso do Siape em separado.

**TABELA 6****Brasil: número de empregos – Rais de 1985 a 2007 e PNADs de 1995 a 2007**

Ano	Rais	PNAD	Rais - PNAD
1985	20.492.131		
1986	22.164.306		
1987	22.617.787		
1988	23.661.579		
1989	24.486.568		
1990	23.198.656		
1991	23.010.793		
1992	22.272.843		
1993	23.165.027		
1994	23.667.241		
1995	23.755.736	30.819.931	-7.064.195
1996	23.830.312	31.505.909	-7.675.597
1997	24.104.428	31.638.332	-7.533.904
1998	24.491.635	32.374.615	-7.882.980
1999	24.993.265	32.265.334	-7.272.069
2000	26.228.629		26.228.629
2001	27.189.614	36.505.063	-9.315.449
2002	28.683.913	37.980.859	-9.296.946
2003	29.544.927	38.557.733	-9.012.806
2004	31.407.576	41.808.400	-10.400.824
2005	33.238.617	43.078.200	-9.839.583
2006	35.155.249	45.282.335	-10.127.086
2007	37.607.430	47.337.941	-9.730.511

Fontes: Rais. Elaboração: Coordenação-Geral de Estatísticas do Trabalho (CGET)/Departamento de Emprego e Salário (DES)/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE)/MTE. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/rais/2007/arquivos/Resultados\\_Definitivos.pdf](http://www.mte.gov.br/rais/2007/arquivos/Resultados_Definitivos.pdf)> Acessível em: 31 dez. PNAD/microdados.

### 3.4 Siape

O Siape é uma base de dados que se revela (conforme quadro 1) extremamente interessante para o estudo da questão do emprego público federal nos últimos anos (1996 até o momento). Tem informações mensais<sup>9</sup> de 1.319.664 servidores públicos, controlando uma folha de pagamento de R\$ 52 bilhões anuais.

A qualidade principal dessa pesquisa reside no fato de permitir visualizar os últimos 13 anos mensalmente. Quanto à confiabilidade da informação para a maioria

9. Informação extraída da página do Portal do Siape em 6 de novembro de 2009.

das variáveis, pode-se dizer que ela é elevadíssima devido a serem informações utilizadas para compor a folha de pagamentos dos servidores federais. Logo, o problema de confiabilidade gerado por diferentes fornecedores das informações do banco de dados é resolvido com o interesse e a fiscalização dos próprios servidores.

TABELA 7

**Quantitativo de servidores públicos segundo a situação, para os que têm suas informações laborais alocadas no sistema Siape**

Situação	Quantitativo
Aposentados	376.113
Ativos	504.607
Beneficiário de pensão	331.607
Celetista	43.236
Contrato temporário	25.866
Médico residente	6.103
Regime militar	32.132
Total	1.319.664

Fonte: Siape. Disponível em: <<https://www.siapenet.gov.br/Portal/Servidor.asp>> Acessível em: 6 nov. 2009.

Na questão “temporalidade” ocorre a disponibilidade de duas séries de dados descontínuas. Mas suas informações sobre a renda e as características gerais dos empregados públicos são de extrema confiança.

No entanto, essa base de dados apresenta problemas que não têm um horizonte fácil de resolução. As informações têm um nível muito baixo de documentação sistematizada. Cabe ressaltar que não se afirma aqui a não existência de documentos referentes às informações da base, mas que esses não estão armazenados de forma facilmente acessível.

Essa base de dados apresenta séries com descontinuidades em relação ao conjunto de informações. Por isso, optou-se por trabalhar com a publicação do *Boletim Estatístico de Pessoal* que consegue manter algumas séries históricas visando à comparação.

Para o Siape todo aquele que realizar atividade laboral no serviço público, quer seja efetivo ou tenha contrato temporário, consta da base. Sendo assim, existe certa flutuação do contingente conforme possibilidade de abertura de concursos para ocupar as vagas ociosas. E com os contratos temporários que têm um prazo máximo de dois anos, a sazonalidade é em boa parte explicada.

TABELA 8

**Brasil: quantitativo de servidores públicos federais da União – 1995 a 2008**

Ano	Servidores	Taxa de crescimento anual
1995	1.836.251	1,000
1996	1.876.227	1,022
1997	1.869.692	0,997
1998	1.849.524	0,989
1999	1.894.107	1,024
2000	1.896.706	1,001
2001	1.895.460	0,999
2002	1.855.966	0,979
2003	1.922.765	1,036
2004	1.969.174	1,024
2005	1.959.360	0,995
2006	2.090.900	1,067
2007	2.096.199	1,003
2008	2.112.622	1,008

Fontes: SRH/Secretaria de Orçamento Federal (SOF)/MP e Secretaria do Tesouro Nacional (STN)/Ministério da Fazenda (MF).

## 4 CONCEITO DE EMPREGO PÚBLICO NAS ESTATÍSTICAS INTERNACIONAIS

### 4.1 OCDE: conceito de emprego público

Os problemas de medição do emprego público nos países da OCDE são, de modo geral, os mesmos já identificados na avaliação do caso brasileiro. Para o conjunto de países, a questão se coloca mais em termos da delimitação de critérios comuns que permitam uma conceituação comum sobre o que venha a ser o emprego público em realidades nacionais bastante distintas entre si. Adicionalmente, há a evidência de que o desenvolvimento mais recente do setor público veio dificultar ainda mais a tarefa de dimensionamento do setor público e, por conseguinte, do emprego público. Sumariamente, tem-se:

- 1) Comumente, as contas nacionais dos países dispõem de dados mais agregados do emprego público referentes à “administração pública” e não ao conjunto das administrações públicas vigentes no país.
- 2) É esperado que a crescente descentralização da gestão pública para o âmbito regional venha dificultar a mensuração total do emprego público, sobretudo nos casos em que as estatísticas sobre o emprego no setor público são divulgadas em termos de agregados nacionais.
- 3) A identificação do emprego no setor público com o *status* do agente público, no caso o do funcionário de carreira, cada vez mais se mostra in-

suficiente, haja vista serem crescentes nos países da OCDE os contratos temporários e por tempo parcial. Há ainda a questão da terceirização. Muitos que trabalham no serviço público dispõem de vínculo privado em seu contrato de trabalho. Assim, os estudos têm optado por identificar o emprego público a partir da identidade do empregador, no caso, um organismo do setor público.

Em resposta a esse conjunto de questões, e para compatibilizar as diferentes estatísticas nacionais, a OCDE delimita três esferas do setor público:

- governo central ou federal [*c*];
- setor público restrito [*r*] = [*c*] + governos regionais ou dos estados + governos locais + municipalidades; e
- setor público amplo [*I*] = [*r*] + empresas públicas.

Em quase todos os países-membros da OCDE o conceito de emprego público é um conceito amplo, que na significação da OCDE inclui as empresas públicas de geração de serviços e também as empresas estatais.

Para a distinção do emprego público relativamente ao emprego total, a OCDE define a rubrica “assalariados nos ramos não mercantis da administração pública” que corresponde ao conjunto de ministérios, os organismos e os outros serviços da administração (central ou local), os regimes de seguridade social destinados aos funcionários, controlados ou financiados pelo setor público, as instituições sem fins lucrativos financiadas inteiramente ou principalmente pelas administrações públicas ou controladas por elas, e aquelas que fornecem serviços a essas administrações, a exemplo de embaixadas, consulados, e estabelecimentos militares dos países, mas localizados no exterior. Os membros das Forças Armadas são considerados assalariados do setor público, independentemente da duração ou tipo de serviço que executam.

#### **4.2 OCDE: o conceito de “domínio público”**

No OCDE Working Paper of Public Governance intitulado *Employment in government in the perspective of the production cost of goods and services in the public domain* sua mais marcante contribuição vem a ser o conceito de “domínio público”, mais amplo que o conceito usual de “setor público”.

O trabalho busca resolver alguns problemas metodológicos com que se deparam estudos internacionais sobre emprego e gestão na esfera pública. Essa nova metodologia visa tornar internacionalmente comparáveis os dados de emprego público, já que:

- 1) As noções de *emprego público, setor público, organizações governamentais, serviços públicos* estão a depender, em cada país, do significado de “público”

e de “governo” prevalecente. Resulta, assim, serem variáveis essas noções no âmbito internacional.

- 2) Muitas vezes não é possível utilizar-se a classificação do Sistema de Contas Nacionais para a definição de organizações governamentais, considerando que grande parte dos países simplesmente não aplica essa classificação.
- 3) A construção de indicadores para medir o grau de eficiência e a “produtividade” do gasto público, tendo por base somente o emprego nas organizações públicas, se mostra inadequada por não considerar também a produção e o gasto que o setor público realiza em organizações privadas. Nesta perspectiva, o gasto público deve ser considerado em relação à produção para a qual o Estado financia, seja na esfera pública ou privada.

Visto desse modo, o conceito de domínio público visa dimensionar a real contribuição do Estado, seja para a geração de emprego, seja para a produção de bens e serviços.

Metodologicamente o “domínio público” se propõe a:

- medir o custo de produção de bens e serviços do domínio público (bens e serviços produzidos pelo setor público e também os produzidos por organizações privadas financiadas pelo setor público); e
- avaliar o emprego e os custos associados a essa produção (definida segundo o âmbito de domínio público).

O domínio público inclui bens e serviços produzidos por:

- organizações controladas ou de propriedade do setor governamental;
- atores privados financiados direta ou indiretamente pelo governo para distribuição de bens e serviços, com ligação direta entre esses bens e serviços e o próprio financiamento; e
- concessões monopolísticas legalmente constituídas.

As organizações que distribuem bens e serviços no âmbito do domínio público podem, portanto, ser públicas (ministérios, escolas públicas, empresas públicas) ou privadas (hospitais públicos financiados por fundos de segurança social, escolas privadas financiadas por fundos públicos etc.). Da mesma maneira, elas podem ser financiadas publicamente (ministérios, escolas etc.) ou não (por exemplo, empresas de propriedade do Estado, mas financiadas por rendas provenientes de taxas cobradas junto aos usuários desses serviços, como é o caso das empresas concessionárias de serviço público).

### 4.3 OIT: conceito de emprego público

A OIT trabalha com um conceito amplo de emprego público. O emprego público total engloba o emprego no governo geral e também o emprego nas empresas e companhias pertencentes ao governo em todas as suas esferas. O governo geral, por sua vez, é composto, em todas as esferas de governo, pelo total das unidades governamentais somadas a todos os fundos de segurança social, além de todas as instituições não lucrativas e não mercantis controladas e principalmente financiadas pelo poder público em todas as esferas de governo. Já o emprego nas sociedades anônimas, controladas direta ou indiretamente pelo governo, ou mesmo que o total de suas ações pertença a quaisquer das unidades de governo, não é considerado público.

Nossa pesquisa vem utilizando o conceito mais amplo de emprego público no caso internacional, que é também mais coerente com a adotada para o caso brasileiro. Isso facilita e torna compatíveis as comparações internacionais, como também delimita, de forma mais adequada, o segmento do setor público dos diferentes países, dado que, em todos eles (cada um com sua proporção, é claro), a empresa pública sempre teve papel importante na geração de postos de trabalho, mesmo depois dos processos de privatização ocorridos, na maioria dos casos nacionais, a partir dos anos 1980.

Ademais, deve-se destacar que, se utilizássemos, em outro extremo, apenas a classificação feita pelo governo central ou federal, as comparações internacionais ficariam comprometidas, dado que a formatação das instituições públicas e as diferentes formas de organização dos Estados nacionais geram efeitos bastante diferenciados na distribuição do emprego público por esferas de governo. Por exemplo, há países em que as tarefas públicas e as atribuições dos órgãos públicos são bastante centralizadas na esfera federal, como, por exemplo, na Turquia, em que cerca de 88% dos postos de trabalho do setor público estão restritos ao âmbito federal, ou Portugal, em que esta proporção é de cerca de 77%, ou Coréia (68%). Dos países mais ricos da Europa continental, a França é o que tem emprego mais centralizado no âmbito federal (47%), enquanto há países, como a Alemanha, em que apenas 13% do emprego público está no âmbito federal, e o restante (87%) distribuído nos âmbitos subnacionais (*länder* e municípios). Também Austrália, Estados Unidos, Canadá e Suécia, por exemplo, têm menos de 15% do total do emprego público nacional concentrado no âmbito federal (PILICHOWSKI; TURKISCH, 2008).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: ANÁLISE QUALITATIVA E RECOMENDAÇÕES

Nesta seção expõem-se a análise da qualidade das pesquisas e as recomendações sobre as mesmas para serem úteis ao estudo da temática do emprego público no Brasil.

O censo demográfico abarca toda a sua população em território nacional. As perguntas aos residentes abordam questões referentes a uma diversidade de temas. Espacialmente, esta é a pesquisa perfeita, pois, os recenseadores vão a todos os domicílios questionando seus moradores acerca de um conjunto de temas. Dentro destes é extraída uma amostra domiciliar simples. No último levantamento censitário, um em cada dez domicílios entrevistados respondeu ao questionário amplo, sendo incluído assim na amostra da pesquisa.

Em relação ao tema do emprego público, a pesquisa censitária peca em relação à continuidade. Esta pesquisa tem uma nova equipe montada a cada decênio. Desta maneira a continuidade dos itens é quase uma impossibilidade. Alguns dos temas investigados pela pesquisa censitária são provenientes de recomendação internacional. No entanto, nos itens em que a equipe responsável realiza as escolhas sobre o que será investigado, não existe continuidade. Como o emprego público não se encontra nas recomendações internacionais, a cada pesquisa censitária este tema é investigado de maneira diferente, impossibilitando uma comparação histórica rigorosa.

Em relação à pesquisa censitária, recomendamos para o levantamento da questão “emprego público” um conjunto de informações básicas: esfera administrativa, regime militar, estatutário ou celetista, administração direta/indireta (em suas diferentes modalidades). Isto permitiria, em conjunto com as informações clássicas censitárias (idade, sexo, nível de instrução, ocupação, atividade etc.), um maior conhecimento da massa de servidores públicos do país.

A PNAD é espacialmente uma amostra da pesquisa censitária ampla. É conhecida por ter um desenho amostral complexo e acurado. Espacialmente, ela não chega ao mesmo nível de detalhe da pesquisa censitária. No entanto, quanto à sua temporalidade, é a que mais se aproxima do ideal, aliada à sua documentação. A PNAD realiza levantamentos anuais (a exceção fica por conta do ano censitário) com o mesmo desenho de questionário, sendo que em relação à temática do emprego público, a PNAD permite analisar a evolução do tema ao longo dos anos.

No quesito documentação, as duas pesquisas do IBGE expõem com muita facilidade de compreensão e clareza o significado de cada uma de suas variáveis diretas e indiretas, bem como o significado de cada uma das suas categorias. Facilita, desta feita, o trabalho do pesquisador quanto às escolhas a serem realizadas.

Em relação à PNAD, recomendamos a alteração de uma das perguntas do *Caderno 9 – Características de Trabalho e Rendimento dos Moradores de 10 Anos ou mais de Idade*. Tal alteração não iria afetar a comparabilidade com as pesquisas anteriores e criaria uma nova série. O quesito de nº 33 pergunta sobre a esfera administrativa, e para aqueles que respondem ser “federal”, o quesito nº 34 pergunta se é “militar ou não”. Pois bem, sugerimos alterar o quesito nº 34 para

as possibilidades de resposta: “militar” (mantém a continuidade), “administração direta”, “autarquia” e “outros”. Ao abrir essa possibilidade de resposta, combinada com as demais informações levantadas pela PNAD (idade, sexo, renda, nível de instrução, ocupação, atividade etc.), seria possível obter um panorama do emprego público mais detalhado no Brasil.

Em relação à Rais, as recomendações possíveis vão ao encontro das ações implementadas pelo MTE, que são: busca pela melhora constante da base de dados, investimento na melhora das análises estatísticas, crítica dos dados e imputação com o objetivo de minimizar as incorreções fornecidas pelos informantes, e a intensificação da fiscalização nos informantes no tocante a prazos e conteúdos.

A base de dados do Siape apresenta um bom grau de confiabilidade das informações. O mesmo não ocorre com sua estrutura, que apresenta um conjunto grande de problemas. Esta base foi feita exclusivamente como registro administrativo e por isso seu uso como base de pesquisa depende, até o momento, de pessoas com conhecimento da área de recursos humanos. Não estando disponibilizada documentação pertinente às variáveis expostas, dificulta-se sobremaneira o trabalho de pesquisadores interessados neste assunto, mesmo daqueles com conhecimentos nas áreas de estatística, demografia, economia etc. É possível realizar tabulações com o sistema de extração de informações do Siape, tanto o Data Ware House como com o Extrator de Dados, mas para tanto é necessário algum conhecimento de operação de base de dados (no primeiro em plataforma Windows e no segundo em plataforma DOS).

Em síntese, a principal questão envolvendo o Siape é sua enorme falta de documentação. Por seu turno, a grande qualidade da base de dados do Siape é a confiabilidade da maioria das informações prestadas, pois através desta base é calculada e posta em prática a folha de pagamento de um grande conjunto de servidores públicos. Caso essa pesquisa tivesse documentação acerca do seu conteúdo seria a fonte ideal para o estudo do emprego público federal no Brasil. Logo, a recomendação visa a essa adequação.

## REFERÊNCIAS

- 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.** Brasília: MTb/SG/CEBAT, set. 1989 (Texto para Discussão, n. 21).
- FIORI, J. L. **O vôo da coruja. Uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista.** Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995.
- IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Resultados Preliminares. Região II: Estado de São Paulo.** Rio de Janeiro, 1968. p. 16.

- \_\_\_\_\_. **Boletim da Amostra – Critério para Crítica – Censo Demográfico de 1970.** Rio de Janeiro, 1971. p. 9.
- \_\_\_\_\_. **Documentação dos Microdados da Amostra do Censo Demográfico de 1991.** Rio de Janeiro, 1996.
- \_\_\_\_\_. **PNAD Contínua 2009-2010:** Diário de Uso do Tempo. Material de treinamento. Rio de Janeiro, 2010a. p. 1.
- \_\_\_\_\_. PNAD Contínua. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PESQUISAS DE USO DO TEMPO. 2., 2010b. **Anais ...** Rio de Janeiro: IBGE/OIT/Ipea/Unifem/SPM, 9 e 10 de setembro de 2010b.
- PESSOA, E. **Evolução do emprego público no Brasil nos anos 90.** Tese (Doutorado) – UNICAMP, 2002.
- PILICHOWSKI, E.; TURKISCH, E. **Employment in government in the perspective of the production costs of goods and services in the public domain.** 2008 (OECD Working Papers on Public Governance, n. 8). OECD Publishing. Doi:10.1787/245160338300.
- RAMOS, C. A. Rais, **CAGED e GFIP – história, singularidades e subsídios para seu aperfeiçoamento.** Brasília, jul. 2005. Mimeografado.
- 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, 1976. (Monografia, 26).
- SABÓIA, 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, IPEA, v. 15, n. 2, p. 447-546, ago. 1985.
- SANSON, J. R.; MOUTINHO, L. M. de G. A evolução do emprego público no Brasil: 1950-80. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 31-48, 1987.
- SENRA, N. de C. **História das estatísticas brasileiras.** Rio de Janeiro: IBGE, 2006; v. 1. Estatísticas Desejadas (1822-c1889).
- WARLICH, B. de. Reflexões de ordem administrativa sobre as empresas estatais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 13, n. 3, p. 23-46, jul./set. 1979.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Emprego: participação dos empregos do setor público no mercado de trabalho. **Informe-se BNDES**, Área de Assuntos Fiscais e de Emprego – AFE, n. 42, jun. 2002.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 76.900**, de 23 de dezembro de 1975. Cria a Rais – Relação Anual de Informações Sociais.

DERLIN, H.-U.; PETERS, B. G. **Who works for government and what do they do? Common trends and structural differences of public employment in the United States and Germany**. 1998.

HAMMOUYA, M. **Statistics on public sector employment**: methodology, structures and trends. Sectoral employees and professional workers branch. International Labour Office (ILO), 1999 (Working Papers).

HELLER, P. S.; TAIT, A. A. **Government employment and pay**: some international comparisons. Washington, D.C.: International Monetary Fund (IMF), 1983 (Occasional Papers, n. 24).

IBGE. **Boletim de Família – Questionário do Censo Demográfico de 1940 (CD 1.01)**. Rio de Janeiro, 1940.

\_\_\_\_\_. **Boletim Individual – Questionário do Censo Demográfico de 1950 (CD 1.03)**. Rio de Janeiro, 1950.

\_\_\_\_\_. **Boletim da Amostra – Questionário do Censo Demográfico de 1960 (CD 2)**. Rio de Janeiro: IBGE, 1960.

\_\_\_\_\_. **Boletim da Amostra – Questionário do Censo Demográfico de 1970 (CD 1.01)**. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.

\_\_\_\_\_. **Boletim da Amostra – Questionário do Censo Demográfico de 1980 (CD 1.01)**. Rio de Janeiro, 1980.

\_\_\_\_\_. **Documentação do Arquivo – Censo Demográfico de 1980**: Amostra de 25%. Rio de Janeiro, [s.d.].

\_\_\_\_\_. **Questionário da Amostra – Questionário do Censo Demográfico de 1991 (CD 1.02)**. Rio de Janeiro, 1991.

\_\_\_\_\_. **Notas Metodológicas – Pesquisa Básica – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 1.01)**. Rio de Janeiro, vários anos.

\_\_\_\_\_. **Questionário da Pesquisa – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 1.01)**. Rio de Janeiro, vários anos.

LABORSTA Internet. **Public Sector Employment**. Disponível em: <HTTP://laborsta.ilo.org/appv8/data/sectore.html> Acessado em: 21 jan. 2009.

MPOG. **Boletim Estatístico de Pessoal**, Brasília: MPOG/SRH, n.148, ago. 2008.

MTE. Rais: ano-base 2007. **Manual de Orientação**, 2007.

\_\_\_\_\_. Rais: ano-base 2008. **Manual de Orientação**. Brasília: MTE/SPPE/DES/CGET, 2009. 53 p.

OECD. La modernization du secteur public: modernizer l'emploi public. **OCDE L'Observateur**, OCDE Synthèses, 2004.

\_\_\_\_\_. **The state of the public service**. 2008.

ROSE, R. (Org.). **Public employment in Western nations**. Cambridge University Press, 1985

VAZ, F. M. **Potencial de uso das informações do Siape para pesquisas de emprego no setor público**, [s.d.]. Não publicado.

## CAPÍTULO 6

# EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS E EVOLUÇÃO RECENTE

Fernando Augusto Mansor de Mattos

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é apresentar um painel que retrate a trajetória do emprego público no Brasil desde meados do século XX, procurando compreender os condicionantes principais de sua evolução e também o papel que teve nas transformações ocorridas no mercado de trabalho brasileiro desde então.

Os dados sobre emprego público dos anos 1990, porém, são mais consistentes e permitem desagregações mais amplas, razão pela qual a maior parte dos dados e da interpretação da mudança do mercado de trabalho do setor público brasileiro estará centrada a partir desse período.

As fontes utilizadas são as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) e censos demográficos – produzidos e divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) – dados coletados, organizados e divulgados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

A PNAD é uma pesquisa amostral, que tem a vantagem de ser anual (exceto em anos em que são feitos os censos demográficos) e de ser uma base de dados de conteúdo relativamente estável, permitindo a construção de uma série histórica das informações sobre emprego público. As PNADs também permitem captar, no conjunto das ocupações, as situações de inserção informal no espaço ocupacional brasileiro, o que torna possível avaliar o peso das ocupações do setor público no conjunto do mercado de trabalho brasileiro. A limitação das PNADs reside no fato de não ser possível identificar as cidades que fizeram parte da amostra em cada levantamento anual, o que restringe a desagregação regional, limitando a análise apenas às grandes regiões.

No caso da Rais, também é possível construir uma série histórica – dada a relativa estabilidade das informações avaliadas – e sua abrangência geográfica também é

satisfatória. Uma das vantagens da Rais, em relação às PNADs, é que permite identificar a situação do emprego em cada município. A Rais, porém, por ser um registro administrativo feito pelos estabelecimentos e enviado para o MTE, capta apenas as situações de emprego formal, tanto no setor privado quanto no setor público.

Deve-se também alertar para o fato de que normalmente os respectivos estoques de empregos públicos denotados pela Rais e pela PNAD diferem um pouco, dadas as diferenças metodológicas existentes entre elas. A PNAD inclui as ainda múltiplas situações de informalidade presentes no setor público, enquanto a Rais ainda pode padecer da falta de alguma pequena proporção de questionários que não são eventualmente enviados para o MTE pelos estabelecimentos privados ou públicos, a despeito dos cada vez mais frutíferos esforços de fiscalização e cobrança por parte do ministério em relação aos estabelecimentos que eventualmente falhem na entrega dos questionários.

Neste estudo, o emprego público é considerado em seu sentido mais amplo, conforme ocorre habitualmente nos compêndios internacionais que tratam do tema, como é o caso, por exemplo, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e mesmo em alguns estudos do Banco Mundial. Dessa forma, torna-se possível utilizar os dados deste estudo, sobre o caso brasileiro, para comparar com os dados de outros países. Afirmar que se define aqui o emprego público na forma mais ampla significa afirmar que o estoque de emprego público inclui não apenas os trabalhadores da administração direta em todas as esferas de governo, mas também as ocupações da administração indireta (autarquias, fundações e demais órgãos autônomos do setor público), considerando também os empregados de empresas estatais (tanto de empresas públicas quanto de sociedades de economia mista sob controle direto ou indireto do Estado).

O cálculo dos percentuais do emprego público foi referenciado em relação ao conjunto dos ocupados, o que inclui tanto as ocupações formais como as informais,<sup>1</sup> tal como ocorre nos dados da participação de emprego público no conjunto de ocupações em estudos internacionais.

Deve-se sublinhar também que este estudo da evolução do emprego público no Brasil é feito dentro do contexto de mudanças ocorridos no mercado de trabalho brasileiro como um todo. A evolução do emprego público no Brasil, portanto, será vista segundo as mudanças promovidas pelo processo de industrialização e de urbanização sobre o conjunto das ocupações. Na análise serão levados em conta, portanto, as peculiaridades do desenvolvimento econômico brasileiro, o ritmo de expansão das atividades industriais, as transformações ocorridas nas atividades agrícolas e a crescente

1. Salvo em caso de menção em contrário.

complexificação do setor terciário, que ocorre tanto por conta das atividades de apoio e auxílio ao desenvolvimento industrial, como também da necessidade de parcelas da sociedade de buscar na auto-ocupação uma estratégia de sobrevivência.

A análise da evolução do emprego público, portanto, será feita levando-se em conta os processos de industrialização e de (acelerada) urbanização peculiares de um país continental e de desenvolvimento tardio como o Brasil. Não se deve perder de vista que a lógica de expansão do emprego público é diferente da lógica de expansão do emprego privado: o emprego público existe para prover serviços públicos à população, enquanto o emprego privado presta-se à acumulação do capital privado. A decisão do Estado em contratar mão de obra atende a determinantes muito diferentes dos que orientam as decisões do empresário em contratar mão de obra. De todo modo, também é importante destacar que a criação de ocupações autônomas e de pequenos negócios também possui determinantes próprios, que precisam ser avaliados no contexto da falta de oportunidades que o desenvolvimento econômico brasileiro legou para uma parcela expressiva da sociedade. Essa situação de precariedade das ocupações classificadas como pertencentes ao chamado setor informal do mercado de trabalho brasileiro é um símbolo da chamada heterogeneidade estrutural das economias latino-americanas (ver BRAVO, 1979; PINTO, 1979). Essa realidade desaguou também em um debate sobre o setor informal dos mercados de trabalho, tema que será apenas tratado de passagem aqui (ver CACCIAMALI, 2000). A rigor, o termo “mercado de trabalho” deveria ser utilizado apenas para as relações assalariadas de trabalho, ou seja, para o emprego; entretanto, devido à importância do chamado setor informal no Brasil (entendido aqui não apenas como as formas de contratação fora da lei – que, no Brasil, são as contratações sem carteira assinada – e também como as formas de auto-ocupação), a expressão “mercado de trabalho” engloba também estas outras atividades, dadas as peculiaridades do desenvolvimento econômico brasileiro. Neste estudo, a expressão “mercado de trabalho”, conforme ocorre normalmente na literatura especializada, é tratada em um sentido mais amplo, ou seja, incluindo todas as formas de ocupação presentes na economia brasileira, marcada por uma estrutura ocupacional bastante heterogênea.

Dessa forma, antes de entrar na discussão e análise propriamente ditas da evolução do perfil e do estoque do emprego público no Brasil, este estudo vai realizar uma análise das principais mudanças estruturais ocorridas no mercado de trabalho brasileiro como um todo desde o início da industrialização.

Este capítulo possui três seções, além desta introdução.

Na seção 2, será avaliada a evolução dos principais indicadores de mercado de trabalho, à luz das transformações econômicas produzidas a partir do processo de industrialização. Esse amplo painel descritivo das mudanças ocorridas no mercado de trabalho brasileiro visa compreender melhor os condicionantes atinentes

à expansão do emprego público no Brasil ao longo do século XX, esforço analítico a ser implementado na seção 3.

A seção 3 trata da análise propriamente dita da evolução do estoque e do perfil do emprego público no Brasil a partir de meados do século XX, destacando-se especialmente as mudanças ocorridas a partir dos anos 1990, quando as informações a respeito do emprego público tornam-se mais organizadas, refletindo o momento histórico (logo após a promulgação da Constituição de 1988) em que, apesar da crise econômica que se acentuava – ou justamente por isso –, a questão social torna-se tema presente e recorrente no debate político e acadêmico nacional.

Por fim, na seção 4 procura-se não apenas resenhar, brevemente e de forma articulada, as conclusões parciais retiradas das seções anteriores, mas também adiantar propostas para que a expansão do emprego público possa ter um caráter estruturante da sociedade brasileira, consolidando um mercado de trabalho mais formalizado e robusto, e uma gama de oferta de serviços públicos que se destine não apenas a melhorar a vida cotidiana dos cidadãos, como é óbvio, mas também a atuar como uma verdadeira promotora de redução das diversas vertentes de desigualdade existentes na sociedade brasileira.

## 2 CONTEXTO DE MUDANÇAS NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO A PARTIR DO INÍCIO DA INDUSTRIALIZAÇÃO PESADA NO BRASIL

Esta seção procura inicialmente mostrar, em linhas gerais, o processo de estruturação do mercado de trabalho brasileiro, ocorrido notadamente a partir do momento em que a industrialização brasileira entra em sua fase chamada de industrialização pesada, a partir dos anos 1950.<sup>2</sup> Por estruturação entende-se a ampliação do peso do assalariamento formal na estrutura ocupacional brasileira,

2. Existe um importante debate acerca da periodização da industrialização brasileira. Se for levada em conta simplesmente a existência de setores industriais já instalados, pode-se considerar que a industrialização iniciou-se já no último quarto do século XIX, quando a estrutura produtiva da economia brasileira já apresentava diversos setores ligados à produção de bens de consumo não duráveis, como a indústria de fumo, a de pequenos utensílios domésticos e vários segmentos da indústria de alimentos e de bebidas, conforme mostra Suzigan (1986). Se for considerado o momento a partir do qual o dinamismo da indústria brasileira passou a apoiar-se primordialmente no mercado interno, pode-se considerar que a industrialização iniciou-se nos anos 1930, quando a indústria brasileira, em grande medida como uma reação à própria crise de 1929, passou a produzir visando ao mercado interno, ou melhor, quando houve o que Furtado (1959) chamou de “deslocamento do centro dinâmico”, ou seja, a partir de quando o dinamismo da economia brasileira e portanto o processo de acumulação de capital na economia brasileira passou a depender dos mecanismos de demanda gerados no mercado interno e não mais, como era no período pré-1930, quando a economia brasileira era, basicamente, primário-exportadora e, portanto, o dinamismo da acumulação era dependente do mercado externo. Mas há uma vertente a destacar: é somente a partir de 1955 que a dinâmica da acumulação capitalista passa a depender dos elementos intrinsecamente capitalistas para a decisão de investir dos empresários, pois é então que se instala o setor produtor de bens de capital na economia brasileira (CARDOSO DE MELLO, 1982). Tratar-se-ia, portanto, do início da Industrialização Pesada, em contraposição à fase dita Restringida da Industrialização brasileira (esta, entre 1933 e 1955). Neste estudo, será dada maior ênfase às transformações ocorridas no mercado de trabalho brasileiro a partir do advento da Industrialização Pesada, embora alguns dados se reportem ainda aos anos 1940 (justamente para depois tornar possível a comparação com a nova realidade gerada pelo processo de industrialização pesada).

ocorrida justamente quando também aumentava, aceleradamente, o peso das atividades industriais na estrutura produtiva do país. Entende-se que o assalariamento é o símbolo do modo de produção capitalista e percebe-se que, a partir dos anos 1950, essa forma de trabalho torna-se definitivamente a norma dentro das relações de trabalho na sociedade brasileira. A ampliação, em especial do assalariamento legal (e formal, portanto) no Brasil, definido pela posse da carteira assinada, também assinala uma mudança importante no uso do trabalho no país, simbolizando a instalação de formas modernas de acumulação de capital, em um país originalmente agrário-exportador e que, cerca de apenas 70 anos antes, havia abolido o trabalho escravo.

A partir da ampliação do peso do assalariamento formal no mercado de trabalho brasileiro, consubstancia-se a formação da classe operária e dos escalões médios da sociedade brasileira, consolidando-se, para amplas parcelas da população trabalhadora, o usufruto dos Direitos Trabalhistas e Sociais, em um ambiente econômico e social marcado não apenas pela industrialização, conforme já comentado, mas também pela peculiar e acelerada urbanização em um país de Capitalismo Tardio e, portanto, marcado por acentuada heterogeneidade estrutural.<sup>3</sup>

A industrialização promoveu não apenas uma ampliação do peso do assalariamento no mercado de trabalho nacional. Dadas as características dessa industrialização (tardia e periférica, em um país de dimensões continentais e com mercado interno relativamente grande – especialmente se comparado ao dos demais países da América Latina) e o momento histórico em que a mesma se processou (quando o capitalismo, em nível mundial, estava já em sua fase monopolista), a industrialização no Brasil foi fortemente apoiada no papel exercido pelo Estado Nacional não apenas na promoção das regras da acumulação de capital, como também na atuação direta como “Estado Empreendedor” ou “Estado Capitalista”, notadamente a partir do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (JK).<sup>4</sup> Dessa forma, também se constituiu uma crescentemente importante burocracia estatal conduzida por técnicos de diferentes profissões, devotados a gerar a institucionalidade que deu base ao desenvolvimento capitalista no país (IANNI, 1986). Dessa maneira, pode-se perceber, a partir dos anos 1950, a ampliação do peso do emprego público de perfil técnico no universo laboral brasileiro e pode-se assistir a uma complexificação das tarefas a serem exercidas pelo Setor Público brasileiro, até

3. O conceito “heterogeneidade estrutural” foi cunhado por Aníbal Pinto nos anos 1960 e é empregado também em Pinto (1979), que o utiliza para descrever as “descontinuidades” que caracterizaram o processo de desenvolvimento econômico na América Latina, ao contrário do que ocorreu nos países centrais, onde a expansão do capitalismo fez-se de forma mais homogênea, ou seja, sem grandes diferenças de produtividade intra e inter-setoriais e sem grandes diferenças de renda e de posse da riqueza. Segundo Pinto (1979, p. 49), no processo de industrialização da América Latina houve uma “tríplice concentração dos ‘frutos do progresso técnico’, ao nível social, dos ‘estratos’ econômicos e ao nível regional”.

4. Para uma análise do governo JK, ver Benevides (1976).

então (até os anos 1940) apenas devotado a poucas tarefas, como a coleta de impostos, o controle da imigração, o controle da ordem pública e o gerenciamento da pequena estrutura de transportes então existente na economia.

A partir dos anos 1980,<sup>5</sup> por motivos que serão brevemente comentados a seguir, o modelo de industrialização apoiado na atuação do Estado planejador e empreendedor entra em crise, e os efeitos dessa crise se fazem sentir, rapidamente, sobre o mercado de trabalho nacional, de tal forma que ocorre o que será chamado aqui de desestruturação do mercado de trabalho nacional, ou seja, regressão do peso do emprego industrial<sup>6</sup> e, principalmente, queda do peso do assalariamento – e, em especial, do assalariamento formal – no mercado de trabalho brasileiro, ao lado de outras modalidades de precarização do trabalho, como queda contínua do rendimento real médio e reconcentração do perfil distributivo. Nesse contexto, serão avaliados também o papel exercido pelo emprego público e os limites para sua expansão ao longo das últimas décadas.

Antes de apresentar a análise específica do processo de estruturação e posterior desestruturação, deve-se destacar que a principal característica do mercado de trabalho brasileiro é sua acentuada segmentação, o que se configura como um reflexo imediato da heterogeneidade setorial determinada historicamente pelo processo de desenvolvimento capitalista do país. Desta forma, o mercado de trabalho brasileiro pode ser dividido entre um mercado externo de trabalho e um segmento denominado mercado interno de trabalho (EDWARDS; REICH; GORDON, 1975).

5. Os anos 1980 marcam o início desse processo e se distingue por uma situação que se diferencia daquela observada nas cinco décadas (pelo menos) anteriores, de retração da taxa de investimento e por uma pronunciada desaceleração do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e do PIB *per capita*. Mas deve-se destacar que o período pós-1980 não é homogêneo. Mesmo na década de 1980 há diferentes conjunturas, embora no geral o período tenha sido de crescimento econômico modesto; a partir dos anos 1990 (e adentrando os primeiros anos do século XXI), as características e motivações teóricas básicas da formulação da política econômica mudam (conforme será comentado a seguir), mas os resultados, em termos de crescimento do PIB *per capita*, são tão ou mais decepcionantes do que haviam sido na década de 1980 (então batizada de "década perdida").

6. No processo de desenvolvimento capitalista de uma nação, é natural que o peso das atividades industriais, em um primeiro momento, cresça e até se torne quase majoritário em comparação às atividades do setor primário e às do setor terciário (que inclui comércio e todos os tipos de serviços). Em um segundo momento, notadamente quando o processo de transformações conduzido pela acumulação capitalista atinge certa maturidade, a tendência é que o peso do setor terciário se torne cada vez maior, e com perfil dominado por atividades nitidamente capitalistas e derivadas do desenvolvimento industrial. O perfil do setor de comércio de mercadorias e das atividades de serviços se torna diferente do que era na sociedade pré-industrial. No caso brasileiro, entretanto, a regressão do peso das atividades industriais ocorreu quando a renda média nacional ainda não tinha atingido patamares semelhantes ao que ocorreu nos países desenvolvidos quando se deu a "virada" em favor das atividades do terciário (PALMA, 2005). De todo modo, para o que interessa discutir neste estudo, o que vale é principalmente avaliar a evolução do assalariamento formal, símbolo do que a literatura consagrou como desestruturação do mercado de trabalho nacional (POCHMANN, 2001), já que a queda dessa forma de contrato de trabalho representa redução da proporção de trabalhadores protegidos pela legislação que lhes concede direitos sociais e trabalhistas. A redução do peso do assalariamento formal vem junto da queda do peso das atividades industriais, pois é nestas atividades que esta modalidade de contrato de trabalho é mais comum.

No mercado interno de trabalho estão os empregados dos setores industriais organizados, geralmente com forte característica oligopolística, assim como dos setores do comércio de mercadorias e das atividades de serviços de característica mais marcadamente capitalista e cujos negócios estão atrelados ao setor industrial moderno que se consolida a partir dos anos 1950. Nessas atividades, os salários e postos de trabalho estão determinados por certa estrutura ocupacional que obedece a regras administrativas próprias, relacionadas a fatores tecnológicos que não estão presentes nos setores mais atrasados da economia. Nesse segmento do mercado de trabalho brasileiro incluem-se também os funcionários públicos graduados e os empregados das empresas estatais forjadas no processo de desenvolvimento capitalista no Brasil. As formas de contratação desses funcionários públicos e a maneira pela qual funcionam as instituições onde eles trabalham atendem a mecanismos, valores e lógica diferentes das do setor privado, mas sua expansão está intimamente ligada à expansão das necessidades econômicas, sociais e institucionais relacionadas ao processo de industrialização e à urbanização que a acompanha. É por este motivo também que o presente trabalho procura avaliar as mudanças mais importantes ocorridas no mercado de trabalho brasileiro como um todo para poder, em seguida, contextualizar a forma pela qual se deu a expansão do emprego público no Brasil.

No mercado externo de trabalho, ao contrário do que ocorre no caso anterior, os trabalhadores não precisam apresentar quase nenhuma qualificação profissional e suas remunerações são determinadas por fatores mais aleatórios do funcionamento do mercado de trabalho em geral, as chamadas “forças de oferta e de demanda”, que variam mais intimamente de acordo com as flutuações do ciclo econômico. No mercado externo de trabalho estão presentes os trabalhadores sem qualificação, tanto dos setores mais atrasados da economia como aqueles localizados na base da pirâmide ocupacional dos setores oligopolizados da estrutura produtiva (faxineiros, vigias etc. das empresas de alta concentração de capital).

De todo modo, apesar da persistência e até recorrente reforço dessa situação de polaridade no mercado de trabalho brasileiro, o processo de industrialização promoveu uma ampliação generalizada do peso do assalariamento formal, conforme aponta a tabela 1, cujos dados revelam que, entre 1940 e 1980, enquanto a população total e a população economicamente ativa (PEA) crescia a uma taxa média anual, respectivamente, de cerca de 2,7% e 2,6%, o emprego formal assalariado com carteira assinada crescia a uma taxa média anual que superava 6% (o conjunto do assalariamento, ou seja, o assalariamento que inclui as contratações com registro em carteira e as sem registro, cresceu também expressivamente acima das variações da PEA e da população total – cerca de 3,6% ao ano (a.a.), em média. Essa expressiva diferença, acumulada durante um largo período de tempo (40 anos), fez aumentar de maneira destacada o peso do emprego assalariado

formal (e também o peso do assalariamento em seu conjunto) no conjunto das ocupações do mercado de trabalho brasileiro no período. Como contrapartida, reduziu-se o peso relativo da ocupação por conta própria e reduziu-se, também, a taxa de desemprego, assim como a taxa de subutilização da mão de obra, definida por Pochmann (1999) como uma somatória das seguintes situações: trabalhadores por conta própria (ou autônomos), trabalhadores sem remuneração (situação mais encontradiça nos setores agrícolas, cujo peso – diga-se de passagem – também diminuiu expressivamente no período) e os trabalhadores desempregados. Portanto, a marca da estruturação do mercado de trabalho brasileiro, ao longo do período delimitado por 1940 e 1980, foi não apenas a forte expansão (em termos absolutos) do volume de ocupações, mas também o aumento significativo – e sem precedentes históricos – do peso relativo dos empregos com registro formal nos setores organizados do mercado de trabalho brasileiro. É possível concluir facilmente, pelos dados expostos, que cerca de 80% do total das ocupações criadas no período eram ocupações baseadas no assalariamento, das quais mais de 85% de assalariamento formalizado.

TABELA 1

**Brasil: PEA, segundo condição de ocupação e desemprego – 1940-1980**

Itens	1940	1980	Variação anual	
			Absoluta	Relativa (% a.a.)
População total	41.236.315	121.150.573	1.997.856	2,69
PEA (nímeros absolutos)	25.929.542	43.235.712	432.654	2,56
PEA (%)	100,0	100,0		
Empregador	2,3%	3,1%	24.400	3,32
Conta-própria	29,8%	22,1%	121.500	1,79
Sem remuneração	19,6%	9,2%	22.300	0,63
Assalariado	42,0%	62,8%	513.400	3,59
Com registro	12,1%	49,2%	484.200	6,22
Sem registro	29,9%	13,6%	29.300	0,56
Desempregado	6,3%	2,8%	5.500	0,50
Taxa de subutilização <sup>1</sup>	55,7%	34,1%	149.300	1,13

Fontes: População de 1940: IBGE/Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra)/Censo Demográfico de 1940; PEA de 1940: Ipeadata e IBGE/Censo Demográfico de 1940; população de 1980: IBGE/Sidra/Censo Demográfico de 1980; PEA de 1980: Ipeadata e IBGE/Censo Demográfico de 1980; e percentuais: IBGE/*Censos Demográficos e Estatísticos do Brasil*; MTb (*apud* POCHMANN, 1999).

Nota: <sup>1</sup> Conta-própria, sem remuneração, desempregado.

Desde logo, é preciso sublinhar o significado da inserção do trabalhador com registro formal nos setores que serão chamados, neste capítulo, de “setores

organizados” do mercado de trabalho brasileiro. A ampliação do número de trabalhadores com registro formal e legal (no caso brasileiro, a existência de carteira de trabalho assinada pelo empregador) nos setores organizados do mercado de trabalho representa a ampliação do número de trabalhadores sujeitos ao estatuto legal que regulamenta as relações de trabalho, ou seja, trabalhadores amparados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com tudo o que isso significa em termos de direitos sociais, trabalhistas e de segurança (relativa) no emprego. São trabalhadores que passam a ter acesso aos direitos mínimos da cidadania, como a representação sindical, a proteção do trabalho, a possibilidade de questionar na Justiça do Trabalho, eventualmente, a empresa em que trabalha (ou em que tenha trabalhado), assim como têm direito à remuneração plena do trabalho, segundo a legislação.<sup>7</sup> Trata-se, portanto, de uma situação em que o trabalhador fica muito menos sujeito (do que o trabalhador sem registro em carteira) às incertezas próprias do funcionamento do mercado de trabalho de economia capitalista, dotando sua inserção ocupacional de maior proteção e segurança social do que se estivesse trabalhando precariamente sem registro em carteira ou em atividades por conta própria.<sup>8</sup>

Os dados da tabela 2 reforçam as conclusões e explicam os dados retirados da tabela 1 ao descrever o processo de industrialização que marcou o período que é delimitado pelos anos de 1940 e 1980. Seus dados revelam um crescimento médio anual de cerca de 5% nas ocupações do setor secundário, com destaque para as ocupações no setor organizado da indústria. Também o setor organizado do terciário revelou expressivo crescimento (também próximo de 5% a.a. em média ao longo desse largo período de 40 anos). Como resultado das mudanças setoriais, o peso relativo da Indústria e da Construção Civil no conjunto das ocupações cresceu expressivamente no período, revelando o dinamismo industrial do período. Apenas para chamar a atenção para o dinamismo industrial do período, vale lembrar que, conforme mostram as informações da tabela 1, a PEA cresceu cerca de 2,6% em média, a.a., no período, enquanto as ocupações do setor secundário, conforme mostram os dados da tabela 2, cresceram próximas aos 6%. Ou seja, o processo de industrialização nacional foi expressivo e culminou com um

7. O que aqui se denomina “remuneração plena” representa o conjunto de itens que perfazem o conjunto da remuneração do trabalho, ou seja, além do salário mensal, também o décimo terceiro salário, as férias pagas com adicional (no caso do adicional, depois da Constituinte de 1988), os depósitos de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e as licenças-maternidade ou paternidade remuneradas, além das verbas rescisórias, quando for o caso (só para esclarecer a nomenclatura utilizada aqui: todos esses itens que vão além do salário mensal são chamados pelos economistas liberais e/ou pela maior parte dos empresários simplesmente de “encargos trabalhistas”; mas, do ponto de vista dos trabalhadores assalariados, são parte integrante de sua remuneração anual pelo trabalho realizado). Sobre uma discussão não afeita aos preceitos do pensamento conservador a respeito dos encargos sociais e do custo do trabalho no Brasil, ver Santos (1996).

8. Quando até mesmo o valor da remuneração mensal é incerto e excessivamente sujeito às oscilações do ciclo econômico (e até mesmo à sua saúde) a cada mês.

processo de vigorosa e consistente estruturação do mercado de trabalho brasileiro,<sup>9</sup> situação que somente se reverteria após os anos 1980, quando a economia brasileira foi marcada pela reversão das elevadas taxas de crescimento do PIB, pela queda dos salários reais e pela inflação crônica e elevada.

TABELA 2

**Brasil: evolução das ocupações não agrícolas, segundo segmentos organizados e não organizados – 1940-1980**

Itens	1940	1980	Variação anual	
			Absoluta	Relativa (% a.a.)
Total não agrícola (milhares)	4.914.300	29.526.300	615.300	4,58
Total não agrícola (%)	100.000	100.000		
Organizado	61.600	70.500	444.700	4,94
Não organizado	38.400	29.500	170.600	3,90
Secundário	30.200	36.200	230.100	5,05
Indústria de transformação				
Organizado	17.800	20.200	127.200	4,92
Não organizado	6.400	5.000	29.100	3,94
Construção civil	6.000	11.000	73.800	6,18
Terciário	69.800	63.800	385.200	4,35
Organizado	40.800	44.800	280.600	4,83
Não organizado	29.000	19.000	104.600	3,40

Fontes: IBGE/*Censos Demográficos e Estatísticos do Brasil*; MTb (*apud* POCHMANN, 1999).

A tabela 3 mostra a reversão da trajetória anterior de estruturação do mercado de trabalho brasileiro. Conforme vasta literatura (ver BELLUZZO; COUTINHO, 1982, 1983),<sup>10</sup> a reversão econômica brasileira, iniciada com a recessão dos primeiros anos da década de 1980, com a crise da dívida externa, e perpetuada pelas diversas tentativas de “ajustes” macroeconômicos fracassados que, a partir de então, tentaram romper o crônico processo inflacionário brasileiro, fizeram com que os anos 1980 legassem uma herança de baixas taxas médias de crescimento do

9. Ao afirmar isso, não se deve perder de vista que persistiam, no mercado de trabalho brasileiro, sinais inequívocos do subdesenvolvimento, como baixos salários, desigualdades de todos os tipos (de renda do trabalho, de renda funcional, de renda por regiões), informalidade, emprego precário em grande quantidade etc., conforme mencionado em outras seções deste capítulo. Mas a situação do trabalho, no geral, melhorou bastante ao longo do auge do processo de industrialização brasileira. Essa situação começou novamente a se deteriorar a partir da crise dos anos 1980, quando surge outro problema: o desemprego (DEDECÁ, 1990, 2003, 2005).

10. Com relação aos efeitos, sobre a economia brasileira dos anos 1980, do endividamento externo constituído nos anos 1970, ver especialmente Cruz (1983). Obra mais recente – e igualmente importante – que trata dessas questões é a de Carneiro (2002).

PIB e dos níveis agregados de emprego. A marca da crise no mercado de trabalho brasileiro foi a expansão do setor informal e a queda dos rendimentos médios reais dos trabalhadores. Consolidou-se, ademais, uma nova trajetória de ampliação da desigualdade dos rendimentos, dessa vez (ao contrário dos anos 1960 e 1970, quando tais informações passaram a ser medidas de forma mais consistente e que revelaram aumento geral dos rendimentos, mas de forma bastante diferenciada, ou seja, concomitante “aumento do bolo” e ampliação das desigualdades de renda) com queda dos rendimentos médios reais.<sup>11</sup>

TABELA 3

**Brasil: evolução da população e da PEA, segundo condição de ocupação e desemprego – 1980-1991**

Itens	1980	1991	Variação anual	
			Absoluta	Relativa (% a.a.)
População total	121.150.573	146.917.459	2.342.444	1,93
PEA (nímeros absolutos)	43.235.712	58.456.125	1.383.674	2,78
PEA (%)	100	100		
Empregador	3,1%	3,9%	85.400,0	4,95
Conta-própria	22,1%	23,9%	401.400,0	3,51
Sem remuneração	9,2%	5,4%	(74.500,0)	-1,72
Assalariado	62,8%	62,6%	858.300,0	2,75
Com registro	49,2%	36,6%	11.200,0	0,05
Sem registro	13,6%	26,0%	847.100,0	9,01
Desempregado	2,8%	4,2%	113.100,0	6,64
Taxa de subutilização <sup>1</sup>	34,1%	34,2%	477.100,0	2,81

Fontes: População de 1980: IBGE/Sidra/Censo Demográfico de 1980; PEA de 1980: Ipeadata e IBGE/Censo Demográfico de 1980; população de 1991: IBGE/Sidra/Censo Demográfico de 1991; PEA de 1991: Ipeadata e IBGE/Censo Demográfico de 1991; e percentuais: IBGE/*Censos Demográficos e Estatísticos do Brasil*, MTb (*apud* POCHMANN, 1999).

Nota: <sup>1</sup> Conta-própria, sem remuneração, desempregado.

A expansão da economia passou a depender, nos anos 1980, do esforço exportador para honrar os encargos da Dívida Externa. O assalariamento deixou de expandir seu peso no conjunto da ocupação: ele crescia a taxas semelhantes à do próprio crescimento da PEA entre 1980 e 1991. Entretanto, a desaceleração da economia, as incertezas relacionadas à inflação e a expansão da “financeirização” da Dívida Interna promoveram um cenário macroeconômico precário e provocaram uma queda da taxa de investimentos produtivos, com efeitos nefastos sobre as

11. Para uma análise detalhada do aumento da informalidade no mercado de trabalho brasileiro nos anos 1980 e de seu impacto sobre os perfis distributivos, ver Mattos (1994).

formas de contratação da mão de obra. Desse modo, a precarização do mercado de trabalho manifestou-se na expansão das contratações fora dos registros legais, ou seja, ampliou-se o peso do assalariamento sem carteira assinada. Esse fenômeno ocorreu dentro do setor industrial, conforme mostra a tabela 4, e também no setor terciário. A expansão do peso do emprego sem carteira e das atividades não organizadas no conjunto do mercado de trabalho brasileiro entre 1980 e 1991 ocorreu, portanto, tanto por causa da precarização geral das contratações dentro de cada setor de atividade, quanto também pela própria queda do peso das atividades industriais, que concentram maior peso de atividades organizadas (e de emprego assalariado com carteira assinada) em seu interior.

No agregado, conforme mostram os dados da tabela 4, o peso dos setores não organizados no conjunto das ocupações do mercado de trabalho brasileiro, entre os Censos de 1980 e de 1991, cresceu de 29,5% para 34,5%. Ou seja, em apenas 11 anos, o peso dessas atividades, que tinham retrocedido cerca de 9 pontos percentuais (p.p.) (no conjunto da ocupação) entre 1940 e 1980, voltou a crescer pouco mais da metade dessa magnitude (saltando 5 p.p. entre 1980 e 1991). Tal comparação revela a rapidez com que os avanços promovidos pelo período da industrialização acelerada dos anos 1940 aos anos 1970, em termos de estruturação do mercado de trabalho brasileiro, foram em parte revertidos pela crise deflagrada nos anos 1980.

TABELA 4

**Brasil: evolução das ocupações não agrícolas, segundo segmentos organizados e não organizados – 1980-1991**

Itens	1980	1991	Variação anual	
			Absoluta	Relativa (% a.a.)
Total não agrícola (milhares)	29.536.300	42.624.300	1.190.700	3,39
Total não agrícola (%)	100.000	100.000		
Organizado	70.500	65.500	645.700	2,70
Não organizado	29.500	34.500	545.000	4,88
Secundário	36.200	30.600	214.000	1,83
Indústria de transformação				
Organizado	20.200	14.600	23.500	0,39
Não organizado	5.000	6.900	133.200	6,47
Construção civil	11.000	9.100	57.300	1,63
Terciário	63.800	69.400	976.700	4,19
Organizado	44.800	46.300	591.600	3,70
Não organizado	19.000	23.100	385.100	5,24

Fontes: IBGE/Censos Demográficos e Estatísticos do Brasil; MTb (*apud* POCHMANN, 1999).

A tabela 5 mostra a evolução, durante a primeira parte da década de 1990, dos mesmos indicadores das tabelas anteriores. Um primeiro dado que chama a atenção é que, entre 1989 e 1995, a taxa média anual de crescimento da PEA foi de apenas 2%, contra cerca de 2,8% entre 1980 e 1991. Ao mesmo tempo, a taxa de criação de postos de trabalho, no período mais recente analisado, foi pior ainda do que havia sido durante o período 1980-1991. O assalariamento, entre 1989 e 1995, cresceu a uma taxa média anual de apenas cerca de 0,5%, contra mais de 2,7% entre os Censos de 1980 e 1991. O registro em carteira, no período mais recente em análise, teve redução em termos absolutos. Como resultado desse forte movimento de reversão econômica que caracterizou a primeira metade da década de 1990, a taxa de desemprego, que já estava subindo no final dos anos 1980, atingindo 4,2% em 1991, chegou a cerca de 6,5% em 1995.

TABELA 5

**Brasil: evolução da PEA, segundo condição de ocupação e desemprego – 1989-1995**

Itens	1989	1995	Variação anual	
			Absoluta	Relativa (% a.a.)
População total	144.293.110	152.374.603	1.346.916	0,91
PEA (nímeros absolutos)	62.513.176	74.138.441	1.937.544	2,08
PEA (%)	100	100		
Empregador	4,2%	3,9%	22.300	0,83
Conta-própria	21,2%	22,4%	432.600	3,02
Sem remuneração	7,6%	9,0%	269.400	5,00
Assalariado	64,0%	58,2%	194.700	0,48
Com registro	38,3%	30,9%	(350.000)	-1,41
Sem registro	25,7%	27,3%	541.500	3,12
Desempregado	3,0%	6,5%	442.100	15,80
Taxa de subutilização <sup>01</sup>	31,8%	37,8%	1.144.100	5,07

Fontes: População total de 1989: IBGE/Anuário Estatístico de 1991 (tabela 16.12); população total de 1995: IBGE/Anuário Estatístico de 1996 (tabela 2.2); PEA de 1989: IBGE/Anuário Estatístico de 1991 (tabela 23.2); PEA de 1995: IBGE/Anuário Estatístico de 1996 (tabela 2.53); e percentuais: IBGE/Censos Demográficos e Estatísticos do Brasil; MTb (*apud* POCHMANN, 1999).

Nota: <sup>1</sup> Conta-própria, sem remuneração, desempregado.

A recessão econômica do governo Collor, o fracasso dos Planos Collor I e II, a paralisia da economia no período que culminou com o *impeachment* do então presidente e o processo de abertura comercial descuidada e açodada realizada pelos governos Collor, Itamar e FHC promoveram uma forte retração das atividades industriais, com efeitos significativos e inequívocos na estrutura setorial do emprego não agrícola, conforme apontam os dados da tabela 6: queda do peso

da Indústria de Transformação no conjunto das ocupações (ao mesmo tempo em que se reduzia dramaticamente – a uma média de cerca de 1 p.p. por ano, entre 1989 e 1995 – a participação das atividades organizadas no seu interior), contrabalançada por um crescimento “por inchação” do setor terciário, pois no interior deste ocorreu também uma forte expansão das atividades não organizadas (aumento do peso de 22% para 30% em apenas seis anos).

TABELA 6

**Brasil: evolução das ocupações não agrícolas, segundo segmentos organizados e não organizados – 1989-1995**

Itens	1989	1995	Variação anual	
			Absoluta	Relativa (% a.a.)
Total não agrícola (milhares)	46.587.100	51.506.400	819.900	1,69
Total não agrícola (%)	100.000	100.000		
Organizado	66.700	59.300	-88.400	-0,28
Não organizado	33.300	40.700	908.300	5,15
Secundário	30.900	26.300	-141.500	-0,96
Indústria de transformação				
Organizado	15.900	11.700	-230.200	-2,89
Não organizado	6.500	6.700	70.400	2,20
Construção civil	8.500	7.900	18.100	0,45
Terciário	69.100	73.700	961.400	2,79
Organizado	46.500	43.600	132.300	0,60
Não organizado	22.600	30.100	829.100	6,66

Fontes: IBGE/*Censos Demográficos e Estatísticos do Brasil*; MTb (apud POCHMANN, 1999).

As tabelas 7 e 8 tomam em conjunto os 20 anos das duas “décadas perdidas”. Seus dados confirmam, com relação ao final da década de 1990, o cenário que já se prenunciava em meados da década. Essas tabelas referendam os três principais aspectos que têm sido destacados até aqui, todos inter-relacionados: a queda do peso das atividades industriais, a queda do peso do assalariamento e a crescente informalização das ocupações do mercado de trabalho.<sup>12</sup> Essas três trajetórias revelam a perda de dinamismo do mercado de trabalho no período e

12. Deve-se apenas ter algum cuidado ao analisar a evolução do número de postos de trabalho entre um ano (1980) e outro (2000), pois, no Censo de 2000, a forma de captação da informação sobre ocupação é diferente da que foi utilizada no Censo de 1980, quando o tempo de referência era de um mês (no Censo de 2000 era de uma semana, o que tende a apresentar um resultado, em termos de quantidade de postos de trabalho considerada, mais modesto do que se o período considerado tivesse sido o mesmo do Censo de 1980). De todo modo, vale a interpretação, em cada ano, acerca do perfil da ocupação e fica patente que o mercado de trabalho brasileiro se desorganizou progressivamente no período.

a progressiva informalização dos postos de trabalho. A perda do vigor de geração de postos de trabalho na indústria tem um efeito também sobre o perfil das atividades do setor terciário. Conforme mostraram os dados do mercado de trabalho nos anos de prosperidade industrial, a expansão dessas atividades, pela instalação e novos segmentos produtivos na economia brasileira, também promove uma mudança na natureza da composição das atividades do setor terciário, que passa a ter, em sua composição, participação maior também de atividades modernas e organizadas em termos capitalistas, e atuando no apoio às atividades industriais recém-instaladas ou promovidas na esteira do processo de industrialização. Essas atividades, assim como as próprias atividades industriais, tendem a ostentar um grau bastante elevado de formalização das relações de trabalho, que se tornam também mais estáveis ao longo do tempo.

TABELA 7

**Brasil: evolução da PEA, segundo condição de ocupação e desemprego – 1980-2000**

Itens	1980 <sup>1</sup>	2000 <sup>1</sup>	Variação anual	
			Absoluta <sup>2</sup>	Relativa <sup>3</sup> (% a.a.)
População total	121.150.573	169.590.693	2.422.006	1,80
PEA	43.235.712	77.467.473	1.711.588	2,90
PEA ocupada	98,0%	84,7%	1.167.779	2,20
Empregador	3,1%	2,4%	24.400	1,60
Conta-própria	22,1%	19,1%	249.600	2,10
Sem remuneração	9,2%	6,3%	41.000	0,90
Assalariado	62,8%	57,2%	820.500	2,40
Com registro	49,2%	36,3%	318.700	1,30
Sem registro	13,6%	20,9%	501.800	5,10
Desempregado	2,8%	15,0%	510.700	11,90
Taxa de precarização <sup>4</sup>	34,1%	40,4%	801.300	3,70

Fontes: População de 1980: IBGE/Sidra/Censo Demográfico de 1980; PEA de 1980: Ipeadata e IBGE/Censo Demográfico de 1980; população de 2000: IBGE/Sidra/Censo Demográfico de 2000; PEA de 2000: Ipeadata/IBGE/Censo Demográfico de 2000; e percentuais: IBGE/Censos Demográficos e Estatísticos do Brasil; MTb (*apud* POCHMANN, 1999).

Notas: <sup>1</sup>% em relação à PEA ocupada, mas valores absolutos, em milhares, para população e PEA.

<sup>2</sup>Variação absoluta anual em milhares de postos de trabalho.

<sup>3</sup>Variação relativa anual em %.

<sup>4</sup>Soma de conta-própria, sem remuneração e desempregado.

A perda de dinamismo econômico, ocorrida a partir dos anos 1980, representou uma ruptura desse movimento estruturante do mercado de trabalho brasileiro. A ampliação do grau de informalização das relações de trabalho deu-se não apenas por causa da maior instabilidade vivenciada pelas empresas, que acabaram recorrendo, na média, com maior frequência, a esse recurso ilegal na forma de

contratação, mas também aumentou o peso de auto-ocupações ou de ocupações em pequenos negócios familiares que representam, na verdade, estratégias de sobrevivência e formas de evitar o desemprego aberto para parcelas crescentes da PEA, situação típica de países subdesenvolvidos com frágeis mecanismos de proteção social, em especial o seguro-desemprego. Essa situação fica evidenciada pelo fato de que a expansão da ocupação no setor terciário deu-se com ampliação do peso, dentro dessas atividades, das formas de contratação definidas nas tabelas anteriores como ocupações pertencentes ao segmento “não organizado” do mercado de trabalho, mas que poderia ser também classificada como atividades pertencentes ao setor informal. Também nas atividades do setor secundário (que inclui todas as formas de atividades industriais e também as atividades de construção civil) aumentou o peso das ocupações não organizadas, conforme se nota nos dados da tabela 8.

TABELA 8

**Brasil: evolução das ocupações não agrícolas, segundo segmentos organizados e não organizados – 1989-1995**

Itens	1989	1995	Variação anual	
			Absoluta	Relativa (% a.a.)
Total não agrícola (milhares)	46.587.100	51.506.400	819.900	1,69
Total não agrícola (%)	100.000	100.000		
Organizado	66.700	59.300	88.400	-0,28
Não organizado	33.300	40.700	908.300	5,15
Secundário	30.900	26.300	-141.500	-0,96
Indústria de transformação				
Organizado	15.900	11.700	-230.200	-2,89
Não organizado	6.500	6.700	70.400	2,20
Construção civil	8.500	7.900	18.100	0,45
Terciário	69.100	73.700	961.400	2,79
Organizado	46.500	43.600	132.300	0,60
Não organizado	22.600	30.100	829.100	6,66

Fontes: IBGE/*Censos Demográficos e Estatísticos do Brasil*; MTb (*apud* POCHMANN, 1999).

Para completar a análise que tem sido feita até aqui, é necessário desagregar e analisar, de forma separada, o comportamento do mercado de trabalho dos anos 1980 do seu comportamento nos anos 1990 e início dos anos 2000. Isso se deve ao fato de que em cada um desses períodos, embora ambos tenham demonstrado resultados pífios em termos de geração de oportunidades ocupacionais, a política econômica e a natureza da inserção externa do país apresentaram características e

condicionantes diferentes, moldando também formas diversas de enfrentamento da crise por parte das empresas e do movimento social. E também efeitos distintos em termos da articulação entre as atividades produtivas do país, com efeitos evidentes sobre a configuração do mercado de trabalho brasileiro entre uma década e outra.

Esse esforço interpretativo não deve ser encarado como um fim em si mesmo, mas como uma forma de “preparar o terreno” para interpretar o papel que teve a expansão e a mudança do perfil do emprego público desde os anos 1980. Conforme será visto a seguir, a expansão do emprego público teve condicionantes e dimensões diferentes em cada caso, bem como uma contribuição também diferente para os resultados do mercado de trabalho brasileiro quando tomado o conjunto das ocupações.

As próximas tabelas procuram esquadrinhar as diferenças estruturais entre as mudanças ocorridas no mercado de trabalho na década de 1980 e na década de 1990 e primeiros anos do século XXI, procurando interpretá-las à luz das políticas econômica e de inserção internacional adotadas em cada período e de seus efeitos sobre a atividade econômica.

A tabela 9, contemplando apenas os dados referentes aos anos mais extremos da década de 1980 em que foram realizadas pesquisas pela PNAD, revela um processo de desestruturação do mercado de trabalho, retratado pela ampliação do peso relativo do assalariamento sem carteira entre 1981 e 1989. De todo modo, parece que a intensidade desse processo de informalização foi menor do que a intensidade assinalada nas duas tabelas imediatamente anteriores.<sup>13</sup>

TABELA 9

**Distribuição do total dos ocupados em atividades não agrícolas segundo posição na ocupação**

(Em %)

Brasil anos 1980	1981	1983	1986	1989
Total não agrícola	100	100	100	100
Empregados com carteira	57,7	54,9	56,2	55,6
Empregados sem carteira	17,5	19,1	19,3	18,9
Conta-própria	19,8	20,7	19,7	19,1
Empregador	3,1	3,2	3,4	4,3
Sem remuneração	1,9	2,1	1,4	2,1

Fonte: PNADs.

13. De todo modo, as tabelas não são perfeitamente comparáveis, pois umas referem-se a dados do censo e outras às PNADs.

As tabelas seguintes incluem informações acerca do comportamento da economia e do mercado de trabalho nos anos 1990.

Na tabela 10, percebe-se que houve uma expressiva queda do estoque de emprego formal na economia brasileira em todos os setores de atividade durante a recessão do início dos anos 1980 (1980 a 1983), mas, no período posterior, de recuperação da atividade econômica (1983 a 1986), a criação de postos de trabalho formais superou a perda ocorrida nos anos anteriores, especialmente nas atividades da indústria de transformação. No final da década de 1980, em anos marcados por forte instabilidade da atividade econômica e pelo recrudescimento da inflação, o nível de emprego formal na indústria teve uma pequena queda, assim como no comércio, enquanto na construção civil a queda do emprego formal foi expressiva, provavelmente refletindo a queda dos investimentos no setor, dada a crise fiscal do Estado (e o consequente abandono de projetos de grandes obras) e a falência do sistema de financiamento da habitação. No início dos anos 1990, novamente a economia brasileira entrou numa fase recessiva, e mais uma vez houve uma expressiva queda do nível de emprego formal em todos os setores, e, naquela oportunidade, de forma ainda mais intensa do que ocorreu na recessão do início dos anos 1980. O que chama a atenção, porém, é que, diferentemente do que ocorreu na recuperação que se seguiu à recessão do início dos anos 1980, na de meados dos anos 1990 (entre 1992 e 1995, quando a retomada do nível de atividade atingiu o “auge” do Plano Real, que havia sido implementado em julho do ano anterior) o nível do emprego formal continuou a cair, notadamente na indústria de transformação e na construção civil, sendo que, no comércio, o emprego formal teve um modesto crescimento, mas sem repor nem um sexto das perdas ocorridas entre 1989 e 1992. O saldo final dos 15 anos iniciados em 1980 é uma significativa queda do estoque de empregos formais no mercado de trabalho brasileiro, chamando a atenção o que ocorreu na indústria (setor muito importante pelo fato de que gera dinamismo para toda a atividade econômica) e na construção civil (setor igualmente muito sensível à reversão da atividade econômica, com o agravante – do ponto de vista da formalização do emprego – de que tem sindicatos fracos e pouco representativos).

Uma explicação para o fenômeno retratado por esta tabela está em Baltar (1996), em estudo no qual já havia antecipado que a recuperação do emprego industrial pós-recessão do início da década de 1980 havia sido maior do que a recuperação do emprego industrial pós-recessão de 1990-1992. Entre 1994 e 1996, a retomada do nível de atividade econômica, e industrial, em particular, não gerou aumento do emprego industrial, e isso se explica, em grande medida, pelo fato de que, nos anos 1990, com a abertura comercial e a internacionalização da economia (refletida, entre outros, pela ampliação da posse de ativos industriais e outros por parte de estrangeiros e também pelo maior peso do comércio internacional em

relação ao PIB), aumentou a participação de produtos intermediários importados na pauta de produtos industriais finais,<sup>14</sup> com nefastos efeitos sobre o estoque de empregos industriais, o que também acabou afetando o desempenho do emprego formal e do emprego assalariado em geral, dado que é ainda nas atividades industriais que essas modalidades de ocupação têm maior peso.

TABELA 10

**Brasil: taxas médias de crescimento do nível de emprego formal – 1980-1995**

(Variação média por ano em períodos selecionados)

Setor de atividade	1983-1980	1986-1983	1989-1986	1992-1989	1995-1992	1995-1980
Indústria de transformação	-5,8	8,5	-0,3	-8,7	-0,8	-1,6
Construção civil	-14,7	3,7	-5,1	-12	-2,2	-6,3
Comércio	-3,6	2,2	-0,5	-7,7	1,2	-1,7
Serviços <sup>1</sup>	0,9	4,7	2,3	-2,8	0,5	1,1
Total	-2	4,9	0,8	-5	0,1	-0,3

Fontes: Rais/Painel Fixo (1980-1992) e Decreto-Lei nº 4.923 (1992-1995)/MTb.

Nota: <sup>1</sup> Inclusive administração pública.Obs.: *Apud* Pacheco e Pochmann (1997).

Os dados da tabela 11 reforçam alguns dos aspectos anteriormente descritos, mostrando a queda do peso do conjunto das atividades do setor secundário – sobretudo nos primeiros anos da década de 1990, o aumento expressivo da taxa de desemprego (também sobretudo nos anos 1990) e a expansão das atividades do terciário, em especial nos segmentos de menor ligação com as atividades econômicas mais dinâmicas e de maior renda, que são tipicamente as atividades de serviços cuja expansão depende da expansão das atividades industriais.<sup>15</sup>

A tabela 12 mostra que o grau de formalização diminuiu expressivamente em todas as atividades econômicas nos anos 1990, tanto naquelas em que esse grau é alto, quanto nas que são normalmente caracterizadas pelo baixo grau de formalização.

14. Uma simples análise da evolução da produção industrial por setor indica que, nos anos 1990, a produção de bens finais de consumo (duráveis e não duráveis) superou a produção de bens intermediários, o que impactou na geração de postos de trabalho na indústria, dado o peso do setor produtor de bens intermediários na atividade industrial como um todo e sua capacidade de gerar postos de trabalho (desde que sua produção esteja em ascensão, obviamente).

15. Verificar que o agregado “prestação de serviços”, que inclui ampla gama de serviços pessoais e domiciliares, geralmente com ocupações de baixo rendimento, teve significativa expansão entre 1979 e 1995, enquanto serviços de transportes e comunicações, com atividades mais dinâmicas e complementares da expansão industrial, mantiveram o mesmo peso relativo entre os anos considerados. O agregado “serviços auxiliares da atividade econômica” tem perfil e dinâmica semelhante do agregado de comunicações e também teve comportamento que revela pouco dinamismo (crescimento de 2,5% para apenas 3,3% no período).

TABELA 11

**Brasil: distribuição percentual da PEA segundo setor de atividade – 1979-1995**

Setor de atividade	1979	1981	1985	1988	1990	1992	1993	1995
Agricultura	31,6	28,0	27,7	23,3	22,0	22,7	22,0	20,8
Total secundário	23,2	23,6	21,4	22,5	21,9	19,8	20,3	19,1
Indústria de transformação	15,0	14,3	14,2	14,7	14,6	12,6	12,7	12,1
Construção civil	6,7	7,7	5,6	6,1	5,9	5,8	6,2	5,8
Outras atividades industriais	1,5	1,6	1,5	1,6	1,3	1,4	1,4	1,2
Total terciário	42,4	44,1	47,6	50,4	52,5	50,6	51,2	53,7
Comércio de mercadoria	9,4	9,9	10,5	11,1	12,4	11,8	12,5	12,8
Prestação de serviços	14,7	14,6	16,0	16,9	17,3	17,4	17,5	18,9
Serviços auxiliares de atividades econômicas	2,5	2,5	2,6	3,0	3,1	2,9	2,9	3,3
Transportes e comunicação	3,6	3,7	3,5	3,6	3,8	3,5	3,4	3,6
Atividades sociais	6,4	6,9	7,5	8,4	8,4	8,3	8,3	8,6
Administração pública	3,5	3,9	4,3	4,7	4,8	4,5	4,5	4,6
Outras atividades terciárias	2,4	2,6	3,2	2,7	2,7	2,2	2,1	1,9
Total de ocupados	97,3	95,7	96,6	96,2	96,3	93,1	93,4	93,6
Procurando trabalho	2,7	4,3	3,4	3,8	3,7	6,9	6,6	6,4
Total da PEA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: PNADs. Elaboração: Pacheco e Pochmann (1997).

Esses resultados revelam o efeito que a fragilidade do crescimento da economia nos anos 1990 teve na desarticulação do mercado de trabalho. A progressiva informalização, que já vinha ocorrendo desde os anos 1980, acentua-se nos anos 1990, revelando a gravidade e a intensidade da crise, que promove novas “rodadas” de queda da formalização mesmo em um mercado de trabalho já bastante fragmentado, herança da crise dos anos 1980. A deterioração foi intensa e demonstrou ter causas estruturais significativas, pois derivou tanto da expansão das atividades já tradicionalmente marcadas por ostentar alto peso relativo de ocupações ilegais/informais, como também por ocorrer intrassetorialmente de forma generalizada, tanto em atividades marcadas por relativamente elevado grau de formalização (como a indústria e serviços a ela mais diretamente relacionados) e também em atividades normalmente pouco organizadas na forma capitalista, como os serviços pessoais e diversas atividades ligadas ao comércio de mercadorias.

Esses resultados derivaram, porém, não apenas da perda de dinamismo do mercado de trabalho e das mudanças desestruturantes ocorridas na atividade econômica (descontinuidade das cadeias produtivas industriais, internacionalização da produção, expansão das importações de matérias-primas e produtos finais manufaturados, progressiva ampliação de *commodities* na pauta de exportações etc.)

(ver POCHMANN, 1999, cap. 6; MATTOSO; POCHMANN, 1998), mas também por conta de mudanças institucionais do funcionamento do mercado de trabalho que permitiram, tanto no setor privado, quanto no setor público (como vão indicar algumas tabelas na seção específica do emprego público, nas seções a seguir), ampliar formas de contratação tipicamente precárias, mas que foram legalizadas, como os contratos de tempo determinado, as regras de contratação para estagiários e as ocupações de jornada variável, entre outros.

TABELA 12

**Brasil: grau de formalização do trabalho e composição setorial da ocupação não agrícola – 1989-1999**

Setor de atividade	Distribuição		Grau de formalização	
	1989	1999	1989	1999
Indústria de transformação	20,7	15,3	72,5	62,9
Comércio de mercadorias	16,0	17,6	40,6	33,7
Serviço doméstico	8,4	9,9	-	-
Construção civil	8,1	8,6	36,8	20,6
Educação	6,3	7,0	79,9	75,0
Administração pública	6,2	6,1	88,1	82,2
Alojamento e alimentação	4,3	4,7	29,1	27,4
Transporte	4,3	4,5	60,8	43,4
Serviços auxiliares	4,1	5,2	51,7	38,9
Reparação e manutenção	4,1	3,9	20,2	18,2
Outras atividades	3,8	2,5	78,8	56,8
Serviços pessoais	3,4	3,6	8,8	8,0
Saúde	3,0	3,6	73,8	72,1
Serviços domiciliares	2,1	2,6	50,9	67,0
Outras atividades sociais	2,0	1,9	62,4	62,1
Outras atividades industriais	2,0	1,5	74,8	74,4
Serviços de diversão	0,6	0,8	42,7	33,3
Comunicações	0,6	0,7	97,3	83,5
Total	100,0	100,0	51,9	42,7

Fonte: PNADs de 1989 e 1999. *Apud* Baltar (2003).

É nesse contexto que o papel exercido pelo emprego público, em cada uma das décadas mais recentes, deve ser analisado.

As duas tabelas imediatamente a seguir (13 e 14), retiradas de Cacciamali (2000), referendam e completam análise descrita acima, notadamente no que se refere ao período de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro (dados de

Pochmann), nas duas últimas décadas do século XX. A tabela 13 revela os efeitos da já aludida retração da taxa de investimento e perda de dinamismo da economia brasileira desde a recessão do início dos anos 1980. Embora os indicadores de emprego setorial oscilem ao longo do período, dadas as oscilações da atividade econômica (entre 1984 e 1986, a economia brasileira teve uma razoável recuperação, o mesmo tendo ocorrido no ano de 1989 e também entre 1994 e 1996), pode-se perceber uma tendência de queda do peso do emprego industrial (e também da construção civil, outra atividade também muito afetada pela retração da taxa de investimento na economia) entre 1982 e 1998, tendo como contrapartida um aumento do peso das atividades de comércio e, principalmente, das atividades de serviços – estas saltam de 44,5% para 52% entre 1982 e 1998. As colunas de desemprego revelam a oscilação do ciclo econômico, e revelam também uma tendência ascendental da taxa de desemprego, atestando um dos problemas mais graves do mercado de trabalho brasileiro no período: a falta de oportunidades de trabalho para os novos entrantes no mercado de trabalho e a dificuldade, portanto, também de criar oportunidades para os já inseridos na PEA.

TABELA 13

**Composição média anual da população ocupada segundo setor de atividade<sup>1</sup> (em %) e taxas de desemprego (em % da PEA)**

Ano	Total das áreas metropolitanas					Taxas de desemprego	
	CC	COM	IND TR	SER	OUT	7 dias	30 dias
1982	8,59	13,13	24,73	44,46	7,17	5,38	6,34
1983	7,95	13,62	23,74	47,13	7,57	6,45	7,60
1984	7,17	13,78	23,30	48,22	7,66	7,12	8,15
1985	6,85	13,42	24,42	47,66	7,65	5,25	5,90
1986	6,72	13,29	26,00	46,55	7,45	3,59	3,99
1987	6,63	13,32	25,90	46,74	7,44	3,73	4,08
1988	7,01	13,21	24,88	47,26	7,46	3,85	4,18
1989	7,11	13,86	24,74	46,54	7,23	3,35	3,64
1990	7,29	14,29	23,78	47,51	7,10	4,28	4,65
1991	7,34	14,57	22,29	48,64	7,12	4,83	5,24
1992	7,56	14,68	20,41	49,87	7,42	5,61	6,41
1993	7,15	14,99	20,10	50,24	7,47	5,44	6,29
1994	7,29	15,14	19,81	50,30	7,41	5,05	5,44
1995	6,99	15,29	19,51	51,00	7,16	4,64	4,96
1996	7,13	15,37	18,45	52,00	7,05	5,42	5,80
1997	7,05	15,45	17,53	52,75	7,19	5,66	6,20
1998	7,11	15,19	16,78	53,38	7,07	7,79	8,63

Fonte: IBGE/Pesquisa Mensal de Emprego (PME). Elaboração: Cacciamali (2000).

Nota: <sup>1</sup> CC = construção civil; COM = comércio; IND TR = indústria de transformação; SER = serviços; e OUT = outros.

TABELA 14

**Composição média anual da população ocupada segundo posição na ocupação (em %) e índice de rendimento médio real na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)**

Ano	Total das áreas metropolitanas				RMSP		
	Posição na ocupação <sup>1</sup>				Índice de rendimento médio real		
	ECA	ESC	OCP	EMP	ECA	ESC	OCP
1982	56,71	21,18	16,41	4,25	101,26	92,55	79,43
1983	55,89	21,93	16,49	4,29	89,10	85,01	69,61
1984	54,33	22,64	17,31	4,31	82,30	74,24	59,09
1985	55,90	21,91	16,79	4,21	84,99	79,55	64,99
1986	57,82	20,54	16,15	4,19	109,41	118,60	114,37
1987	58,02	19,98	16,76	4,29	95,83	108,88	103,14
1988	57,71	19,85	17,20	4,31	104,3	107,19	94,20
1989	58,07	18,77	17,37	4,33	109,49	120,58	106,53
1990	56,94	19,11	18,54	4,47	97,43	114,17	99,23
1991	53,74	20,77	20,11	4,41	80,65	90,33	78,79
1992	51,41	22,20	20,99	4,37	78,97	78,49	66,58
1993	50,52	23,08	21,09	4,33	88,70	83,17	75,73
1994	49,24	23,70	21,79	4,20	100,00	100,00	100,00
1995	48,39	24,09	22,02	4,47	109,90	120,18	130,41
1996	46,73	24,79	22,77	4,61	113,73	120,92	132,89
1997	46,28	24,76	23,33	4,51	115,88	144,08	123,83
1998	46,17	25,17	23,03	4,61	112,89	152,67	123,65

Fonte: PME. Elaboração: Cacciamali (2000).

Nota: <sup>1</sup> ECA = emprego com carteira assinada; ESC = emprego sem carteira assinada; OCP = ocupação por conta própria; e EMP = empregador.

O aumento do peso das atividades do setor terciário pode ser mais bem avaliado pela análise conjunta da tabela 14. Dado que – conforme revela a literatura sobre o mercado de trabalho brasileiro – o peso do assalariamento sem carteira é maior nas atividades do terciário do que nas atividades da indústria, e como também é muito mais comum que trabalhadores por conta própria atuem nas atividades do terciário do que na indústria, é de se esperar que a ampliação do peso das atividades terciárias na estrutura setorial do emprego venha acompanhada também de uma expansão das ocupações do chamado setor informal (entendida como a soma das atividades de emprego sem carteira e de trabalhadores autônomos), conforme revelam os dados da tabela 14.

A mudança do perfil do emprego segundo posição na ocupação é expressiva, especialmente durante os anos 1990, quando aumentou significativamente o peso do assalariamento informal (ou seja, ao arreio da lei, que exige, no caso brasileiro, carteira de trabalho assinada pelo empregador, sob pena de condenar o empregado a não gozar dos direitos sociais e trabalhistas decorrentes da assinatura da carteira) e a participação das auto-ocupações, ou trabalho autônomo ou também chamado de trabalho por conta própria. Também se deve destacar o aumento do peso dos empregadores na estrutura ocupacional, o que talvez revele a proliferação de pequenos negócios que, muitas vezes, servem como estratégias de sobrevivência de pessoas que não encontram oportunidades no mercado formal de trabalho; essa proliferação de pequenos negócios, por sua vez, tende a insuflar a informalidade no espaço ocupacional brasileiro, dado que tendem a atuar fora da lei pelo menos em termos de contratação de força de trabalho, como estratégia de redução de custos, na tentativa de manter a “sobrevivência” de suas atividades.

Os dados de rendimentos por posição na ocupação mostram uma elevada volatilidade segundo as variações da conjuntura econômica, notadamente nos casos das ocupações do chamado setor informal (tabela 14). A mudança estrutural do mercado de trabalho brasileiro segundo posição na ocupação, notadamente nos anos 1990, promoveu maior dispersão de rendimentos e insuflou a desigualdade elevada já existente na distribuição de rendimentos, seja do ponto de vista da distribuição pessoal como também da distribuição funcional da renda.<sup>16</sup>

A perda de dinamismo econômico e, notadamente, a queda do peso do emprego industrial, a partir dos anos 1980 e mais acentuadamente nos anos 1990, estão entre os principais fatores que promoveram uma acentuada queda da participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional (tabela 15).

Dados mais recentes e mais desagregados (tabela 16), analisados por Dedecca (2003), revelam que, ao longo dos anos 1990, a parcela da remuneração dos empregados<sup>17</sup> na renda nacional decresceu de cerca de 37,5%, em 1991, para apenas cerca de 32,8% em 1999, queda expressiva para período relativamente curto de tempo quando são considerados indicadores de caráter estrutural como este. Os salários, em particular, tiveram uma redução de quase 6 p.p. de sua parcela no período, caindo de 32% para cerca de 26,5%. Enquanto isso, cresceram o excedente operacional bruto (*grosso modo*, pode-se considerar como o lucro das empresas) e os impostos cobrados à produção.

16. Para uma discussão teórica, mas baseada no caso brasileiro, acerca da relação entre a distribuição pessoal da renda e a distribuição funcional da renda, ver Mattos (2005). Para avaliar as mudanças ocorridas no perfil distributivo brasileiro no período do Plano Real, ver Mattos e Cardoso Júnior (1999). Para avaliar as recentes mudanças estruturais na economia e seus efeitos sobre o perfil de distribuição pessoal e funcional da renda, ver Dedecca (2003).

17. Remuneração dos empregados é a soma dos salários às contribuições sociais efetivas.

TABELA 15

**Brasil: evolução da distribuição funcional da renda – parcela da renda do trabalho na renda nacional – 1949-1999**

Anos	Renda do trabalho (% do PIB)
1949	56,6
1959	55,5
1970	52,0
1980	50,0
1991	49,0
1994	46,0
1998 <sup>1</sup>	42,0
1999 <sup>1</sup>	41,3

Fonte: IBGE.

Nota: <sup>1</sup> Estimativa.

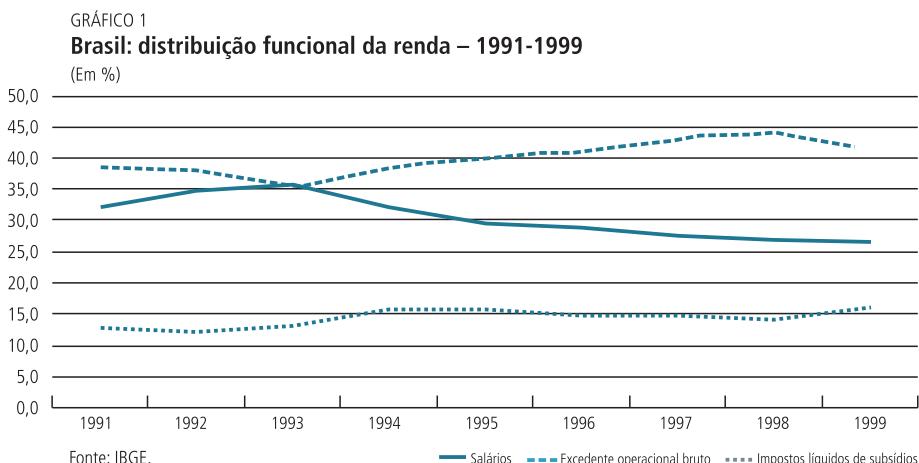
TABELA 16

**Brasil: componentes do PIB pela ótica da renda – 1991-1999  
(Em %)**

Itens	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PIB	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Remuneração dos empregados	37,5	40,2	41,7	36,6	34,3	34,6	33,0	32,4	32,8
Salários	32,0	34,6	35,9	32,0	29,6	28,8	27,4	26,9	26,5
Contribuições sociais efetivas	5,5	5,5	5,8	4,6	4,7	5,8	5,6	5,5	6,2
Contribuições sociais imputadas	4,2	3,4	3,4	3,5	4,0	3,9	3,9	4,1	4,7
Rendimentos de autônomos	7,0	6,3	6,3	5,7	5,9	5,7	5,7	5,5	5,1
Excedente operacional bruto	38,5	38,0	35,4	38,4	40,3	41,0	42,9	44,0	41,4
Impostos líquidos <sup>1</sup>	12,9	12,2	13,2	15,8	15,6	14,8	14,6	14,0	16,0

Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas/Departamento de Contas Nacionais. *Apud* Dedecca (2003).Nota: <sup>1</sup> Impostos líquidos de subsídios sobre a produção e sobre a importação.

O gráfico 1 ilustra esse fenômeno e revela que, já na partida do Plano Real, as curvas de salários e lucros se invertiam e continuariam a se distanciar ao longo da década de 1990, enquanto ao mesmo tempo a participação dos impostos na renda nacional galgava patamares cada vez mais elevados.



Deve-se destacar que, para a piora desse perfil distributivo, teve papel decisivo a desarticulação da atividade industrial, conforme salientado anteriormente. As quedas do peso relativo do emprego formal e do peso relativo do emprego industrial afetam a massa de rendimentos do trabalho e deprimem o próprio dinamismo do mercado de trabalho, dado que a atividade industrial ainda tem um papel central na geração de postos de trabalho de boa qualidade em outras atividades, notadamente nos serviços e comércio ligados às atividades industriais. Isso tudo sem contar um fator meramente quantitativo, pois, conforme sublinhou Baltar (1996, p. 101):

(...) a indústria de transformação, entretanto, continuou sendo a principal fonte de emprego na Região Metropolitana de São Paulo, respondendo, ainda, por 25% das oportunidades ocupacionais, quase 50% a mais que o proporcionado pelo comércio, e o equivalente à totalidade das geradas pelo conjunto dos serviços de reparação e manutenção, transporte, alimentação, educação e saúde.

Esta afirmação de Baltar, embora feita em contexto e objeto de análise diferentes dos encontrados em estudo de Salm (2007), nos remete a algo importante que este último autor afirma quando analisa a recente (entre 2001 e 2004) melhoria do perfil distributivo na economia brasileira. Salm (2007) lembra que, embora não se possam negar os efeitos dos recentes programas de renda como o Bolsa Família para a melhoria do perfil distributivo brasileiro, a robustez gerada pela ampliação do emprego formal não deve ser desprezada quando se discute a necessidade de consolidar e ampliar os ganhos em termos de perfil distributivo. Ou seja, segundo Salm (2007), a melhoria do perfil de distribuição de renda não deveria se resumir a estratégias de redução da pobreza. O desenvolvimento econômico, que supõe ganhos de produtividade (os quais, diga-se de passagem, foram bem modestos a partir dos anos 1980 e principalmente nos anos 1990 e nos três

primeiros anos do atual século, conforme revelam as tabelas 17 e 18, a serem analisadas a seguir), é que efetivamente pode lograr promover mudanças duradouras e significativas no perfil distributivo brasileiro. Depender exclusivamente de programas de transferência de renda deixa muito frágeis as possibilidades de alterações mais robustas no perfil distributivo, pois sempre existe o risco de esses mecanismos esbarrarem em restrições fiscais, ainda mais se a economia não gerar ganhos correntes e expressivos de produtividade, lembra Salm (2007). Dessa forma, Salm (2007) conclui que a geração de postos de trabalho formais, de maior qualidade e melhores rendimentos (ou seja, não somente para os trabalhadores de baixa renda), permite impulsionar mudanças estruturais que efetivamente possam promover mudanças sustentadas nos perfis distributivos e alterações efetivas nos mecanismos de funcionamento do mercado de trabalho nacional.

TABELA 17

**Evolução do PIB real *per capita* nas últimas décadas e nos anos recentes**

(Valores equivalentes a R\$ de dezembro de 2008)

Ano	Valor	Variação média anual real por período	
1940	2,35	1940-1950	3,48
1950	3,31	1950-1960	4,23
1960	5,01	1960-1970	3,18
1970	6,85	1970-1980	6,04
1980	12,31	1980-1990	-0,56
1990	11,64	1990-1995	1,32
1995	12,43	1995-2000	0,49
2000	12,74	1995-2002	0,50
2002	12,87	2003-2008	3,49
2003	12,84		
2006	14,03		
2008	15,24		

Fontes: Ipeadata e IBGE. Elaboração própria.

Ao citar e procurar relacionar esses dois trabalhos, tenta-se arguir pela importância da geração de empregos formais – e, nesse sentido, também de postos de trabalho de regime estatutário ou celetista no setor público<sup>18</sup> – para a melhoria dos indicadores gerais do mercado de trabalho, incluindo os indicadores de distribuição de renda (pessoal e funcional).

18. Baltar (1996) reconhece que, nos anos 1980, a administração pública gerou forte expansão do emprego e isso teve papel determinante para evitar maior desestruturação do mercado de trabalho brasileiro na então denominada “década perdida”.

TABELA 18

**Brasil: variação média anual da produtividade por setor desde a década de 1940**

(Em %)

Período	Agrícola	Industrial	Serviços
1940-1950	2,40	3,78	3,21
1950-1960	2,28	6,94	3,21
1960-1970	3,53	0,01	0,83
1970-1980	4,94	1,96	2,41
1980-1991	2,89	-0,65	-1,71
1991-2000	4,28	0,49	-0,71
2001-2007	4,11	-1,46	0,78

Fontes: Censos e PNADs. Elaboração: Ipea.

Em suma, é nesse contexto de deterioração das oportunidades ocupacionais no mercado de trabalho brasileiro e de piora dos perfis de distribuição de renda que a oferta de serviços públicos e a evolução do estoque e do perfil do emprego público deve ser analisada. E também é nesse contexto que deve ser analisado o papel que a expansão do emprego público poderia ter para, junto com outros fatores, promover uma reestruturação do mercado de trabalho, o que supõe não apenas uma retomada no dinamismo na geração de postos de trabalho no geral, mas um aumento do peso do emprego formal e uma melhoria do perfil distributivo brasileiro.

Mas, ainda antes de nos concentrarmos na análise mais detida sobre o emprego público, convém ainda avaliar as tabelas a seguir, que resume as linhas gerais do processo de desenvolvimento econômico brasileiro pós-industrialização pesada.

Os dados presentes na tabela 17 resumem a tragédia do processo de desenvolvimento econômico pós-1980. Depois de uma forte trajetória de crescimento ao longo das décadas de 1940, 1950, 1960 e 1970, o PIB *per capita* brasileiro fica estagnado entre 1980 e 2003, a partir de quando volta a dar sinais de recuperação. O destaque mais negativo deste indicador concentra-se na década de 1980, quando o “ajuste” do mercado de trabalho deu-se principalmente via queda dos rendimentos reais, contrastando com o que viria a ocorrer a partir dos anos 1990, quando a ênfase do “ajuste” deu-se em ulteriores pioras do perfil distributivo e também no aumento do desemprego.<sup>19</sup>

Nesse sentido, a tabela 18 desagrega setorialmente os indicadores de produtividade da economia brasileira desde a década de 1940, e permite novas conclusões. Seus dados foram organizados para avaliar a evolução da produtividade

19. No caso específico do aumento da taxa de desemprego, ver tabela 13.

setorial ao longo das décadas. A maneira pela qual a produtividade setorial foi calculada é simples: produção setorial por trabalhador ocupado. Os dados da produção setorial são das Contas Nacionais e os da ocupação foram retirados de compêndios do IBGE.

Analisando-se os dados por período, destaca-se que, nas décadas de 1940 e 1950, em todos os setores houve notável expansão da produtividade, com destaque para o setor industrial, o que reflete sem dúvida os efeitos da instalação de novos (e mais avançados tecnologicamente) setores industriais durante o estabelecimento da indústria pesada no Brasil. Essa diversificação e incremento do setor industrial permitiram que, tanto nas atividades do setor primário, quanto nas do setor terciário, houvesse também expressivos ganhos de produtividade, revelando que a industrialização promove mudanças estruturais significativas em todas as atividades da economia.

Na década de 1960, as atividades do setor primário continuam a ostentar ganhos de produtividade expressivos, superando até mesmo os resultados das duas décadas anteriores, provavelmente porque foi nos anos 1960 que a mecanização do campo ganhou mais impulso desde que havia se iniciado o processo de industrialização. Nos anos 1960, porém, a produtividade do setor secundário (Indústria mais Construção Civil) ficou estagnada, e isso resulta do fato de a maior parte dessa década ter sido marcada por política econômica recessiva – Plano Trienal e, depois, a política econômica dos primeiros anos (1964 a 1996) do regime militar, quando foi implementado o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) – que desestimulou os investimentos.<sup>20</sup> A retomada do crescimento, a partir de 1967 (início do chamado Milagre Brasileiro), deu-se com ocupação da ampla capacidade ociosa que havia sido criada nos anos anteriores. A recuperação dos investimentos deu-se somente a partir do início dos anos 1970 e depois, apesar da crise do petróleo (1973) e da desaceleração do crescimento, já na vigência do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). De todo modo, o ganho de produtividade na indústria, nos anos 1970, de quase 2% a.a., em média, ficou bem abaixo do que havia sido nos anos 1950. A recuperação dos investimentos na indústria, nos anos 1970, entretanto, acabaria permitindo também uma recuperação da produtividade no setor terciário, que estivera também quase estagnada nos anos 1960 e voltou a crescer nos anos 1970, provavelmente por causa de uma mudança da sua composição setorial à medida que novos setores de atividade industrial se instalaram ao longo do período de implementação do II PND (1974-1979), quando o Brasil “completou sua adesão aos padrões tecnológicos da II Revolução Industrial” (CANO, 1993).

20. Para isso também concorre a longa crise política e a instabilidade econômica e institucional que a mesma gerou, desde a renúncia de Jânio Quadros, até a posse de Castelo Branco, primeiro presidente do governo militar, após o golpe de abril de 1964.

Nos anos 1980, fica patente que a economia brasileira estagnou-se. A produtividade da indústria regrediu, bem como regrediu a produtividade do setor terciário, cuja expansão, em termos de ocupação, revelou na verdade a falência do setor industrial em prover postos de trabalho de qualidade e atividade econômica suficientemente dinâmica para também permitir uma expansão mais qualificada dos demais setores de atividade. A expansão do setor terciário revela a crescente necessidade de parte da PEA em buscar, naquele setor heterogêneo, formas de auto-ocupação como estratégia de sobrevivência. A expansão da produtividade na agricultura foi menor do que havia sido nos anos 1970 e certamente se explica pelo fato de que o esforço exportador denotado pela política econômica dos anos 1980, destinada, basicamente, a honrar os compromissos da dívida externa, acabou favorecendo algumas das atividades do setor agrícola.

Nos anos 1990, a produtividade na indústria voltou a subir, mas de forma muito modesta, revelando as dificuldades que o “modelo” da política econômica adotada a partir do Plano Collor legava ao processo de desenvolvimento econômico brasileiro e, em particular, às atividades industriais. O dinamismo de uma economia capitalista, conforme já demonstraram diversos autores importantes da teoria econômica, com destaque para Kaldor, depende fundamentalmente do setor industrial, e este se mostra, desde os anos 1980, bastante anêmico, sendo sua análise um fator-chave para discutir a dificuldade de a economia brasileira retomar uma trajetória de crescimento sustentado e, portanto, de também gerar postos de trabalho qualificados, que pudessem reverter o longo processo (de mais de 20 anos) de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro.

É nesse contexto que se deve avaliar o processo de expansão do emprego público brasileiro.

### **3 EMPREGO PÚBLICO: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E MODIFICAÇÕES RECENTES**

Nesta parte do trabalho, são discutidos diversos aspectos relacionados à evolução do emprego público no Brasil, começando por um breve histórico de seus condicionantes e de seu comportamento e, seguindo para uma análise mais detida para sua evolução recente, privilegiando em primeiro lugar uma evolução do peso relativo do emprego público, medido tanto em relação ao total dos empregos do setor privado, como também em relação ao tamanho da população brasileira. Sob estes aspectos, sempre que possível, será feita uma análise que também contemple a distribuição regional do emprego público. Também será feita uma descrição da evolução do emprego público por esfera de governo e por esfera de poder, destacando, nesse aspecto, também a distribuição do emprego por tipo de vínculo (contrato de trabalho). Por fim, é feita uma avaliação da evolução da distribuição do emprego público por setor de atividade também por profissões, procurando destacar mais um aspecto importante das alterações recentes da composição do

emprego público – as quais certamente refletem as mudanças que a sociedade demanda da esfera de atuação do Estado e dos serviços públicos.

### 3.1 Emprego público no Brasil em meados do século XX

Emprego público, desde o Império e mesmo durante a Constituição da República, era visto como um privilégio, como uma sinecura, e beneficiava, com cargos na administração pública, alguns indivíduos ligados à estrutura de poder e à elite econômica de então.

Durante as primeiras décadas do século XX, o número de funcionários públicos no Brasil era reduzido. Dados da *Série Histórica* do IBGE revelam que, em 1920, havia somente cerca de 200 mil funcionários públicos no Brasil e, em 1940, não mais do que 500 mil. Apenas em 1950 o contingente total de funcionários públicos no país chegou a 1 milhão, atingindo 1,6 milhão em 1960 e 2,7 milhões em 1970.<sup>21</sup>

Nas primeiras décadas do século, as tarefas executadas pelo Estado eram bastante restritas, concentrando-se nas atividades de controle da ordem pública (justiça e segurança pública), na arrecadação tributária e na emissão de moeda, controle do comércio e das relações exteriores. Algumas das tarefas mais amplas do que estas poucas, como a administração de hospitais, de algumas escolas e as atividades de correios, eram, de todo modo, restritas a algumas das grandes cidades do país na época (POCHMANN, 2008). Nota-se, pelos dados da tabela 19 que, em 1940, portanto ainda bem antes do período de instalação da indústria pesada, o peso do emprego público em relação ao total da população era ínfimo no conjunto da nação e, mesmo assim, bem maior nas regiões mais ricas do país. O verdadeiro “Estado mínimo” existia no Brasil, notadamente nas regiões mais pobres do país, nas primeiras décadas do século XX.

TABELA 19

#### Evolução do estoque de empregos públicos como proporção da população total

(Em %)

Brasil e algumas regiões	Ano	
	1940	2000
Brasil	1,2	5,1
Nordeste	0,6	4,8
Sudeste	1,1	4,9
Sul	1,4	5,2

Fontes: IBGE. *Apud* Pochmann (2008).

21. Pochmann (2008) destaca que, em 1920, o total de funcionários públicos em relação à PEA era de cerca de 2%, passando para cerca de 3% em 1940, 6% em 1950, 7% em 1960, 9,2% em 1970, e 9,9% em 1980, atingindo 11% em 1990, a partir de quando essa proporção começa a cair (para uma análise da evolução mais recente da proporção de funcionários públicos em relação à população e em relação à PEA, bem como outras formas de avaliação da dimensão relativa do estoque de funcionários públicos no Brasil, ver a subseção 3.2.1, a seguir). De todo modo, para esta seção, o que importa é destacar a ínfima quantidade de funcionários públicos existente no Brasil nas primeiras décadas do século XX e as razões para essa realidade.

O Estado teve um papel importante na constituição do mercado de trabalho assalariado na virada do século XIX para o século XX, financiando a “importação” de mão de obra proveniente da Europa, para trabalhar principalmente nas lavouras de café. Entretanto, ainda não estavam postas as condições e a necessidade de o Estado Nacional atuar diretamente como empregador, algo que se torna comum a partir dos anos 1950, com a criação de diversas empresas estatais. Consolidava-se, então, a constituição da burocracia estatal formada por funcionários graduados devotados às tarefas que as elites econômicas da época destinaram para, a partir de então, o Estado Desenvolvimentista (LESSA; DAIN, 1982).

Foi somente a partir de 1930 que o Estado Nacional passou a exercer uma atuação mais direta e organizada na promoção do desenvolvimento econômico. De 1930 em diante, foram criadas dezenas de comissões, instituições e órgãos de planejamento e/ou de promoção das atividades econômicas,<sup>22</sup> notadamente as ligadas às atividades agrícolas e industriais voltadas para a industrialização.

Dos anos 1950 em diante, dadas as exigências do planejamento e organização do processo de industrialização e dado que a urbanização toma uma trajetória de crescimento exponencial, a burocracia estatal passa a crescer a uma média de 65% a cada década, até a de 1980.<sup>23</sup> A inexistência de políticas públicas de âmbito nacional, até a década de 1940, fazia com que o contingente de funcionários públicos fosse mínimo no país, e mesmo assim bastante concentrado nas capitais dos estados mais ricos, a saber, São Paulo e Minas Gerais, e também no Distrito Federal (RJ). Foi somente a partir dos anos 1980 – e notadamente depois da Constituição Federal promulgada em 1988 – que o Estado Nacional passou a formular políticas públicas para diversas áreas. Antes de 1980, somente nas áreas de saúde e de educação é que havia de fato políticas públicas de âmbito nacional, razão que explica, em grande medida, o número modesto de funcionários públicos no país até a década de 1970. Ademais, foi a adoção de um crescente número de políticas públicas de âmbito nacional, bem como o fortalecimento do federalismo, que acabou gerando uma convergência nas até então elevadíssimas diferenças regionais do contingente de funcionários públicos que existiam nas primeiras décadas do século e que se reduziram bastante no final dele<sup>24</sup> (tabela 19).

22. Conforme, por exemplo, Ianni (1986, cap. II).

23. É óbvio que o crescimento expressivo do emprego público nas primeiras décadas do século se explica, em grande medida, pelo fato de a base inicial do estoque ser muito pequena; de todo modo, olhando-se de uma perspectiva histórica, não faz o menor sentido (a não ser por um motivo puramente ideológico) dizer-se, conforme se tornou cada vez mais comum a partir dos anos 1990, que o Estado brasileiro esteja se tornando cada vez mais “inchado” nas últimas décadas (na subseção 3.2, a seguir, mais argumentos rebatendo esta afirmação serão usados). Nas décadas de 1950, 1960, 1970 e 1980, o total de funcionários públicos no Brasil cresceu, respectivamente, 60%, 68%, 59% e 65%. Na década de 1990, apenas 12% e no século XXI, até agora, tem crescido em um ritmo semelhante ao da última década do século XX.

24. Na próxima seção será feita uma análise mais acurada acerca da recente evolução do estoque de empregos no setor público do ponto de vista regional.

Deve-se destacar que a expansão do Estado Nacional, no Brasil, atendeu às necessidades e às contingências históricas do desenvolvimento industrial em um país periférico, de dimensões continentais e que adentrou o processo de industrialização em uma época em que o Capitalismo, em nível mundial, estava em sua etapa monopolista. Ou seja, a chamada Industrialização Tardia, característica dos processos de industrialização do Brasil e de outros países da América Latina, exigiu dos respectivos Estados Nacionais tarefas não apenas de organização administrativa (arrecadação de impostos, planejamento, criação de ministérios devotados às atividades de fiscalização e promoção do trabalho, formação da previdência, promoção da saúde pública, constituição de um setor financeiro mais adequado à economia baseada nas atividades industriais, organização da infraestrutura energética e de transportes etc.), mas também a constituição de empresas estatais. As empresas estatais tiveram papel decisivo para a realização dos vultosos investimentos necessários nas áreas estratégicas (infraestrutura e na produção de matérias-primas) para impulsionar a industrialização pesada no país. O setor privado não tinha capacidade financeira para realizar esses investimentos e não havia, tampouco, um sistema financeiro institucionalmente capaz e economicamente forte o suficiente para prover os recursos de longo prazo para que o setor privado tomasse a iniciativa de realizar os investimentos de infraestrutura necessários para “deslanchar” a industrialização pesada. Daí se explica a expansão das empresas estatais no Brasil, que tiveram papel decisivo para o processo de industrialização e todas as transformações econômicas que delas resultaram. O papel do Estado e a presença de empresas estatais foram maiores justamente nos países da América Latina que tiveram maior desenvolvimento industrial, como Brasil, Argentina e México. Ainda na década de 1970, no Brasil, dezenas de empresas estatais foram criadas, num momento histórico em que o capitalismo brasileiro buscava finalmente completar o processo de industrialização baseado no padrão tecnológico da segunda revolução industrial (II PND).<sup>25</sup>

Historicamente, no caso brasileiro, o Estado assumiu, portanto, durante o processo de industrialização, papel decisivo na articulação entre o setor privado nacional e o setor privado estrangeiro, tendo tido este um papel primordial para a instalação de setores de atividade cujo grau de desenvolvimento tecnológico estava bastante acima da média da estrutura produtiva do país. Para a articulação dos interesses entre esses elos do desenvolvimento, bem como para a atividade mesma de produção de insumos e da infraestrutura de transportes e de energia, a atuação do Estado, seja na formulação da política econômica, seja na constituição de empresas estatais, promoveu, notadamente a partir dos anos 1950, uma significativa ampliação

25. Sobre a política econômica, as transformações da economia e os desafios colocados pelo II PND, ver, entre outros: Lessa (1978) e Belluzzo e Coutinho (1982, 1983).

do contingente de empregos públicos em diversos ministérios e empresas. Ademais, deve-se lembrar que a constituição de uma economia urbano-industrial faz emergir a questão social, o que exige uma gama de atividades a serem satisfeitas pelo setor público, que, para tanto, precisa ampliar o emprego de pessoas em suas diversas esferas de poder e de governo.

Deve-se destacar, porém, que, conforme mostra a literatura internacional, o peso do emprego público no Brasil é bastante modesto em comparação com os países capitalistas desenvolvidos e mesmo – em muitos casos – em relação a países de grau de desenvolvimento semelhante ao brasileiro. As razões para isso relacionam-se a aspectos históricos e institucionais ligados ao processo de desenvolvimento econômico brasileiro e, em boa medida, explicam-se pelo fato de que, no Brasil, não foram criadas as condições econômicas, sociais e políticas para que se constituísse aqui um verdadeiro Estado de Bem-Estar Social nos moldes dos que foram criados nos países capitalistas desenvolvidos, especialmente da Europa Ocidental.

Os longos períodos sem democracia, a fraca organização social e sindical, notadamente nos anos de maior desenvolvimento econômico, as razões que impediram a formação de uma robusta “sociedade salarial” – nos moldes da ocorrida nos países desenvolvidos, conforme termos de Castel (1998) – e a falta de uma articulação política e de interesses entre a classe operária e a burguesia industrial que se consolidou no país a partir dos anos 1950 explicam a não constituição de um verdadeiro Estado de Bem-Estar brasileiro e, portanto, explicam o relativamente baixo peso do emprego público no país, quer seja em relação à PEA ou em relação à população.

A despeito das novas atribuições devotadas ao Estado Nacional e em especial às esferas de governo estadual e municipal, a partir dos anos 1980, e a despeito da significativa expansão dos serviços públicos nas últimas décadas, o peso do emprego público no Brasil pouco se alterou desde os anos 1980 e para isso contribuíram, além dos fatores acima mencionados, também a crise fiscal deflagrada pela crise da dívida externa nos anos 1980 e a própria fragilidade financeira do setor público, situação que, no limite, acaba impactando na baixa qualidade da oferta de serviços públicos, muitas vezes explicada simplesmente pela falta da quantidade necessária de funcionários públicos para atender às necessidades estratégicas do país (controle das fronteiras, ampliação da infraestrutura econômica, forças de segurança, burocracia maior devotada ao incentivo das atividades exportadoras etc.) e às necessidades imediatas da população (saúde, educação, segurança pública, acesso à justiça etc.).

### 3.2 Trajetória recente do emprego público no Brasil

#### 3.2.1 Participação do emprego público em relação à população e em relação ao emprego privado

A tabela 20 revela a evolução recente do estoque de empregos públicos no Brasil, segundo dados da Rais. Seus dados mostram que, entre 1995 e 2002, houve um crescimento bem modesto do estoque de empregos públicos no país: crescimento médio anual de apenas 1,55%, contra 3,63% na média anual entre 2003 e 2007. Em termos regionais, os dados revelam que a recente aceleração do crescimento do emprego público no país deu-se principalmente na região Norte. De todo modo, não houve uma expressiva mudança na distribuição regional do emprego público no país entre 1995 e 2007.

TABELA 20

**Brasil e regiões: ocupados no setor público – anos selecionados**

Brasil e regiões	Anos selecionados				Variação média anual (%)	
	1995	2002	2003	2007	1995-2002	2003-2007
Brasil	7.815.144	8.703.045	8.815.810	10.168.680	1,55	3,63
Norte	525.676	703.866	721.961	883.638	4,26	5,18
Nordeste	2.176.917	2.347.787	2.351.179	2.691.932	1,09	3,44
Sudeste	3.268.406	3.601.286	3.586.977	4.179.463	1,40	3,90
Sul	1.153.799	1.264.841	1.338.571	1.490.751	1,32	2,73
Centro-Oeste	690.346	785.265	817.122	922.896	1,86	3,09
Norte	6,73	8,09	8,19	8,69		
Nordeste	27,86	26,98	26,67	26,47		
Sudeste	41,82	41,38	40,69	41,10		
Sul	14,76	14,53	15,18	14,66		
Centro-Oeste	8,83	9,02	9,27	9,08		

Fonte: Rais. Elaboração própria.

Na tabela 21 verifica-se que, entre 2003 e 2007, aumentou o estoque de empregados do setor público em relação ao total da população residente no país, mas este aumento foi modesto. A dimensão e o significado dessa expansão precisam ser mais bem avaliados.

TABELA 21

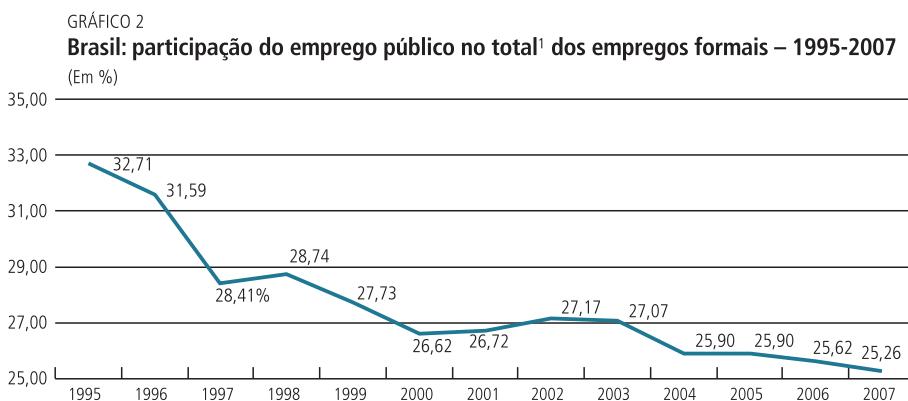
**Brasil e grandes regiões: emprego público em relação à população total por grandes regiões – 1995-2008**

População	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1995	152.374.603	7.263.281	45.115.709	66.489.993	23.184.865	10.320.755
1996	154.360.589	7.471.280	45.675.461	67.291.618	23.410.526	10.511.704
1997	156.128.003	7.643.774	45.448.490	68.280.153	23.932.379	10.823.207
1998	158.232.252	7.861.215	45.924.812	69.174.339	24.223.412	11.048.474
1999	160.336.471	8.079.984	46.400.796	70.067.880	24.514.219	11.273.592
2000	164.853.014	8.902.878	47.429.312	71.900.549	25.014.274	11.606.003
2001	169.369.557	9.725.771	48.457.827	73.733.218	25.514.328	11.938.413
2002	171.667.536	10.064.645	48.968.896	74.675.768	25.804.546	12.153.681
2003	173.966.052	10.407.609	49.479.029	75.616.581	26.094.256	12.368.577
2004	182.060.108	14.434.109	50.534.403	77.577.219	26.697.985	12.816.392
2005	184.388.620	14.726.059	51.065.275	78.557.264	26.999.776	13.040.246
2006	187.227.792	15.080.183	51.713.072	79.753.141	27.368.019	13.313.377
2007	189.820.330	15.402.920	52.304.743	80.845.449	27.704.348	13.562.870
2008	189.952.795	15.326.541	53.493.060	79.799.766	27.556.230	13.777.198
Emprego público	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1995	7.833.765	526.432	2.209.728	3.268.801	1.145.612	683.192
1996	7.808.528	544.501	2.213.562	3.218.045	1.144.084	688.336
1997	7.663.875	549.367	2.067.513	3.238.059	1.105.037	703.899
1998	7.917.725	566.461	2.405.127	3.112.779	1.103.656	729.702
1999	7.905.863	609.175	2.319.299	3.146.882	1.118.399	712.108
2000	8.113.064	614.735	2.331.337	3.258.123	1.164.220	744.650
2001	8.320.265	620.295	2.343.374	3.369.364	1.210.041	777.191
2002	8.615.306	692.602	2.328.439	3.566.661	1.253.566	774.038
2003	8.712.773	709.471	2.328.829	3.545.857	1.324.837	803.779
2004	9.219.311	836.392	2.452.138	3.752.421	1.350.898	827.462
2005	9.360.175	868.197	2.523.185	3.738.386	1.356.410	873.997
2006	9.827.388	913.645	2.604.114	4.042.857	1.373.436	893.336
2007	10.272.646	987.604	2.691.932	4.179.463	1.490.751	922.896
2008	10.412.554	1.027.419	2.816.025	4.130.432	1.503.169	935.509
EP/POP <sup>1</sup>	Brasil (%)	Norte (%)	Nordeste (%)	Sudeste (%)	Sul (%)	Centro-Oeste (%)
1995	5,14	7,25	4,90	4,92	4,94	6,62
1996	5,06	7,29	4,85	4,78	4,89	6,55
1997	4,91	7,19	4,55	4,74	4,62	6,50
1998	5,00	7,21	5,24	4,50	4,56	6,60
1999	4,93	7,54	5,00	4,49	4,56	6,32
2000	4,92	6,90	4,92	4,53	4,65	6,42
2001	4,91	6,38	4,84	4,57	4,74	6,51
2002	5,02	6,88	4,75	4,78	4,86	6,37
2003	5,01	6,82	4,71	4,69	5,08	6,50
2004	5,06	5,79	4,85	4,84	5,06	6,46
2005	5,08	5,90	4,94	4,76	5,02	6,70
2006	5,25	6,06	5,04	5,07	5,02	6,71
2007	5,41	6,41	5,15	5,17	5,38	6,80
2008	5,48	6,70	5,26	5,18	5,45	6,79

Fonte: PNAD (microdados não reponderados).

Nota: <sup>1</sup> Emprego público pela população (EP/POP).

Os dados do gráfico 2 ilustram de outra maneira a trajetória do emprego público nos anos recentes e revelam que, na verdade, a expansão do emprego público mostrada pelos dados da tabela 21 ocorreu ao lado de uma expansão do emprego formal total,<sup>26</sup> a qual foi até maior do que a do emprego público: desde 1995, a relação entre emprego público e o total do emprego formal<sup>27</sup> vem caindo.<sup>28</sup> Portanto, o que se pode concluir dessas informações é que o crescimento do estoque do emprego privado formal cresceu até mais do que o de emprego público. Basta verificar que, em 2003, os empregados do setor público representavam 27% do total de ocupados do setor formal do mercado de trabalho brasileiro e, em 2007, apenas 25% (destacando-se que, em 1995, essa proporção era bem maior: 32,7%). Os dados da tabela 21 mostraram que, entre 2003 e 2007, a relação entre emprego público e população subiu. Isso se explica, na verdade, pelo dinamismo do mercado de trabalho nos anos mais recentes, conforme será mostrado a seguir.



Fonte: Rais (emprego público). Elaboração: Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Emprego formal privado mais emprego público.

Os dados da tabela 22 revelam que, no período 1995-2002, o emprego privado formal (dados da Rais) cresceu apenas a uma taxa média anual de 3,9%, contra quase 6,9% no período 2003-2007. O dinamismo da geração de postos de trabalho no setor público nos dois períodos também foi bastante diferenciado: entre 1995 e 2002, houve expansão média de apenas cerca de 0,04% a.a. e, no período seguinte (2003-2007), de cerca de 4,4%. Portanto, para o total da ocupação formal, o período

26. Neste caso, a comparação é com relação ao emprego formal (e não com o total da ocupação, como nas demais tabelas e gráficos).

27. Emprego privado formal mais emprego público.

28. Este percentual de 25% refere-se apenas ao peso relativo (percentual) do emprego público no conjunto dos empregos formais, ou seja, a soma entre empregos formais do setor privado (empregos com carteira assinada) e as modalidades de emprego público. Os dados da Rais só captam empregos formais.

2003-2007 apresentou uma taxa média anual de crescimento cerca de 2,3 vezes maior do que no período 1995-2002 (ou seja, 6,22% contra 2,73%).

TABELA 22

**Brasil: crescimento médio anual por período do emprego formal privado e público<sup>1</sup> – 1995-2007**

Emprego formal	Períodos	
	1995-2002	2003-2007
Total	2,73	6,22
Privado	3,90	6,89
Público	0,04	4,39

Fonte: Rais (vários anos).

Nota: <sup>1</sup> Inclui órgãos públicos do Executivo federal, do estadual e do municipal; órgãos públicos do Poder Legislativo das três esferas de governo; órgãos públicos do Poder Judiciário federal e estaduais; bem como autarquias e também fundações das três esferas de governo; órgãos autônomos das três esferas de governo e ainda empresas públicas, sociedades de economia mista e também cartórios.

Dessa forma, pode-se concluir que a expansão do emprego público nos anos mais recentes (notadamente entre 2003 e 2007) apenas acompanhou o dinamismo da economia e seus efeitos positivos sobre o mercado de trabalho brasileiro.<sup>29</sup> Para reforçar este argumento, as informações contidas na tabela 21 revelam que a recente expansão do emprego público na verdade foi apenas capaz de recompor, em termos relativos (ou seja, levando-se em conta o tamanho da população residente em cada ano), o estoque de empregos públicos que havia no início da década de 1990, época então marcada, ressalte-se, por profunda recessão econômica.

Em poucas palavras: a recente expansão do número de servidores públicos no Brasil não parece ter sido suficiente para referendar a tese de que esteja ocorrendo, nos anos mais recentes, um “inchaço” no Estado brasileiro, uma vez que a relação calculada indica que o aumento recente do número absoluto de pessoas ocupadas no setor público parece estar sendo suficiente apenas para repor a dimensão relativa do estoque de empregos públicos que havia no Brasil durante os anos 1990.

A tabela 21 havia permitido também avaliar de forma um pouco mais detalhada as especificidades regionais do emprego público no país. Tomando-se a relação entre estoque de empregos públicos e população residente, percebe-se que, nas regiões Nordeste e Sudeste, a relação empregados públicos/habitantes é menor do que na média nacional (tabela 21). De todo modo, percebe-se que, em 2007, as diferenças regionais são ainda menores do que eram em 2003 (ver também

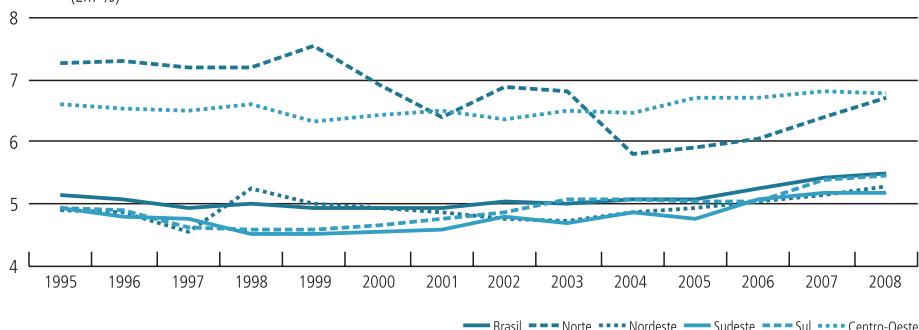
29. Entre os efeitos positivos recentes (desde 2004) sobre o mercado de trabalho, destacam-se a formalização de vínculos empregáticos (crescimento do número absoluto e da participação relativa dos empregados com carteira de trabalho assinada no mercado de trabalho) e a redução da taxa de desemprego.

gráfico 3). Essa maior homogeneidade na distribuição regional do emprego público, retratada pela organização dos dados segundo as grandes regiões, mostra-se um pouco diferente quando se desagregam essas informações tomando-as por Unidade da Federação (UF) (tabela 23).

GRÁFICO 3

**Brasil e grandes regiões: emprego público em relação à população total por grandes regiões – 1995 a 2008**

(Em %)



Fonte: PNAD (microdados não reponderados)

Pode-se perceber, analisando-se a tabela 23, que, em todas as grandes regiões, há estados da Federação que tiveram aumento do peso relativo do seu emprego público no conjunto do emprego público do país e há os que tiveram queda. Por exemplo, tomando-se a comparação entre os anos extremos da tabela,<sup>30</sup> ou seja, entre 1992 e 2007, nota-se que os estados que tiveram as maiores expansões do peso do emprego público, em p.p. em relação ao conjunto do emprego público nacional, foram, pela ordem, Pará, Santa Catarina, Bahia, Espírito Santo, Paraná, Maranhão e Goiás; e os que tiveram maiores quedas foram, pela ordem, Rio de Janeiro (destacadamente), Rio Grande do Sul, Paraíba, São Paulo, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Alagoas. Portanto, não há um “padrão regional” definido para a relocalização espacial do emprego público, quando os dados de emprego público são analisados segundo as UFs. O que há é certo padrão homogeneizador da proporção do emprego público quando analisado segundo grandes regiões do país, fato que deve ser encarado como algo positivo em termos de justiça social e equilíbrio federativo. A compreensão das mudanças ocorridas no estoque e na participação do emprego público (em relação ao total do país)

30. Verificar também que, em muitos estados, oscilam bastante, ao longo dos últimos 15 anos, as respectivas trajetórias de participação do emprego público no conjunto do emprego público do país, por questões de difícil explicação sem uma análise muito mais profunda e específica de cada caso estadual. Essas oscilações de participação muitas vezes devem-se mesmo a oscilações nos números absolutos do estoque de empregos públicos localizados em cada estado da Federação. Por exemplo, no Estado de São Paulo houve anos de crescimento e também de queda do número absoluto de empregados no setor público que moravam no estado desde 1992 até 2007 (os dados são da PNAD e, portanto, referem-se aos vínculos domiciliares dos entrevistados).

segundo as UFs exigiria estudos específicos de cada um desses estados, averiguando fatores demográficos, situação fiscal (e consequente capacidade de financiamento de despesas com ampliação de serviços públicos), expansão econômica e também aspectos institucionais relacionados à organização burocrática e funcional em cada um dos estados da Federação que se queira analisar.

TABELA 23

**Ocupados no setor público: UFs – anos e períodos selecionados**

Brasil e UFs	Números absolutos					Variação por período		
	1992	1995	2002	2003	2007	2007-1992	2007-1995	2007-2002
Brasil	7.532.065	7.861.623	8.618.160	8.714.336	10.274.541	2.742.476	2.412.918	1.656.381
Rondônia	73.868	72.219	72.789	73.638	114.552	40.684	42.333	41.763
Acre	42.504	41.076	44.838	42.262	71.041	28.537	29.965	26.203
Amazonas	111.180	126.030	138.217	153.111	204.724	93.544	78.694	66.507
Roraima	20.740	25.601	37.754	43.835	46.022	25.282	20.421	8.268
Pará	152.033	166.150	262.268	245.980	381.912	229.879	215.762	119.644
Amapá	26.538	32.482	46.674	46.318	56.627	30.089	24.145	9.953
Tocantins	62.465	65.125	90.243	104.327	112.726	50.261	47.601	22.483
Maranhão	211.057	228.735	238.707	251.772	329.221	118.164	100.486	90.514
Piauí	152.203	156.299	152.063	166.497	187.674	35.471	31.375	35.611
Ceará	282.114	312.020	325.451	302.510	347.062	64.948	35.042	21.611
Rio Grande do Norte	183.192	171.810	196.634	173.761	200.649	17.457	28.839	4.015
Paraíba	223.395	227.854	201.520	221.679	233.984	10.589	6.130	32.464
Pernambuco	331.773	312.399	370.656	358.285	401.034	69.261	88.635	30.378
Alagoas	165.562	156.164	139.856	151.093	180.462	14.900	24.298	40.606
Sergipe	91.008	100.476	115.775	122.676	142.692	51.684	42.216	26.917
Bahia	451.448	550.468	588.674	581.518	671.049	219.601	120.581	82.375
Minas Gerais	760.457	775.497	854.078	872.257	1.014.560	254.103	239.063	160.482
Espírito Santo	122.487	135.978	162.233	159.985	215.477	92.990	79.499	53.244
Rio de Janeiro	802.705	813.931	838.730	831.315	915.978	113.273	102.047	77.248
São Paulo	1.537.054	1.553.748	1.711.620	1.682.300	2.033.448	496.394	479.700	321.828
Paraná	399.337	438.589	482.437	482.189	590.611	191.274	152.022	108.174
Santa Catarina	186.716	203.543	268.264	298.080	335.026	148.310	131.483	66.762
Rio Grande do Sul	493.761	508.502	504.641	545.169	565.114	71.353	56.612	60.473
Mato Grosso do Sul	102.587	114.038	121.885	122.424	143.440	40.853	29.402	21.555
Mato Grosso	114.341	129.748	133.593	142.956	159.125	44.784	29.377	25.532
Goiás	224.938	226.931	291.995	308.215	346.819	121.881	119.888	54.824
Distrito Federal	206.602	216.210	226.565	230.184	273.512	66.910	57.302	46.947

(continua)

(continuação)

Brasil e UFs	Números absolutos					Variação por período		
	1992	1995	2002	2003	2007	2007-1992	2007-1995	2007-2002
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00	0,00
Rondônia	0,98	0,92	0,84	0,85	1,11	0,13	0,20	0,27
Acre	0,56	0,52	0,52	0,48	0,69	0,13	0,17	0,17
Amazonas	1,48	1,60	1,60	1,76	1,99	0,52	0,39	0,39
Roraima	0,28	0,33	0,44	0,50	0,45	0,17	0,12	0,01
Pará	2,02	2,11	3,04	2,82	3,72	1,70	1,60	0,67
Amapá	0,35	0,41	0,54	0,53	0,55	0,20	0,14	0,01
Tocantins	0,83	0,83	1,05	1,20	1,10	0,27	0,27	0,05
Maranhão	2,80	2,91	2,77	2,80	3,20	0,40	0,29	0,43
Piauí	2,02	1,99	1,76	1,91	1,83	-0,19	-0,16	0,06
Ceará	3,75	3,97	3,78	3,47	3,38	-0,37	-0,59	-0,40
Rio Grande do Norte	2,43	2,19	2,28	1,99	1,95	-0,48	-0,23	-0,33
Paraíba	2,97	2,90	2,34	2,54	2,28	-0,69	-0,62	-0,06
Pernambuco	4,40	3,97	4,30	4,11	3,90	-0,50	-0,07	-0,40
Alagoas	2,20	1,99	1,62	1,73	1,76	-0,44	-0,23	0,13
Sergipe	1,21	1,28	1,34	1,41	1,39	0,18	0,11	0,05
Bahia	5,99	7,00	6,83	6,67	6,53	0,54	-0,47	-0,30
Minas Gerais	10,10	9,86	9,91	10,01	9,87	-0,22	0,01	-0,04
Espírito Santo	1,63	1,73	1,88	1,84	2,10	0,47	0,37	0,21
Rio de Janeiro	10,66	10,35	9,73	9,54	8,92	-1,74	-1,44	-0,82
São Paulo	20,41	19,76	19,86	19,30	19,79	-0,62	0,03	-0,07
Paraná	5,30	5,58	5,60	5,53	5,75	0,45	0,17	0,15
Santa Catarina	2,48	2,59	3,11	3,42	3,26	0,78	0,67	0,15
Rio Grande do Sul	6,56	6,47	5,86	6,26	5,50	-1,06	-0,97	-0,36
Mato Grosso do Sul	1,36	1,45	1,41	1,40	1,40	0,03	-0,05	-0,02
Mato Grosso	1,52	1,65	1,55	1,64	1,55	0,03	-0,10	0,00
Goiás	2,99	2,89	3,39	3,54	3,38	0,39	0,49	-0,01
Distrito Federal	2,74	2,75	2,63	2,64	2,66	-0,08	-0,09	0,03

Fonte: Elaboração própria a partir das PNADs de 1992 a 2007.

### 3.2.2 Emprego público por tipo de vínculo e por esfera de governo

Nesta subseção, pretende-se avaliar a evolução recente do emprego público no Brasil segundo o tipo de vínculo empregatício e a esfera de governo.

Com relação às recentes alterações nos tipos de vínculos de emprego dos servidores públicos, os dados da tabela 24 revelam que, entre 1992 e 2007, tem havido uma contínua queda da participação percentual dos celetistas (na tabela como “não estatutários com carteira”) no conjunto das ocupações do setor público, ao lado de uma expansão dos chamados “não estatutários sem carteira”, que reúne uma ampla gama de funções precárias no setor público brasileiro, como funcionários terceirizados, estagiários, trabalhadores temporários, bolsistas, consultores, entre outros, que não têm vínculo estável com o setor público.

TABELA 24

**Brasil: distribuição dos ocupados militares, estatutários e funcionários públicos com e sem carteira – anos selecionados entre 1992 e 2007**

Ocupados	1992	1995	2002	2003	2006	2007
Brasil (%)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Forças Armadas, policiais militares e bombeiros militares	17,42	19,59	17,02	19,73	18,26	15,51
Não estatutário sem carteira	4,26	6,09	11,24	11,29	12,02	12,48
Não estatutário com carteira	35,36	29,40	27,29	25,64	24,95	24,10
Estatutário	42,97	44,93	44,45	43,34	44,77	47,91

Fonte: PNADs. Elaboração própria.

A contrapartida do movimento acima descrito é o aumento do peso dos estatutários. Tal fenômeno pode ser explicado, em primeiro lugar, como efeito da eliminação de postos de trabalho de trabalhadores celetistas no setor público, ocorrida em meados dos anos 1990, como decorrência da redução ocorrida nas funções econômicas do Estado,<sup>31</sup> em virtude do processo de privatizações. Em segundo lugar, o aumento do peso relativo dos estatutários (em relação aos celetistas) deve-se a modificações das regras de contratação para o serviço público, nas três esferas de governo e nas três esferas de poder, que têm sido – especialmente a partir de 2003 – cada vez mais definidas por editais que convocam concursos públicos para o preenchimento dessas vagas. Nesse sentido, presume-se que o fortalecimento da democracia tem tido uma dupla influência nesse processo, pois o aumento da demanda da sociedade por mais quantidade e qualidade dos serviços públicos tem também impulsionado

31. Nas empresas estatais geradoras de serviços de utilidade pública e também nas empresas públicas e nas sociedades de economia mista produtoras de bens e de matérias-primas, a forma de contratação predominante é feita geralmente através dos contratos regidos pela CLT.

a prática de referendar as contratações para essas tarefas a partir de concursos públicos, tornando mais transparente o acesso a essas vagas.

A tabela 25 inclui a questão da esfera de governo na análise da evolução do perfil recente do emprego público. Organizada com dados das PNADs, permite, em primeiro lugar, a constatação de que, desde 1995, tem havido uma progressiva queda na proporção do emprego público no conjunto do emprego formal.<sup>32</sup> Os dados mostram também que as participações das esferas federal e estadual têm perdido peso no conjunto do emprego público em favor de uma trajetória fortemente ascendente do emprego na esfera municipal. Também se nota, pelos dados agregados para o conjunto do país, uma ampliação contínua do peso do vínculo do estatutário em detrimento dos não estatutários, pelos motivos já discutidos. Também é de se destacar a queda na participação relativa dos militares no conjunto do emprego público nacional. Todos esses movimentos gerais já tinham sido mostrados em tabelas anteriores.

A contribuição da tabela 25 reside no fato de que permite avaliar conjuntamente a trajetória dos vínculos por esfera de governo. Nesse sentido, pode-se perceber que nas esferas federal e municipal a proporção de estatutários cresceu, considerando-se os anos extremos da tabela (ver colunas mais à direita da tabela). Somente no âmbito estadual é que não houve crescimento do peso relativo dos estatutários, mas a proporção manteve-se relativamente estável (69,9% em 1995 e 69,6% em 2007). O movimento foi particularmente expressivo no âmbito municipal, que, em 1995, ainda ostentava uma parcela bem menor de estatutários, em suas fileiras, do que de não estatutários, mas o movimento de sua composição interna inverteu essa situação, de tal forma que, em 2007, os estatutários já representavam 53,2% do total de ocupados no setor público municipal.

Ao constatar que foi justamente no âmbito municipal que o emprego público mais cresceu nos últimos anos e levando-se em conta esse movimento de proporção dos vínculos nessa esfera de governo, pode-se ter uma explicação para o aumento do peso dos estatutários no conjunto do emprego público nacional nos últimos 15 anos, ainda mais quando se constata também que no âmbito estadual, onde é maior, historicamente, o peso do vínculo de estatutários, essa forma de contratação manteve-se na mesma proporção ao longo do período considerado.

32. Ou seja, que inclui as ocupações formais do setor privado somadas às do setor público. Notar que os dados dessa tabela diferem dos dados que deram origem ao gráfico 1, pois naquele caso os dados eram da Raíz e neste (tabela 25) são da PNAD. De todo modo, é interessante registrar que a tendência apontada para a proporção do emprego público é semelhante em ambos os casos.

TABELA 25

**Brasil: população de dez anos e mais segundo informações do emprego público atual na ocupação principal – anos selecionados entre 1995 e 2007**

Emprego público atual na ocupação principal	Ano da pesquisa			
	1995	1997	1998	2002
Total ocupado no setor formal	36.470.563	37.454.801	38.127.926	44.535.861
Total empregado no setor público	7.833.765	7.663.875	7.917.725	8.614.942
Federal militar	282.605	299.232	297.246	212.250
Federal estatutário	647.064	609.344	587.690	554.217
Federal não estatutário	507.645	476.901	653.666	480.327
Estadual estatutário	2.395.790	2.236.344	2.167.293	2.217.951
Estadual não estatutário	1.030.530	1.011.947	983.839	1.047.863
Municipal estatutário	1.290.917	1.341.496	1.490.876	2.005.483
Municipal não estatutário	1.679.214	1.688.611	1.737.115	2.096.851
% no setor público rel. total	21,48	20,46	20,77	19,34
Total (%)	100,00	100,00	100,00	100,00
Federal total (%)	18,30	18,10	19,40	14,50
Federal militar (%)	3,61	3,90	3,75	2,46
Federal estatutário (%)	8,26	7,95	7,42	6,43
Federal não estatutário (%)	6,48	6,22	8,26	5,58
Estadual total (%)	43,70	42,40	39,80	37,90
Estadual estatutário (%)	30,58	29,18	27,37	25,75
Estadual não estatutário (%)	13,15	13,20	12,43	12,16
Municipal total (%)	37,91	39,54	40,77	47,62
Municipal estatutário (%)	16,48	17,50	18,83	23,28
Municipal não estatutário (%)	21,44	22,03	21,94	24,34
Militar (%)	3,61	3,90	3,75	2,46
Estatutário (%)	55,32	54,64	53,62	55,46
Não estatutário (%)	41,07	41,46	42,62	42,08

(continua)

(continuação)

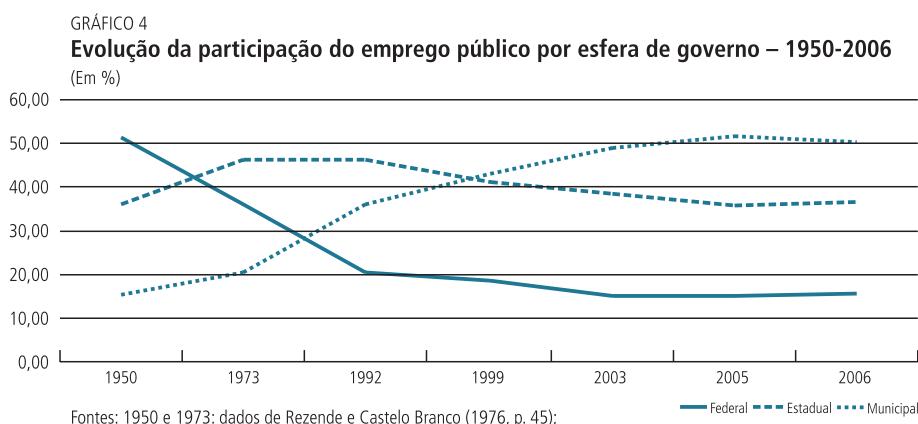
Emprego público atual na ocupação principal	Ano da pesquisa			
	2003	2004	2006	2007
Total ocupado no setor formal	45.249.946	47.868.506	52.339.521	53.681.264
Total empregado no setor público	8.712.773	9.219.311	9.826.751	10.272.646
Federal militar	251.905	262.676	271.906	242.845
Federal estatutário	553.254	595.931	666.505	750.133
Federal não estatutário	471.501	475.729	550.274	572.183
Estadual estatutário	2.317.684	2.346.110	2.428.224	2.437.563
Estadual não estatutário	944.289	971.165	1.079.222	1.064.593
Municipal estatutário	2.108.092	2.366.483	2.534.814	2.767.140
Municipal não estatutário	2.066.048	2.201.217	2.295.806	2.438.189

Emprego público atual na ocupação principal	Ano da pesquisa				% do total	
	2003	2004	2006	2007	1995	2007
% setor público rel. total	19,25	19,26	18,78	19,14		
Total (%)	100,00	100,00	100,00	100,00		
Federal total (%)	14,70	14,50	15,10	15,20	100,0	100,0
Federal militar (%)	2,89	2,85	2,77	2,36	19,7	15,5
Federal estatutário (%)	6,35	6,46	6,78	7,30	45,0	47,9
Federal não estatutário (%)	5,41	5,16	5,60	5,57	35,3	36,6
Estadual total (%)	37,40	36,00	35,70	34,10	100,0	100,0
Estadual estatutário (%)	26,60	25,45	24,71	23,73	69,9	69,6
Estadual não estatutário (%)	10,84	10,53	10,98	10,36	30,1	30,4
Municipal total (%)	47,91	49,54	49,16	50,67	100,0	100,0
Municipal estatutário (%)	24,20	25,67	25,80	26,94	43,5	53,2
Municipal não estatutário (%)	23,71	23,88	23,36	23,73	56,5	46,8
Militar (%)	2,89	2,85	2,77	2,36		
Estatutário (%)	57,15	57,58	57,29	57,97		
Não estatutário (%)	39,96	39,57	39,95	39,67		

Fonte: PNAD. Elaboração: Ipea.

Os dados também sugerem que a expansão do emprego municipal deu-se especialmente na administração direta e menos em autarquias e fundações. De todo modo, a modificação mais importante verificada no perfil do emprego público segundo o ponto de vista dos vínculos e das esferas de governo foi a expansão do peso do emprego público municipal.<sup>33</sup> É esse movimento que precisa ser mais bem avaliado.

A expansão relativa do peso do emprego público no âmbito municipal pode ser mais bem visualizada observando-se o gráfico 4. Essa expansão em boa medida deve-se aos desdobramentos das modificações definidas pela Constituição de 1988, que promoveu uma acentuada descentralização de diversas atividades sociais, especialmente nas áreas de educação e de saúde, que são justamente as que concentram, na maioria dos países (e o Brasil, nesse sentido, não é exceção), a maior quantidade dos postos de trabalho do setor público.

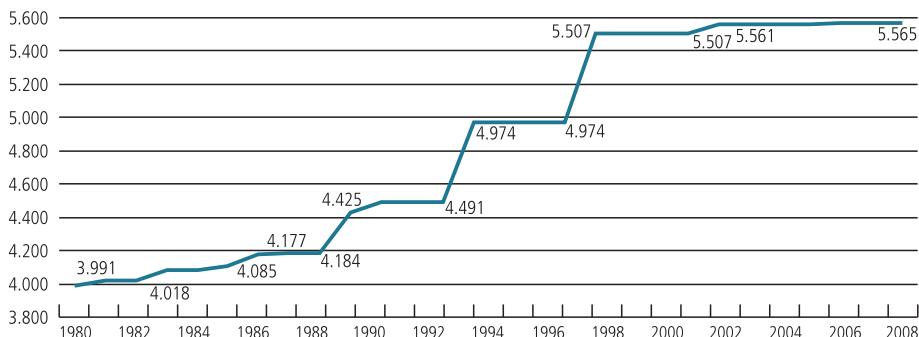


O aumento do emprego público no âmbito municipal também se deveu ao aumento do número de municípios no país, especialmente a partir da promulgação da Constituição de 1988. O crescimento do número de municípios, porém, não foi linear no período, tendo se concentrado em alguns anos específicos,<sup>34</sup> conforme ilustra o gráfico 5.

33. Conforme foi comentado em seção anterior, a expansão da participação relativa da esfera municipal do emprego público vem ocorrendo desde as décadas de meados do século XX, e por várias razões. O que interessa discutir aqui são as razões específicas dessa trajetória desde os anos 1980.

34. Conforme se depreende dos dados do gráfico 5, nos anos imediatamente posteriores às eleições municipais é que se concentra a criação de novos municípios (os dados referem-se a municípios efetivamente instalados).

**GRÁFICO 5**  
**Brasil: evolução do número de municípios no período de 1980 a 2008**



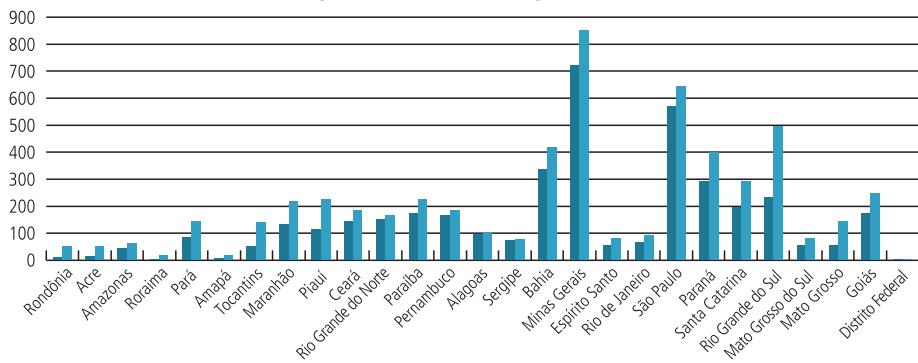
Fonte: IBGE. Distribuição territorial brasileira.

Para se compreender as circunstâncias de criação desses novos municípios desde os anos 1980, devem-se contextualizar as mudanças institucionais e políticas ocorridas a partir daqueles anos. O período que coincidiu com a democratização veio junto com a promulgação da Constituição de 1988 e o restabelecimento de um novo pacto federativo no país. Essa mudança consubstanciou-se em uma maior descentralização do poder político e consequente estímulo à emancipação de novas unidades político-administrativas, em particular de novos municípios. A criação de novos municípios foi de resto bastante impulsionada também pela possibilidade de compartilhamento dos fundos de participação entre as unidades novas e as antigas, estimulando acordos políticos locais que acomodavam interesses de grupos rivais e o consequente compartilhamento do poder político administrativo. De todo modo, o ritmo de criação de municípios não foi homogêneo em termos regionais, conforme revelam os dados do gráfico 6, no qual se nota que justamente em alguns dos estados já originalmente com maior número de municípios foi onde ocorreu, entre 1980 e 2008, a criação do maior número absoluto de municípios (como Minas Gerais, São Paulo, Bahia e os três estados do Sul). Em termos relativos, também em diversos estados do Nordeste e do Centro-Oeste, além de Tocantins e Pará, foram criados novos municípios.

Essa expansão do número de municípios tem um efeito impactante na geração de postos de trabalho no setor público. A constituição de uma burocracia administrativa mínima exige certo número de postos de trabalho necessários pelo menos para permitir que os municípios começem a “funcionar”. Portanto, áreas inicialmente com um número dado de servidores públicos podem perceber um crescimento expressivo de novos servidores para atender, em princípio, a um mesmo contingente populacional. Existe, porém, um importante fator a ser considerado. Municípios criados em áreas de fronteira agrícola ou em circunstâncias marcadas

pela expansão de atividades industriais tendem a atrair enormes contingentes populacionais em pouco tempo, exigindo aumento do contingente de servidores públicos também em pequeno intervalo de tempo. Dessa forma, a ampliação do número de municípios ocorrida nos anos 1980 tem peso muito importante na explicação do já mencionado aumento do emprego público na esfera municipal nesse período, ainda mais quando se constata que, nos anos 1980, houve um crescimento populacional, nos pequenos e médios municípios, bastante acima da média nacional (tabela 26), o que contribuiu para pressionar a necessidade de os municípios também aumentarem seus contingentes de servidores, para fazer frente à demanda derivada desse crescimento demográfico.

**GRÁFICO 6**  
**Brasil: número de municípios em 1980 e 2008 por UFs**



Fonte: IBGE. Distribuição territorial brasileira.

■ 1980 ■ 2008

A tabela 26 e o gráfico 7 referendam o que foi afirmado acima. Segundo Moreira (1995), o aumento, mais expressivo do que a média nacional, da população dos municípios médios e pequenos deveu-se tanto à migração em direção aos novos municípios criados, quanto também ao aumento do tamanho médio da população nos municípios já existentes.

O aumento do número de municípios impulsiona a expansão do emprego público na esfera municipal, pois, obviamente, a criação dos novos municípios exige a instalação de uma estrutura burocrática mínima, conforme já mencionado. As características regionais e de outras ordens do crescimento demográfico, conjugadas com os fatores políticos e institucionais que levaram ao aumento do número de municípios, explicam não apenas a mudança expressiva, em favor dos municípios, da distribuição do emprego público por esfera de governo, mas também as mudanças regionais na distribuição do emprego público, pois, conforme lembra Moreira (1995), as regiões que mais tiveram expansão do número de municípios foram justamente as que ostentaram, pelo menos nos anos 1980,

o maior crescimento da população. Moreira salienta, ainda, que, durante os anos 1980, grande parte do aumento populacional ocorrido nos municípios médios e pequenos relacionou-se à migração de pessoas das sedes para municípios periféricos das RMs brasileiras.

TABELA 26

**Brasil e regiões: evolução da população e de sua distribuição por regiões e por tamanho de municípios – 1980 e 1991**

(Em %)

Grupos de tamanho de município	Níveis geográficos					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
<b>1980</b>						
Até 20.000	20,9	20,2	26,2	15,6	24,3	25,3
20.001-50.000	22,1	24,7	31,0	13,7	26,4	24,9
50.001-100.000	13,2	19,0	13,0	11,3	17,4	10,4
100.001-500.000	19,5	12,6	18,2	22,0	20,5	11,6
Mais de 500.000	24,4	23,5	11,6	37,4	11,4	27,7
<b>1991</b>						
Até 20.000	19,5	18,6	24,3	13,2	26,2	25,3
20.001-50.000	19,1	22,0	27,9	12,3	20,0	18,8
50.001-100.000	13,2	20,4	14,7	11,4	14,1	8,2
100.001-500.000	21,8	16,9	15,1	26,0	27,9	15,4
Mais de 500.000	26,4	22,0	18,0	37,1	11,6	32,3

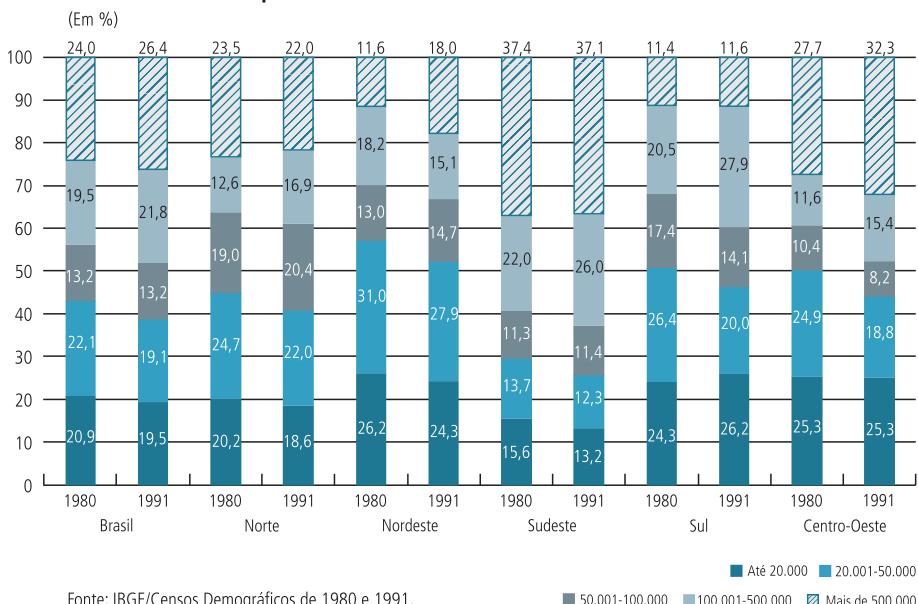
Fonte: IBGE/Censos Demográficos de 1980 e 1991.

Dessa forma, podem-se reunir elementos demográficos e político-institucionais para explicar boa parte das mudanças regionais e de esfera de governo no perfil do emprego público brasileiro desde os anos 1980.

Os dados da evolução do emprego público no Brasil a partir dos anos 1980 não indicam, conforme foi possível constatar, uma contínua expansão do peso do emprego público no conjunto da ocupação e menos ainda quando se considera o conjunto da ocupação formal. A partir dos anos 1990, houve uma queda da participação do emprego público quando medida em relação ao total da ocupação, ao conjunto apenas do emprego formal ou mesmo em relação à população. Nos primeiros anos do século XXI tem havido uma recuperação dos indicadores de emprego público, mas seus patamares relativos, em geral, ainda se encontram abaixos daqueles dos anos 1980.

GRÁFICO 7

**Brasil e regiões: evolução da população e de sua distribuição por regiões e por tamanho de municípios – 1980 e 1991**



Fonte: IBGE/Censos Demográficos de 1980 e 1991.

■ Até 20.000 ■ 20.001-50.000  
■ 50.001-100.000 ■ 100.001-500.000 ■ Mais de 500.000

Deve-se destacar, porém, que tem havido uma mudança no perfil do emprego público do país, que passou a crescer notadamente em municípios de pequeno e médio porte, e também em regiões mais pobres (provavelmente esses dois movimentos estejam relacionados).

Por fim, ainda em relação à mudança da distribuição regional do emprego público, deve-se estar atento para um novo fato que tem caracterizado o cenário do mercado de trabalho brasileiro. Trata-se do crescimento, também do emprego formal privado, de forma mais expressiva em cidades pequenas e médias do país. Ou seja, os dados mais recentes sobre emprego formal do país revelam que, desde 2003-2004, tem havido uma expressiva recuperação do peso relativo do emprego formal no conjunto da ocupação, e Pereira (2009) demonstrou, em recente monografia, que esta expansão do emprego formal tem sido maior justamente nos municípios de médio e pequeno porte, o que sugere não apenas uma óbvia “re-espacialização” do desenvolvimento econômico brasileiro, mas também – e por isso mesmo – sugere que também o emprego público, em particular, deva tender a concentrar seu crescimento nos municípios menores, justamente porque a prosperidade econômica gera a necessidade de ampliação da oferta de serviços públicos.

Portanto, os movimentos recentes em termos de distribuição regional da renda e do emprego no espaço econômico brasileiro devem gerar também novos movimentos de localização do emprego público.

### 3.2.3 Emprego público por tipo de vínculo e por esfera de poder

Avaliando-se a evolução recente do emprego público por esfera de poder, percebe-se que, nos anos mais recentes, não houve uma mudança significativa na distribuição do emprego público segundo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Os dados revelam apenas um ligeiro aumento do peso do Executivo.

O já aludido aumento do peso relativo dos estatutários em relação ao total dos ocupados tem, nas tabelas 27 e 28, mais um elemento para explicá-lo. A queda do peso do emprego público vinculado às empresas estatais (de 9,7% do total para 8,2% entre 2002 e 2007) contribuiu para a redução da presença dos celetistas no conjunto do emprego público brasileiro, justamente porque quase 90% dos empregados nas estatais têm seus contratos de trabalho regidos pela CLT. Por outro lado, os dados da Rais reunidos nas tabelas 27 e 28 revelam que foi no Poder Executivo que houve o maior aumento da participação relativa no conjunto do emprego público nacional e nesse poder a presença de estatutários é francamente predominante e, além disso, tem tomado cada vez mais espaço dos celetistas.

TABELA 27

### **Emprego público por tipo de vínculo e esfera de poder: valores absolutos e variação entre 2002 e 2007**

Vínculo	Executivo	Legislativo	Judiciário	Autarquias	Fundações	O. A. <sup>1</sup>	Emp. <sup>2</sup>	Total
<b>2007</b>								
Celetistas	409.094	3.041	1.091	104.784	33.526	1.396	750.085	1.303.017
Estatutários	6.808.141	155.303	243.979	396.222	179.461	11.731	17.316	7.812.153
Total	7.217.235	158.344	245.070	501.006	212.987	13.127	767.401	9.115.170
<b>2006</b>								
Celetistas	443.848	3.814	936	104.291	29.789	1.182	739.817	1.323.677
Estatutários	6.489.900	141.872	236.582	375.414	164.920	11.291	14.693	7.434.672
Total	6.933.748	145.686	237.518	479.705	194.709	12.473	754.510	8.758.349
<b>2005</b>								
Celetistas	450.332	2.911	1.591	99.361	29.488	941	725.627	1.310.251
Estatutários	6.156.571	138.260	221.506	351.035	163.307	9.331	11.444	7.051.454
Total	6.606.903	141.171	223.097	450.396	192.795	10.272	737.071	8.361.705

(continua)

(continuação)

Vínculo	Executivo	Legislativo	Judiciário	Autarquias	Fundações	O.A. <sup>1</sup>	Emp. <sup>2</sup>	Total
<b>2003</b>								
Celetistas	448.194	3.373	1.546	68.436	33.421	913	711.957	1.267.840
Estatutários	5.672.986	122.261	202.523	358.556	166.482	4.505	14.183	6.541.496
Total	6.121.180	125.634	204.069	426.992	199.903	5.418	726.140	7.809.336
<b>2002</b>								
Celetistas	457.514	8.495	2.362	69.974	42.602	957	738.081	1.319.985
Estatutários	5.404.680	114.425	204.840	367.596	191.185	3.605	7.724	6.294.055
Total	5.862.194	122.920	207.202	437.570	233.787	4.562	745.805	7.614.040
<b>Variação 2007-2002</b>								
Celetistas	-48.420	-5.454	-1.271	34.810	-9.076	439	12.004	-16.968
Estatutários	1.403.461	40.878	39.139	28.626	-11.724	8.126	9.592	1.518.098
Total	1.355.041	35.424	37.868	63.436	-20.800	8.565	21.596	1.501.130

Fonte: Rais (anos selecionados). Elaboração própria.

Notas: <sup>1</sup> Outras autarquias (O.A.).<sup>2</sup> Empresas de economia mista e empresas públicas.

TABELA 28

**Emprego público por tipo de vínculo e esfera de poder: percentuais e variação percentual entre 2002 e 2007**

Vínculo	Executivo	Legislativo	Judiciário	Autarquias	Fundações	O.A. <sup>1</sup>	Emp. <sup>2</sup>	Total
<b>2007</b>								
Celetistas	4,5	0,0	0,0	1,1	0,4	0,0	8,2	14,3
Estatutários	74,7	1,7	2,7	4,3	2,0	0,1	0,2	85,7
Total	79,2	1,7	2,7	5,5	2,3	0,1	8,4	100,0
<b>2006</b>								
Celetistas	5,1	0,0	0,0	1,2	0,3	0,0	8,4	15,1
Estatutários	74,1	1,6	2,7	4,3	1,9	0,1	0,2	84,9
Total	79,2	1,7	2,7	5,5	2,2	0,1	8,6	100,0
<b>2005</b>								
Celetistas	5,4	0,0	0,0	1,2	0,4	0,0	8,7	15,7
Estatutários	73,6	1,7	2,6	4,2	2,0	0,1	0,1	84,3
Total	79,0	1,7	2,7	5,4	2,3	0,1	8,8	100,0

(continua)

(continuação)

Vínculo	Executivo	Legislativo	Judiciário	Autarquias	Fundações	O. A. <sup>1</sup>	Empresas <sup>2</sup>	Total
<b>2003</b>								
Celetistas	5,7	0,0	0,0	0,9	0,4	0,0	9,1	16,2
Estatutários	72,6	1,6	2,6	4,6	2,1	0,1	0,2	83,8
Total	78,4	1,6	2,6	5,5	2,6	0,1	9,3	100,0
<b>2002</b>								
Celetistas	6,0	0,1	0,0	0,9	0,6	0,0	9,7	17,3
Estatutários	71,0	1,5	2,7	4,8	2,5	0,0	0,1	82,7
Total	77,0	1,6	2,7	5,7	3,1	0,1	9,8	100,0
<b>Variação 2007-2002</b>								
Celetistas	-1,5	-0,1	0,0	0,2	-0,2	0,0	-1,5	-3,0
Estatutários	3,7	0,2	0,0	-0,5	-0,5	0,1	0,1	3,0
Total	2,2	0,1	0,0	-0,3	-0,7	0,1	-1,4	0,0

Fonte: Rais (anos selecionados). Elaboração própria.

Notas: <sup>1</sup> Outras autarquias (O.A.).<sup>2</sup> Empresas de economia mista e empresas públicas.

A expansão do peso do poder executivo no conjunto do emprego público entre 2002 e 2007 (aumento de 2,2 p.p.) foi compensado por uma queda de 1,4 p.p. no emprego de empresas estatais e por cerca de mais 1 p.p. em outras esferas da administração indireta (autarquias mais fundações), onde também predomina o vínculo estatutário, o qual, porém, se manteve na mesma proporção nos anos mais recentes.

### 3.2.4 Emprego público por setor de atividade

Nesta subseção, pretende-se avaliar a evolução recente do emprego público por setor de atividade, tomando-se também a evolução setorial do emprego privado, para efeito comparativo.

A tabela A.1 do anexo A, com dados das PNADs relativos aos anos 2000, mostra os valores absolutos do emprego público e do privado segundo 12 setores de atividade selecionados. Em cada tabela dos anexos, esses dados são depois organizados de forma diferente segundo a distribuição setorial. A tabela A.1 mostra a distribuição do emprego público e do privado, isoladamente, em cada um dos anos, segundo as atividades reunidas nos setores secundário e terciário. Na parte inferior dessa tabela tomam-se como 100% as atividades totais (públicas mais privadas) em cada ano, e depois as mesmas são desagregadas setorialmente segundo os 12 setores discriminados, tornando possível avaliar a contribuição de cada setor, em cada ano, para o conjunto do emprego formal.

Feitas essas desagregações, pode-se tirar algumas conclusões acerca da evolução recente da configuração setorial do mercado de trabalho brasileiro: *i*) o predomínio das atividades do setor terciário é evidente, mas a sua proporção é ainda maior no setor público do que no setor privado; *ii*) somente na administração pública (obviamente) e nas atividades aqui reunidas de educação e saúde existe um maior número absoluto de empregados no setor público do que no setor privado; *iii*) o peso das atividades do setor privado no conjunto do emprego formal do país tem apresentado um pequeno crescimento, passando de 77,3% para 78,3% entre 2002 e 2007; *iv*) os respectivos pesos relativos das atividades do setor secundário e do setor terciário nas atividades do setor público permaneceu bastante estável, mas, no setor privado, houve um modesto crescimento do peso do setor terciário no conjunto do emprego formal entre 2002 e 2007; *v*) aumentou a contribuição da indústria de transformação no conjunto da ocupação formal privada entre 2002 e 2007; e *vi*) a estabilidade da distribuição setorial dentro das atividades do setor público sugere que o processo de privatização, que reduziu uma razoável quantidade de postos de trabalho nas empresas estatais, afetou na mesma proporção as atividades do setor secundário quanto as do setor terciário.

Fica mais uma vez demonstrado (dessa vez com dados das PNADs) que o peso do emprego público no conjunto da ocupação pouco se alterou nos anos recentes (tabela A.1).

Resta agora avaliar dados mais desagregados do emprego público, distribuídos segundo setores e subsetores (tabela A.2). Embora contemplem um espaço de tempo curto, entre 2002 e 2007 apenas, é possível perceber alguns movimentos interessantes e que podem qualificar alguns dos movimentos descritos nas seções anteriores.

Em primeiro lugar, os dados da tabela A.2 mostram, na parte de números absolutos, uma expansão dos postos de trabalho do setor público nas atividades de “eletricidade, gás e água quente” e em “captação, tratamento e distribuição de água”, dentro das chamadas “outras atividades industriais”. É bem possível que isso se deva à expansão da oferta desses serviços nas cidades brasileiras, em serviços que, na quase totalidade das cidades brasileiras, não foram privatizados. Ademais, indicadores mais gerais das PNADs e censos recentes revelam que o país tem expandido continuamente esses serviços nas últimas décadas, e tudo sugere que esse movimento esteja persistindo nos últimos anos. Também nas atividades de intermediação financeira, assim como nas atividades de seguros e previdência privada, houve uma expansão importante do número de postos de trabalho do setor público, certamente relacionado à recente expansão dos bancos públicos nos anos mais recentes. Chama a atenção também a ampliação do número de postos de trabalho do setor público em “atividades de informática e conexas”, sugerindo que o setor público estaria, de alguma maneira, acompanhando a expansão dessas

novas tecnologias na vida social brasileira. Também nas atividades de “pesquisa e desenvolvimento das ciências sociais e humanas”, fato que mereceria uma análise quantitativa e qualitativa mais acurada, mas que não deixa de ser alvissareiro.

Em termos de distribuição percentual, não houve mudanças muito expressivas, como era de se esperar, dado o intervalo de tempo relativamente curto. De todo modo, é importante destacar o aumento do peso relativo das atividades reunidas sob a rubrica “educação, saúde e serviços sociais”, fruto de um aumento expressivo do número absoluto de postos de trabalho nessas atividades, fato que também deve estar relacionado à expansão dessas atividades nos municípios e nos estados. Pode-se supor que esses serviços estejam crescendo expressivamente em termos quantitativos (pelo menos), pois o contingente de ocupados neles tem crescido mais do que o crescimento da população.

Para finalizar esta subseção, deve-se destacar que é muito difícil analisar detalhadamente as razões dos movimentos descritos pelos dados dessas três tabelas. De todo modo, é importante registrar a evolução recente dos dados setoriais de emprego público e descrever seus principais aspectos, abrindo espaços para ulteriores exercícios analíticos acerca do emprego no setor público.

### 3.2.5 Emprego público por ocupações

Completando o que se discutiu na subseção anterior, os dados de emprego público por ocupação – segundo os critérios da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) – revelam mudanças importantes nos anos mais recentes, destacando-se as seguintes (tabela 29): *i*) aumento expressivo, em termos absolutos, de ocupações de professores de todos os níveis de ensino, como também dos ocupados como escriturários e também de profissionais de saúde e atividades afins (o que inclui, por exemplo, a área de biologia) e de profissionais de ciências humanas, sociais e jurídicas; *ii*) aumento em termos percentuais também destas duas últimas classificações agregadas de profissionais, onde a participação relativa é já bastante significativa; *iii*) queda expressiva, em termos absolutos e também, como decorrência da dimensão dessas quedas, em termos relativos, das ocupações relacionadas ao extrativismo em geral e dos trabalhadores de empresas fornecedoras de serviços como eletricidade, água e esgoto e infraestrutura urbana em geral; *iv*) muito modesto aumento em termos absolutos acompanhado de queda em termos relativos dos trabalhadores de atividades manufatureiras e industriais; *v*) aumento de participação relativa das ocupações de professores de todos os níveis; *vi*) aumento importante da participação relativa de escriturários, provavelmente como consequência do aumento de repartições públicas nos estados e municípios; e *vii*) queda em termos absolutos e também relativos dos ocupados classificados como diretores e dirigentes de empresas e do poder público, certamente por causa do processo de privatizações ocorrido no início do período em questão.

TABELA 29

**Brasil: emprego público por ocupação agregada segundo a CBO – 2002-2009  
– CBOs agregadas**

Ocupações	2002	2009	Variação absoluta	Variação percentual	% 2002	% 2009
A	624.349	734.916	110.567	17,7	7,3	6,9
B	363.418	338.738	-24.680	-6,8	4,2	3,2
C	1.995.754	2.528.442	532.688	26,7	23,2	23,9
D	89.713	127.015	37.302	41,6	1,0	1,2
E	536.220	829.728	293.508	54,7	6,2	7,8
F	277.288	486.210	208.922	75,3	3,2	4,6
G	116.674	159.078	42.404	36,3	1,4	1,5
H	658.700	735.520	76.820	11,7	7,7	6,9
I	72.615	85.342	12.727	17,5	0,8	0,8
J	1.142.298	1.597.980	455.682	39,9	13,3	15,1
K	2.038.741	2.343.542	304.801	15,0	23,7	22,1
L	22.341	13.686	-8.655	-38,7	0,3	0,1
M	534.431	537.337	2.906	0,5	6,2	5,1
N	123.856	67.643	-56.213	-45,4	1,4	0,6
Total	8.596.398	10.585.177	1.988.779	23,1	100,0	100,0

Fonte: PNAdS. Elaboração do autor.

Notas: A = Forças Armadas, bombeiros e polícias militares;

B = dirigentes e diretores de empresas e do poder público;

C = professores de todos os níveis de ensino;

D = profissionais policientíficos e das ciências exatas, físicas e de engenharia;

E = profissionais de biologia, da saúde e afins, incluindo técnicos dessas áreas;

F = profissionais das ciências sociais, humanas e jurídicas;

G = técnicos nas diversas áreas de exatas e da área de serviços de transportes;

H = técnicos de nível médio em ciências administrativas;

I = técnicos em nível médio em serviços culturais, de comunicações e desportos, incluindo também comunicadores, artistas e religiosos + outros técnicos de nível médio;

J = escriturários;

K = trabalhadores de serviços e de atendimento ao público, e vendedores de serviços de comércio;

L = trabalhadores nas atividades extrativistas e de agropecuária (inclui pescadores);

M = trabalhadores de atividades manufatureiras e industriais; e

N = trabalhadores manuais em geral (inclui operadores de distribuição de energia, luz, tratamento e distribuição de água etc.).

A mudança do perfil das ocupações do setor público brasileiro reflete tanto o processo de privatizações, como a necessidade de expansão dos serviços públicos nos municípios, com o crescimento e descentralização do número de instituições e de órgãos públicos – conforme sugere o aumento do número de escriturários no período em questão. Também há evidências de crescimento de número de escolas técnicas e de universidades nos anos mais recentes, provavelmente resultante de políticas educacionais implementadas desde 2003.

#### 4 CONCLUSÕES

Este capítulo buscou clarear algumas questões relacionadas à evolução do estoque e do perfil do emprego público no Brasil.

Uma análise da evolução dos dados de emprego público dentro do Brasil precisa destacar, antes de tudo, que não está havendo, nos últimos anos, um “inchaço” do Estado, medido em termos de emprego público.

Por um lado, houve um pequeno aumento da relação entre empregados do setor público<sup>35</sup> e população residente nos anos mais recentes, mas este aumento apenas repõe o estoque relativo de empregados públicos que existia no início dos anos 1990. Por outro lado, comparando-se a evolução do número de empregos públicos ao de empregos privados formais desde 1995, percebe-se que houve, nos anos mais recentes, uma queda da proporção público/privado, o que revela, obviamente, que o dinamismo da geração de postos de trabalho no setor público mal acompanhou o dinamismo de geração de postos de trabalho do setor privado formal.

Deve-se destacar, contudo, que a expansão do emprego público nos últimos anos foi heterogênea sob diversos pontos de vista, especialmente quando se considera a esfera de governo. Os dados mostram que, desde meados do século XX, é na esfera municipal que o peso do emprego mais tem crescido, tomado novo impulso mais recentemente, depois da promulgação da Constituição de 1988. Em um primeiro momento, a expansão do emprego nos municípios pode ser relacionada ao intenso processo de urbanização que adveio com a própria industrialização. Nas décadas mais recentes, por seu turno, a expansão do emprego no âmbito municipal deveu-se a fatores institucionais definidos pela Carta Constitucional de 1988, que passou aos municípios e aos estados da Federação diversas atribuições que antes eram também exclusivamente realizadas pela esfera federal. Entre essas atribuições, destacam-se principalmente as atividades de educação básica e de saúde – justamente aquelas que, no Brasil, como em qualquer outro país, geram um grande número de postos de trabalho.

35. Entendido no seu sentido mais amplo, ou seja, considerando a administração direta e a administração indireta, e incluindo nesta última também as empresas estatais (públicas e sociedades de economia mista).

Ademais, nestes últimos anos, a urbanização e toda a gama de problemas e de necessidades de oferta de serviços públicos municipais dela advindos, como a segurança pública – em que se destaca a criação de guardas municipais –, a demanda por saneamento básico e outras obras de infraestrutura urbana e os empregos necessários para sua gestão cotidiana depois de construídas, representaram elementos decisivos para que aumentasse a geração de empregos públicos no âmbito municipal.

Tão relevante quanto a distribuição do emprego público segundo as esferas de poder foi a mudança do perfil do emprego público segundo os vínculos de emprego dos servidores. Desse ponto de vista, tem acontecido algo que deve ser visto como alvissareiro: houve aumento do peso do emprego público em regime estatutário, em contrapartida dos empregos com contratos de trabalho regidos pela CLT (celetistas). Isso se deu por causa do aumento recente dos concursos públicos, em todas as esferas de governo. No período entre 1997 e 2001, especialmente, a queda do emprego dos celetistas deveu-se às privatizações, que se concentraram naquele período; deve-se destacar, contudo, que, mais recentemente, a ampliação do peso do emprego público em regime estatutário (e consequente queda da participação dos celetistas) deveu-se à democrática ampliação de contratações via concursos públicos, nas três esferas de poder e de governo. Esse aumento do peso de contratações feitas pelo setor público via concursos públicos favorece a democratização no acesso dos servidores, além de dotar de maior qualidade funcional e de compromisso republicano o corpo de funcionários públicos, em todas as esferas de governo e de poder.

Os dados apresentados neste capítulo revelam que há espaço para o crescimento do estoque e da participação relativa do emprego público no Brasil. O fortalecimento da democracia, com o consequente aumento da demanda por serviços públicos amplos e políticas sociais universalistas, bem como a necessidade de ampliação e melhoria da infraestrutura urbana, são fatores que se somam para mostrar a necessidade de ampliação do emprego público no Brasil.

A experiência internacional (descrita em outro capítulo deste mesmo livro) ensinou que momentos de fortalecimento da democracia, em todos os países, são invariavelmente acompanhados de expansão da oferta de serviços públicos, dando vazão a demandas crescentes por direitos sociais, por melhoria da qualidade de vida das parcelas menos favorecidas das sociedades (o que inclui, por exemplo, aumento da infraestrutura urbana) e melhoria da distribuição de renda. Essa maior oferta de serviços públicos fez-se, invariavelmente, com expansão do emprego público.

Por fim, seria oportuno registrar, com base nas evidências históricas do Brasil e também de outros diversos países que, em períodos de intenso crescimento econômico e/ou de mudanças estruturais advindas do desenvolvimento de novas fontes de energia e/ou novas modalidades de transporte, o Estado Nacional

inevitavelmente acaba assumindo diversas novas tarefas. É o que se espera que aconteça a partir de agora no Brasil, quando a exploração das reservas do pré-sal, além de promover expressivo crescimento da economia brasileira no futuro próximo, deverá exigir do Estado brasileiro capacitação para atuação em diversas novas funções. Não se trata aqui de discutir a formação de uma ou mais novas estatais para gerir as reservas e controlar a comercialização dos derivados de petróleo. Tal fato pode ou não ocorrer. De todo modo, é certo que as atividades de regulação dessa nova atividade econômica, bem como as atividades de infraestrutura (realizadas ou não pelo Estado, mas de todo modo também necessariamente pelo menos reguladas por ele) deverão demandar ampliação das atribuições do Estado brasileiro. Ademais, as importantes mudanças estruturais promovidas pela exploração dessa nova fonte de energia também demandarão, direta ou indiretamente, novas formas de atuação do Estado Nacional. As regras de partilha dos *royalties* e os benefícios econômicos e fiscais gerados pela nova atividade e pelo desenvolvimento de inúmeras atividades correlatas (como, por exemplo, infraestrutura de transportes, ampliação da produção de equipamentos para a exploração das reservas, e a alvissareira cadeia industrial a ser criada no setor petrolífero e no químico em geral) deverão beneficiar estados e municípios que, por sua vez, vão ter mais recursos para expandir a estrutura de oferta de serviços públicos. Todas essas transformações econômicas e sociais, bem como – não se deve esquecer – as novas necessidades geradas pela atual posição do Brasil no cenário geopolítico internacional (dada a magnitude das reservas em comparação com as já existentes e exploradas no país e também em comparação com as reservas de outros países do mundo, sem contar sua importância estratégica) demandarão do Estado brasileiro uma ampla gama de expansão de suas atividades de pesquisa, de transportes e de defesa, o que invariavelmente deverá gerar a necessidade de uma expansão do emprego público em diversas esferas de governo e em diversas atividades e para diversas profissões.

Esta parece ser uma tendência inexorável para a trajetória do emprego público no Brasil, cuja expansão não deverá, obrigatoriamente, promover uma pressão sobre os orçamentos públicos nas três esferas de governo (pois eles também deverão crescer, sob o cenário de crescimento econômico acompanhado das mudanças estruturais que se avizinharam) e tampouco deverá provocar (basta verificar o que aconteceu no período 2003-2007 – tabela 22), necessariamente, uma ampliação do peso do emprego público no conjunto do mercado de trabalho brasileiro, dado que a geração de postos de trabalho do setor privado – conforme tem sido verificado no recente período de crescimento econômico – deve ser bastante impulsionada também.

## REFERÊNCIAS

- BALTAR, P. E. A. **Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil.** Jun. 1996 (Economia e Sociedade, n. 6).
- \_\_\_\_\_. **Crise contemporânea e mercado de trabalho no Brasil.** In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Economia e trabalho – textos básicos.** Campinas: IE/UNICAMP, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Estrutura econômica e emprego urbano na década de 1990.** In: PRONI, M. W.; HENRIQUE, W. (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90.** Campinas: UNESP, 2003.
- \_\_\_\_\_; DEDECCA, C.; HENRIQUE, W. **Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil.** In: OLIVEIRA, C. A. B.; MATTOSO, J. (Org.). **Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?** São Paulo: Scritta, 1996.
- BARBOSA, A.; MORETTO, A. **Políticas de emprego e proteção social. Associação Brasileira de Estudos do Trabalho,** 1998, v. 1 (Coleção ABET).
- BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. **Desenvolvimento capitalista no Brasil – ensaios sobre a crise.** São Paulo: Brasiliense, 1982, v. 1.
- \_\_\_\_\_. (Org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil – ensaios sobre a crise.** São Paulo: Brasiliense, 1983, v. 2.
- BENEVIDES, M. V. M. **O governo Kubitschek:** desenvolvimento econômico e estabilidade política. Paz e Terra, 1976.
- BRAVO, P. V. A distribuição de renda e as opções de desenvolvimento. In: SERRA, J. (Org.). **América Latina – ensaios de interpretação econômica.** Paz e Terra, 1979.
- CACCIAMALI, M. C. **A economia informal 20 anos depois.** 1982. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_. **Distribuição de renda, formas de participação na produção e setor informal.** 1986. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_. Mudanças estruturais e o ajustamento do mercado de trabalho no Brasil na década de 80. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, 2., 1991, **Anais...** São Paulo: ABET, 1991.
- \_\_\_\_\_. **Globalização e processo de informalidade.** Jun. 2000 (Economia e Sociedade, v. 14).
- CANO, W. **Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional.** Campinas: UNICAMP, 1993.
- CARDOSO DE MELLO, J. M. **Capitalismo tardio.** São Paulo: Brasiliense, 1982.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. P. **De volta para o futuro? As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal.** Nov. 2007 (Texto para Discussão, n. 1.310).

CARNEIRO, R. **A economia brasileira no período 1974-1989.** Campinas, ago. 1993 (Economia e Sociedade, n. 2).

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento em crise:** a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: UNESP, IE – UNICAMP, 2002.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. Petrópolis (RJ): Vozes, 1998.

CASTRO, A. B.; LESSA, C. **Introdução à economia:** uma abordagem estruturalista. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

COUTINHO, M. **Distribuição de renda e mobilidade social no Brasil.** Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, IFCH, Campinas, 1984.

CRUZ, P. R. D. Notas sobre o endividamento brasileiro nos anos setenta. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil – ensaios sobre a crise.** São Paulo: Brasiliense, 1983, v. 2.

DEDECCA, C. S. **Dinâmica econômica e mercado de trabalho urbano:** uma abordagem da Região Metropolitana de São Paulo. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, IE, Campinas, 1990.

\_\_\_\_\_. Anos 90: a estabilidade com desigualdade. In: PRONI, M.; HENRIQUE, W. (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade:** o Brasil nos anos 90. São Paulo: UNESP; Campinas (SP): UNICAMP, 2003.

\_\_\_\_\_. Notas sobre a evolução no mercado de trabalho no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo: Ed. 34, v. 25, n. 1 (97), jan./mar. 2005.

\_\_\_\_\_; PACHECO, C. A. Mercado de trabalho não-agrícola: mitos e realidade. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 4, n. 3/4, 1990.

DIEESE. **A situação do trabalho no Brasil.** São Paulo: Dieese, 2001.

EDWARDS, R.; REICH, M.; GORDON, D. (Org.). **Labor market segmentation.** Massachusetts, D.C.: Health Company, 1975.

FILGUEIRAS, L. **História do Plano Real.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil.** Civilização Brasileira, 1959.

GONÇALVES, R. Distribuição de riqueza e renda: alternativa para a crise brasileira. In: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação – balanço do governo FHC.** Petrópolis (RJ): Vozes, 1999.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

LANGONI, C. G. **Distribuição de renda e crescimento econômico do Brasil**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.

LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação** – balanço do governo FHC. Petrópolis (RJ): Vozes, 1999.

LESSA, C. **A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso**. 1978. Tese de professor titular – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1978.

\_\_\_\_\_.; DAIN, S. Capitalismo associado: algumas referências para o tema estado e desenvolvimento. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MACAMBIRA, J.; CARLEAL, L. M. F. (Org.). **Emprego, trabalho e políticas públicas**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho e Banco do Nordeste do Brasil, 2009.

MALAN, P.; WELLS, J. Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. (Org.). **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

MATTOS, F. A. M. Desenvolvimento econômico e distribuição de renda no pós-guerra na América Latina. **Revista Horizontes**, Bragança Paulista: USF, v. 11, n. 2, jul./dez. 1993.

\_\_\_\_\_. **Emprego e distribuição de renda nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro: os anos 80**. Dissertação (Mestrado) – IE/UNICAMP, Campinas, 1994.

\_\_\_\_\_. Aspectos históricos e metodológicos da evolução recente do perfil distributivo brasileiro. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 19, n. 2, abr./jun. 2005.

\_\_\_\_\_. Assimetria no capitalismo contemporâneo: para uma crítica do atual processo de globalização. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2006, Campinas. **Anais...** Campinas: ALACIP, 2006.

\_\_\_\_\_.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. P. Novas evidências acerca da questão distributiva pós-Plano Real. **Leituras de Economia Política**, Campinas: IE/UNICAMP, n. 7, p. 29-55, jun./dez. 1999.

MATTOSO, J.; POCHMANN, M. **Mudanças estruturais e o trabalho no Brasil dos anos 90**. Jun. 1998 (Economia e Sociedade, n. 10).

- MOREIRA, M. Evolução e perspectivas da dinâmica demográfica brasileira: concentração populacional e migração. In: GONÇALVES, F. (Org.). **O novo Brasil urbano: impasses, dilemas e perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.
- OLIVEIRA, C. A. B.; MATTOSO, J. (Org.). **Crise e trabalho no Brasil**: modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta, 1996.
- \_\_\_\_\_. Formação do mercado de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Economia e trabalho – textos básicos**. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.
- OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Economia e trabalho – textos básicos**. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.
- PACHECO C. A.; POCHMANN, A. **Transformações do mercado de trabalho: experiência internacional e brasileira no período recente**. 1997. Mimeografado.
- PALMA, J. G. **Quatro fontes de “desindustrialização” e um novo conceito de “doença holandesa”**. FIESP/Iedi, 2005.
- PEREIRA, C. P. **Dinamismo econômico e mercado de trabalho no Brasil**: uma abordagem geral dos últimos 40 anos e estudo empírico do período recente. Monografia de conclusão de curso, orientada por Carlos Pinkusfeld e co-orientada por Fernando Mattos. Niterói: Universidade Federal Fluminense (UFF), 2009.
- PINTO, A. Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente. In: SERRA, J. (Org.). **América Latina – ensaios de interpretação econômica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- POCHMANN, M. **O trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Contexto, 1999.
- \_\_\_\_\_. **A década dos mitos**. São Paulo: Contexto, 2001.
- \_\_\_\_\_. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.
- PRONI, M.; HENRIQUE, W. (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade**: o Brasil nos anos 90. São Paulo: UNESP; Campinas (SP): UNICAMP, 2003.
- 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, 1976 (Monografia, 26).
- SABÓIA, J. **Emprego e renda no Brasil durante a década de oitenta**. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1994 (Texto para Discussão, n. 314).
- SALM, C. Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil: uma leitura crítica. In: BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007, v. 1 e 2.

SANTOS, A. L. Encargos sociais e custo do trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A. B.; MATTOSO, J. (Org.). **Crise e trabalho no Brasil**: modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta, 1996.

SAWYER, D. O. (Org.). **PNADs em foco – anos 80**. ABEP, 1989.

SERRA, J. (Org.). **América Latina** – ensaios de interpretação econômica. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

SINGER, P. Desenvolvimento e repartição da renda. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. (Org.). **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

SOUZA, P. R. **Emprego, salários e pobreza**. São Paulo: Hucitec, 1980.

SUZIGAN, W. **A indústria brasileira** – origem e desenvolvimento. São Paulo: Brasiliense, 1986.

TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. (Org.). **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

**ANEXO A**

TABELA A.1

**Brasil: evolução do emprego público e do emprego privado segundo setor de atividade - 2002-2008**

Grupamentos de atividade do trabalho principal	2002			2003			2004			2005		
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Total	8.618.160	29.444.802	8.714.336	29.929.267	9.220.578	32.656.860	9.360.175	33.791.414				
Agrocola	2.278	79.249	1.563	84.872	1.267	67.771	0	73.599				
Outras atividades industriais	194.801	308.737	186.667	370.575	190.296	429.666	212.208	390.720				
Indústria de transformação	44.588	7.783.169	45.751	7.869.159	44.127	8.817.823	42.803	8.937.970				
Construção	51.500	2.661.841	50.262	2.380.073	46.692	2.643.337	40.452	2.722.742				
Comércio e reparação	20.762	7.204.696	24.638	7.605.991	23.080	8.022.581	12.160	8.749.678				
Alojamento e alimentação	2.329	1.501.338	6.831	1.507.677	3.130	1.632.301	4.541	1.759.243				
Transporte, armazenagem e comunicação	164.816	2.191.657	148.152	2.251.054	156.958	2.403.204	172.755	2.469.827				
Administração pública	3.755.655	66.094	3.851.048	83.071	4.117.125	78.820	4.167.026	83.541				
Educação, saúde e serviços sociais	4.187.864	6.077.386	4.226.157	6.336.851	4.452.742	6.688.502	4.542.967	6.970.865				
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	185.701	1.532.412	168.206	1.417.556	180.538	1.832.602	162.561	1.612.066				
Outras atividades	621	4.222	593	3.292	1.523	2.541	2.252	4.533				
Atividades mal definidas ou não declaradas	7.245	34.011	4.468	19.096	3.100	37.712	450	16.630				

(continua)

(continuação)

Grupamentos de atividade do trabalho principal	2006		2007		2008	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Total	9.827.969	35.520.814	10.274.541	37.178.795	10.414.114	39.210.672
Agrícola	581	65.867	1.895	113.500	1.560	157.917
Outras atividades industriais	233.830	459.430	217.418	474.573	221.400	466.022
Indústria de transformação	42.650	9.196.726	62.489	9.839.063	61.475	10.002.460
Construção	35.896	2.914.673	61.812	2.963.373	61.123	3.605.188
Comércio e reparação	18.224	8.988.994	41.051	9.464.726	39.095	9.684.518
Alojamento e alimentação	6.077	1.894.460	6.575	1.961.220	5.948	2.082.233
Transporte, armazenagem e comunicação	185.887	2.529.262	211.636	2.710.825	225.830	2.960.271
Administração pública	4.349.248	89.313	4.374.130	117.739	4.412.967	100.159
Educação, saúde e serviços sociais	4.773.264	7.414.992	5.080.152	7.743.371	5.184.695	8.127.041
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	180.47	1.948.756	210.090	1.731.670	197.285	1.976.316
Outras atividades	1.339	2.260	825	2.587	900	2.188
Atividades mal definidas ou não declaradas	226	16.081	6.468	56.148	1.836	46.369

(continua)

(continuação)

Grupamentos de atividade do trabalho principal (participação relativa)	2002 (%)		2003 (%)		2004 (%)		2005 (%)	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Total	22,6	77,36	22,6	77,45	22,0	77,98	21,7	78,31
Agrícola	0,0	0,21	0,0	0,22	0,0	0,16	0,0	0,17
Outras atividades industriais	0,5	0,81	0,5	0,96	0,5	1,03	0,5	0,91
Indústria de transformação	0,1	20,45	0,1	20,36	0,1	21,06	0,1	20,71
Construção	0,1	6,99	0,1	6,16	0,1	6,31	0,1	6,31
Comércio e reparação	0,1	18,93	0,1	19,68	0,1	19,16	0,0	20,28
Alojamento e alimentação	0,0	3,94	0,0	3,90	0,0	3,90	0,0	4,08
Transporte, armazenagem e comunicação	0,4	5,76	0,4	5,83	0,4	5,74	0,4	5,72
Administração pública	9,9	0,17	10,0	0,21	9,8	0,19	9,7	0,19
Educação, saúde e serviços sociais	11,0	15,97	10,9	16,40	10,6	15,97	10,5	16,15
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	0,5	4,03	0,4	3,67	0,4	4,38	0,4	3,74
Outras atividades	0,0	0,01	0,0	0,01	0,0	0,01	0,0	0,01
Atividades mal definidas ou não declaradas	0,0	0,09	0,0	0,05	0,0	0,09	0,0	0,04

(continua)

(continuação)

Grupamentos de atividade do trabalho principal (participação relativa)	2006 (%)			2007 (%)			2008 (%)		
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público
Total	21,7	78,33	21,7	78,35	21,0	79,01			
Agrícola	0,0	0,15	0,0	0,24	0,0	0,32			
Outras atividades industriais	0,5	1,01	0,5	1,00	0,4	0,94			
Indústria de transformação	0,1	20,28	0,1	20,73	0,1	20,16			
Construção	0,1	6,43	0,1	6,24	0,1	7,26			
Comércio e reparação	0,0	19,82	0,1	19,95	0,1	19,52			
Alojamento e alimentação	0,0	4,18	0,0	4,13	0,0	4,20			
Transporte, armazenagem e comunicação	0,4	5,58	0,4	5,71	0,5	5,97			
Administração pública	9,6	0,20	9,2	0,25	8,9	0,20			
Educação, saúde e serviços sociais	10,5	16,35	10,7	16,32	10,4	16,38			
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	0,4	4,30	0,4	3,65	0,4	3,98			
Outras atividades	0,0	0,00	0,0	0,01	0,0	0,00			
Atividades mal definidas ou não declaradas	0,0	0,04	0,0	0,12	0,0	0,09			

(continua)

(continuação)

Setores (agregado)	2002		2003		2004		2005	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Primário	2.278	79.249	1.563	84.872	1.267	67.771	0	73.599
Secundário	290.889	10.753.747	282.680	10.619.807	281.115	11.890.826	295.463	12.051.432
Terciário	8.317.748	18.577.795	8.425.625	19.205.492	8.935.096	20.660.551	9.064.262	21.649.753
Outros	7.245	34.011	4.468	19.096	3.100	37.712	450	16.630
Total	8.618.160	29.444.802	8.714.336	29.929.267	9.220.578	32.656.860	9.360.175	33.791.414
Setores (participação relativa)								
	2002 (%)		2003 (%)		2004 (%)		2005 (%)	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Primário	0,03	0,27	0,02	0,28	0,01	0,21	0,00	0,22
Secundário	3,38	36,52	3,24	35,48	3,05	36,41	3,16	35,66
Terciário	96,51	63,09	96,69	64,17	96,90	63,27	96,84	64,07
Outros	0,08	0,12	0,05	0,06	0,03	0,12	0,00	0,05
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(continua)

(continuação)

Setores (agregado)	2006			2007			2008		
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público
Primário	581	65.867	1.895	113.500	1.560	157.917			
Secundário	312.376	12.570.829	341.719	13.277.009	343.998	14.073.670			
Terciário	9.514.786	22.868.037	9.924.459	23.732.138	10.066.720	24.932.716			
Outros	226	16.081	6.468	56.148	1.836	46.369			
Total	9.827.969	35.520.814	10.274.541	37.178.795	10.414.114	39.210.672			
2006 (%)									
Setores (participação relativa)	2006 (%)			2007 (%)			2008 (%)		
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público
Primário	0,01	0,19	0,02	0,31	0,01	0,40			
Secundário	3,18	35,39	3,33	35,71	3,30	35,89			
Terciário	96,81	64,38	96,59	63,83	96,66	63,59			
Outros	0,00	0,05	0,06	0,15	0,02	0,12			
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: PNADs. Elaboração: Ipea.

**ANEXO B**

**TABELA B.1**  
**Brasil: distribuição setorial do emprego público – 2002-2007**

Grupos de atividade	Absoluto		%	
	2002	2007	2002	2007
Total	8.618.160	10.274.541	100,00	100,00
01. Agrícola	2.278	1.895	0,03	0,03
02. Agricultura, pecuária e serviços relacionados com estas atividades	2.278	1.895	0,03	0,03
03. Silvicultura, exploração florestal e serviços relacionados com estas atividades			0,00	0,00
04. Pesca, aquicultura e atividades dos serviços relacionados com estas atividades			0,00	0,00
05. Indústria de transformação	44.388	62.489	0,52	0,52
06. Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	7.588	8.681	0,09	0,09
07. Fabricação de produtos do fumo			0,00	0,00
08. Fabricação de produtos têxteis			0,00	0,00
09. Confecção de artigos do vestuário e acessórios	329	2.847	0,00	0,00
10. Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados			0,00	0,00
11. Fabricação de produtos de madeira			0,00	0,00
12. Fabricação de Celulose, papel e produtos de papel			0,00	0,00
13. Edição, impressão e reprodução de gravações			0,00	0,00
14. Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool	4.001	399	0,05	0,05
15. Fabricação de produtos químicos	19.744	16.919	0,23	0,23
	1.784	11.069	0,02	0,02

(continua)

(continuação)

Grupos de atividade	Absoluto		%	
	2002	2007	2002	2007
16. Fabricação de produtos de borracha e plástico	1.148	4.363	0,00	0,00
17. Fabricação de produtos de minerais não metálicos	205	516	0,01	0,01
18. Metalurgia básica	2.960	3.474	0,00	0,00
19. Fabricação de produtos de metal	1.596	492	0,03	0,03
20. Fabricação de máquinas e equipamentos	961	0,02	0,02	0,02
21. Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática	1.291	398	0,00	0,00
22. Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	408	610	0,01	0,01
23. Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações	871	1.582	0,00	0,00
24. Fabricação de equipamentos de instrumentação médica	192	353	0,01	0,01
25. Fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias	2.077	3.036	0,00	0,00
26. Fabricação de outros equipamentos de transporte	394	3.025	0,02	0,02
27. Fabricação de móveis e indústrias diversas	1.260	0,00	0,00	0,00
28. Reciclagem	50.434	56.179	0,00	0,00
29. Eletricidade, gás e água quente	127.222	128.748	0,59	0,59
30. Captação, tratamento e distribuição de água	194.801	217.418	1,48	1,48
31. Outras atividades industriais (indústrias extractivas; e produção e distribuição de eletricidade, gás e água)	360	0,00	2,26	2,26
32. Extração de carvão mineral				(continua)

(continuação)

Grupos de atividade	Absoluto		%	
	2002	2007	2002	2007
33. Extração de petróleo e serviços correlatos	16.456	25.806	0,19	0,19
34. Extração de minerais radioativos	643	0,00	0,00	0,00
35. Extração de minerais metálicos	2.781	0,00	0,00	0,00
36. Extração de minerais não metálicos	329	3.261	0,00	0,00
37. Construção	51.500	61.812	0,60	0,60
38. Comércio e reparação	20.762	41.051	0,24	0,24
39. Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas; e comércio a varejo de combustíveis	1.762	2.767	0,02	0,02
40. Intermediários do comércio, comércio e reparação de objetos pessoais e domésticos	19.000	38.284	0,22	0,22
41. Alojamento e alimentação	2.329	6.575	0,03	0,03
42. Transporte, armazenagem e comunicação	164.816	211.636	1,91	1,91
43. Transporte terrestre	40.949	58.860	0,48	0,48
44. Transporte aquaviário	2.440	4.440	0,03	0,03
45. Transporte aéreo	203	3.471	0,00	0,00
46. Atividades anexas e auxiliares do transporte e agências de viagem	22.067	22.936	0,26	0,26
47. Correios e telecomunicações	99.157	121.929	1,15	1,15
48. Outras atividades dos serviços	329.035	442.482	3,82	3,82
49. Intermediação financeira, exclusiva de seguros e previdência privada	204.736	231.446	2,38	2,38
50. Seguros e previdência privada	2.458	2.877	0,03	0,03
51. Atividades auxiliares da intermediação financeira	4.805	3.127	0,06	0,06

(continua)

(continuação)

Grupos de atividade	Absoluto			%	
	2002	2007	2002	2007	2007
52. Atividades imobiliárias	1.728	6.798	0,02	0,02	0,02
53. Aluguel de veículos, máquinas e equipamentos sem condutores ou operadores e de objetos pessoais e domésticos	308	0,00	0,00	0,00	0,00
54. Atividades de informática e conexas	13.733	16.842	0,16	0,16	0,16
55. Pesquisa e desenvolvimento	17.030	21.408	0,20	0,20	0,20
56. Serviços prestados principalmente às empresas	84.237	159.984	0,98	0,98	0,98
57. Administração pública, defesa e segurança social	3.755.655	4.374.130	43,58	43,58	43,58
58. Educação, saúde e serviços sociais	3.858.829	4.637.670	44,78	44,78	44,78
59. Educação	2.838.441	3.399.423	32,94	32,94	32,94
60. Saúde e serviços sociais	1.020.388	1.238.247	11,84	11,84	11,84
61. Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	185.701	210.090	2,15	2,15	2,15
62. Limpeza urbana e esgoto; e atividades conexas	100.344	92.383	1,16	1,16	1,16
63. Atividades associativas	21.585	30.942	0,25	0,25	0,25
64. Atividades recreativas, culturais e desportivas	51.957	72.555	0,60	0,60	0,60
65. Serviços pessoais	11.815	14.210	0,14	0,14	0,14
66. Serviços domésticos	621	825	0,00	0,00	0,00
67. Outras atividades	7.245	6.468	0,08	0,08	0,08
68. Atividades mal definidas ou não declaradas					

Fonte: PNADs. Elaboração: Ipea.

## CAPÍTULO 7

# EMPREGO PÚBLICO E OCUPAÇÕES NO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL NOS ANOS 2000

Eneuton Dornellas Pessoa de Carvalho

## 1 INTRODUÇÃO

O que o Estado faz? Há algumas maneiras de se responder a esta questão. Uma primeira consiste em desvendar o conjunto de leis, normas e regras que fixam o conjunto de deveres e obrigações estatais. Nos casos em que o Estado possui estrutura federativa, há que se considerar o arranjo federativo e as esferas de governo existentes. Outra, sob a ótica do gasto público, consiste em mapear a alocação e as despesas públicas por setores de atividade. Por fim, é possível identificar a distribuição da força de trabalho no serviço público por áreas de atuação.

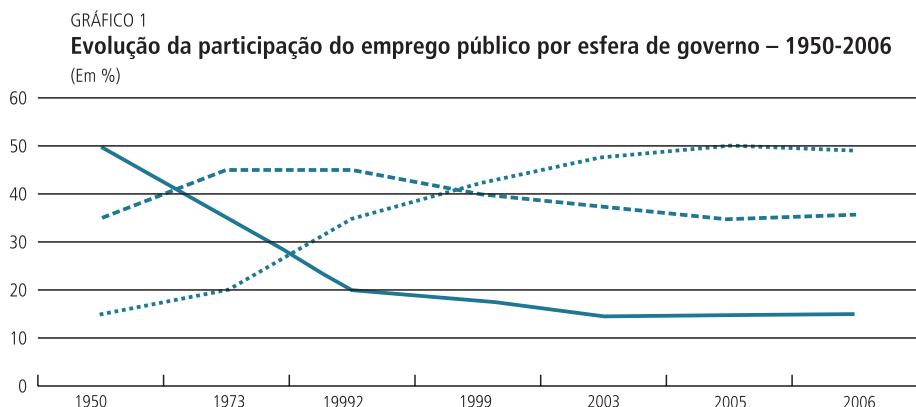
É nesta última perspectiva, a das políticas públicas, que desenvolvemos este capítulo. Ele se propõe, através do movimento ocupacional do emprego público municipal, dar conta do desenvolvimento das funções governamentais, em particular aquelas nas áreas de educação, saúde e segurança pública.

## 2 EMPREGO PÚBLICO MUNICIPAL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Em 1950, o emprego público no município correspondia a 15% do emprego público no país. Em 2005, sua proporção praticamente chega à metade.

Desde os anos 1950 que o emprego municipal cresce proporcionalmente mais, o que ocasionou mudança da composição do emprego público, por esfera do governo. Atualmente, o emprego municipal corresponde a cerca da metade do emprego público no país. Essa também foi a evolução do emprego público em muitos países desenvolvidos ao longo do século XX:<sup>1</sup> a expansão do emprego público sobretudo em sua dimensão local. O peculiar no Brasil corresponde ao caráter retardatário desse processo. Após 30 anos, cerca da metade do emprego público no país tem dimensão local.

1. No Reino Unido, por exemplo, o emprego público local quintuplicou entre 1890 e 1920. Ver Hogwood (2008).



Fonte: Rezende e Castelo Branco (1976, p. 45). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE/PNAD).  
 Elaboração: Ipea.

— Federal    - - - Estadual    ... Municipal

A menor proporção do emprego municipal até meados dos anos 1970 é uma evidência de que o município prestava poucos serviços. Duas pesquisas do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), no final dos anos 1950 e início dos anos 1970, mostraram que apenas reduzida parcela de municípios, os maiores e as capitais dos estados, mantinha serviços públicos.<sup>2</sup> Neste sentido, a maior expansão do emprego municipal, a partir da segunda metade dos anos 1970, foi resultado do processo de municipalização dos serviços básicos, em particular os de saúde e educação (IBAM, 1975). A tendência do crescimento proporcional do emprego municipal aprofundou-se nos anos 1990, após a Constituição Federal de 1988, com a universalização em marcha dos serviços sociais básicos. Outro fator a se considerar diz respeito ao grande número de municípios criados e instalados após 1988.

### 3 EMPREGO PÚBLICO MUNICIPAL: SUA EVOLUÇÃO RECENTE

A primeira evidência da evolução nos anos 1990 do emprego municipal é a sua expansão frente ao retraimento do emprego público nas outras esferas governamentais. Nos anos 1990, o emprego público municipal ampliou-se em cerca de 22%.

Além da tendência à universalização dos serviços sociais básicos nos anos 1990, se associa o crescimento do emprego público à criação de municípios após a Constituição Federal de 1988. Pela primeira vez o município ganhou o *status* de “ente federativo”, passando a gozar de maior autonomia administrativa, competência tributária, participação maior na receita das outras esferas e maior responsabilidade na provisão de serviços.

2. A este respeito, ver Pessoa (2010, p. 359).

TABELA 1

**Emprego público por esfera de governo no trabalho principal – 1992-2009**

(Em milhares)

Esferas de governo	1992	1995	1999	2002	2009
Federal	1.477	1.443	1.440	1.247	1.565
Estadual	3.362	3.442	3.154	3.265	3.502
Municipal	2.666	2.958	3.228	4.101	5.426
Total	7.505	7.843	7.949	8.613	10.493

Fonte: IBGE/PNAD. Elaboração: Ipea.

Com efeito, entre 1985 e 2003 foram criados 1.456 municípios, um crescimento de 35% no período. A grande maioria deles, 95%, tinha menos de 20 mil habitantes.

TABELA 2

**Municípios por classe de tamanho populacional**

(Em %)

Brasil	2005		
	Número	Municípios	População
Até 20.000 hab.	3.970	0,71	0,18
20.001 até 50.000 hab.	1.026	0,18	0,17
50.001 até 100.000 hab.	313	0,06	0,12
100.001 até 500.000 hab.	220	0,04	0,25
Acima de 500.000 hab.	35	0,01	0,28
Total	5.564		

Fonte: IBGE/PNAD. Elaboração: Ipea.

Mais especificamente, diz-se que a recente criação de grande número de municípios se deveu à ampliação do acesso aos recursos federativos, em particular ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Sobre isso, estudos<sup>3</sup> mostram que a maioria dos pequenos municípios é financeiramente dependente. Por um lado, eles não contam com estrutura e capacidade administrativa para coletar os impostos da sua competência. As evidências são de que a participação das receitas próprias na receita total varia com o tamanho do município. Quanto menor o número de habitantes menor a participação da receita própria na receita total: o município presta serviços de forma menos eficiente, por não contar com economias de escala. Há também evidências de que, para os pequenos municípios,

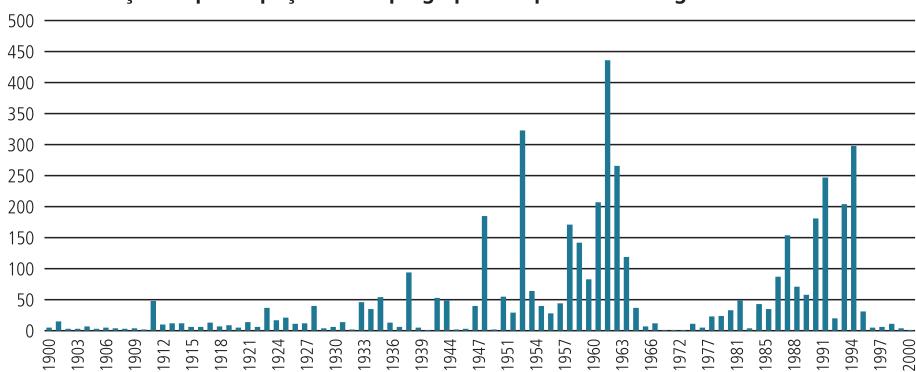
3. Ver, a este respeito, Magalhães (2007).

o dispêndio administrativo e legislativo *per capita* é proporcionalmente maior. Enfim, a Constituição de 1988, ao fazer do município um ente federativo, e estabelecer transferências financeiras obrigatórias, contribuiu para a criação de grande número de municípios.

Por sua vez, pesquisas realizadas ao longo dos anos 1990, junto aos prefeitos ou aos habitantes dos novos municípios, deram conta de outras motivações para a sua criação. Os entrevistados justificaram-na a partir das necessidades do desenvolvimento local. Para eles o novo município amplia o acesso aos serviços públicos, com a correspondente crítica de que os serviços são concentrados na sede do município de origem, ou então o novo município mostra-se importante para manter o ritmo da atividade econômica local ou mesmo para animar a economia estagnada do lugar. As justificativas também se remetem às características do município criado: tamanho da sua população, extensão do seu território e sua viabilidade econômica. Por fim, a criação é justificada pela atitude dos municíipes: não há relatos de qualquer novo município cuja população local quisesse reverter o processo de emancipação municipal (MAGALHÃES, 2007).

Os que identificam na criação de grande número de municípios uma consequência da natureza “pródiga” da atual Constituição não consideram a evidência de que nos anos 1946-1963 foi criado um maior número de municípios: 2.118. Após dois regimes autoritários esse foi o padrão. Os regimes ditoriais no Brasil, entre outras coisas, reprimiram os anseios por maior autonomia local.

**GRÁFICO 2**  
**Evolução da participação do emprego público por esfera de governo – 1950-2006**



Fonte: IBGE. Elaboração: Ipea.

A criação de municípios, por seu turno, significa a expansão dos aparelhos do Estado e, por conseguinte, do emprego público local. E assim ocorreu. Os números apontam que, após os anos de 1950, o emprego público municipal cresceu em maior proporção relativamente às outras esferas. Com efeito, se até meados

dos anos 1970 os municípios prestavam poucos serviços, uma hipótese é que o crescimento do emprego público local até esse período muito se deveu à criação de grande número de municípios no interregno democrático de 1946-1963.

Quando a criação de municípios é considerada por estados, observa-se que nos anos 1946 até 1963 os estados com maior número de municípios criados, em ordem decrescente, foram: Minas Gerais, Paraná, São Paulo, Bahia e Santa Catarina. Nos anos 1985 até 2003, foram: Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Piauí.

TABELA 3

**Municípios criados no Brasil por Unidades da Federação (UFs) da Colônia até os dias atuais**

Brasil e UFs	Total	Séculos XVI a XIX	1900 até 1929	1930 até 1945	1946 até 1963	1964 até 1984	1985 até 2003
Brasil	5.564	939	344	380	2.118	327	1.456
São Paulo	645	148	85	72	200	67	73
Minas Gerais	853	125	88	103	406	0	131
Bahia	417	92	19	39	186	0	81
Rio Grande do Sul	496	63	17	12	93	59	252
Pernambuco	185	58	25	3	79	3	17
Rio de Janeiro	92	46	2	5	11	0	28
Maranhão	217	44	5	17	56	10	85
Ceará	184	42	7	29	63	1	42
Rio Grande do Norte	167	33	5	4	108	1	16
Sergipe	75	32	8	2	31	2	0
Pará	143	32	7	18	25	5	56
Paraíba	223	31	7	3	122	8	52
Alagoas	102	31	2	0	61	2	6
Espírito Santo	78	25	5	3	20	5	20
Paraná	399	24	15	15	206	50	89
Goiás	246	23	9	12	125	15	62
Piauí	223	23	4	20	66	2	108
Santa Catarina	293	22	12	11	140	14	94
Amazonas	62	21	0	4	19	15	3
Tocantins	139	8	3	0	41	8	79
Mato Grosso	141	7	4	3	20	24	83
Mato Grosso do Sul	78	6	7	2	32	17	14
Amapá	16	2	1	1	1	0	11
Roraima	15	1	0	0	1	6	7
Rondônia	52	0	2	0	0	13	37
Acre	22	0	5	2	5	0	10

Fonte: IBGE. Elaboração: Ipea.

Obs.: O número de municípios do estado antes da sua criação corresponde ao número de municípios que havia no seu território atual.

#### **4 EMPREGO MUNICIPAL: PRINCIPAIS OCUPAÇÕES NO PERÍODO – 2002-2009**

O emprego público municipal cresceu 32% no período 2002-2009. As 16 ocupações com maior número de servidores, evidenciadas na tabela 4, abrangem quase 70% do total dos servidores municipais. Tais ocupações representam bem o que foi a evolução recente do emprego municipal.

Tomando-se o emprego municipal por área de atividade, sobressai-se a participação da área de ensino. Cerca de um quinto dos servidores nos municípios são professores da rede, principalmente no ensino fundamental.

TABELA 4

#### **Ocupações mais numerosas no emprego público municipal – 2002-2009**

(Em milhares)

As 16 ocupações mais numerosas	2002	2009	Variação absoluta	Variação %
1. Trabalhadores nos serviços de manutenção e conservação de edifícios e logradouros	497.444	579.696	82.252	16,5
2. Professores com nível médio no ensino fundamental	447.079	346.846	-100.233	-22,0
3. Professores com formação de nível superior	322.047	744.024	421.977	131,0
4. Escriturários em geral, agentes, assistentes e auxiliares administrativos	224.443	455.354	230.911	103,0
5. Agentes da saúde e do meio ambiente	220.198	342.003	121.850	55,3
6. Cozinheiros	176.623	249.496	72.873	41,0
7. Guardas e vigias	156.510	196.264	39.754	25,4
8. Técnicos e auxiliares de enfermagem	133.946	181.071	47.125	35,0
9. Professores leigos	115.395	39.617	-75.778	-65,0
10. Dirigentes das áreas de apoio da administração pública	91.129	100.350	9.221	10,0
11. Secretários de expediente e estenógrafos	90.113	73.257	-16.856	-19,0
12. Atendentes de enfermagem, parteiras práticas	76.367	55.643	-20.724	-27,0
13. Condutores de veículos sobre rodas	70.348	85.153	14.805	21,0
14. Trabalhadores nos serviços de administração de edifícios	70.002	94.551	24.549	35,0
15. Repcionistas	67.594	109.458	41.864	62,0
16. Programadores, avaliadores e orientadores de ensino	64.366	91.997	27.631	43,0
Soma	2.823.604	3.744.780	921.176	33,0
Emprego público municipal	4.102.698	5.426.496	1.305.798	32,3

Fonte: IBGE/PNAD. Elaboração: Ipea.

TABELA 5

**Ocupações que mais cresceram na esfera municipal – 2002-2009**

(Em %)

As dez primeiras ocupações	Variação relativa 2002-2009
1. Psicólogos e psicanalistas	542
2. Professores com formação de nível superior na educação infantil	505
3. Técnicos em programação	401
4. Fisioterapeutas e afins	394
5. Advogados	322
6. Enfermeiros de nível superior e afins	266
7. Engenheiros civis e afins	231
8. Policiais e guardas de trânsito	181
9. Gerentes das áreas de apoio	132
10. Inspetores de alunos	125

Fonte: IBGE/PNAD. Elaboração: Ipea.

TABELA 6

**Ocupações que mais se reduziram na esfera municipal – 2002-2009**

(Em %)

As dez primeiras ocupações	Variação relativa 2002-2009
1. Técnicos em administração	87
2. Professores leigos	65
3. Técnicos em contabilidade	58
4. Telefonistas	55
5. Contínuos	51
6. Escriturários de contabilidade	50
7. Supervisores da construção civil	47
8. Operadores de máquinas e escritórios	47
9. Trabalhadores de terraplenagem e fundações	33
10. Atendentes de enfermagem, parteiras práticas e afins	27

Fonte: IBGE/PNAD. Elaboração: Ipea.

**5 O EMPREGO PÚBLICO NA ÁREA ADMINISTRATIVA E DE MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS**

As ocupações nas áreas administrativas e de conservação e limpeza geralmente são denominadas “ocupações-meios”, embora não haja esforço maior para buscar precisar o significado do termo. Em se tratando de um conceito que normalmente se define pelo seu oposto, o de “ocupações-fins”, intuitivamente se busca definir estas para então se apontar aquelas primeiras. Cabe reiterar, no entanto, que essa

questão nunca foi objeto de discussão mais aprofundada. Deste modo, tampouco o significado de ocupações-fins foi devidamente solucionado.

A discussão recente a respeito da “burocracia das ruas” traz alguma luz a essa questão, na medida em que se atribui a ela, a *street level bureaucracy*, o desempenho das atividades-fins: a provisão de serviços diretamente ao público. O professor, o médico, o policial, a enfermeira e mesmo o juiz são exemplos da burocracia das ruas. Por extensão, as ocupações-meios correspondem às atividades auxiliares ou às atividades requeridas ao funcionamento interno ou administrativo.

Se para algumas ocupações seu caráter de atividade-fim é mais evidente, de acordo com a lógica da burocracia das ruas, numa perspectiva estritamente organizacional, isso não ocorre. O que dizer, pois, da ocupação de recepcionista em um hospital público? Ela não faz parte das atividades-fins do hospital, embora esse profissional lide diretamente com o público e sua atuação impacte diretamente no bem-estar das pessoas. E mesmo aquelas ocupações que indubitavelmente são consideradas como fins, dependendo do órgão de atuação, têm este seu caráter questionável. Por exemplo, um médico que atende um órgão burocrático, no contexto desse órgão a que está formalmente vinculado ele exerce uma atividade-meio.

Não há, pois, como definir, *a priori*, o caráter “meio/fim” das ocupações sem tomar como referência o contexto organizacional no qual se inserem. Desta perspectiva, a distinção entre ocupações-meios e fins tem como parâmetro a finalidade e os objetivos do órgão: as ocupações-fins correspondem ao núcleo duro das suas atividades e as ocupações-meios às atividades auxiliares e de apoio.

Ademais, em qualquer dos sentidos que se empreguem os termos ocupações-meios e ocupações-fins, esta distinção encerra determinada ordem de preferência. Na visão da burocracia das ruas as ocupações-fins são fundamentais para o bem-estar social, e, do ponto de vista organizacional, as ocupações-fins conferem existência concreta aos entes públicos. Como resultado, as ocupações-meios são geralmente consideradas como de segunda ordem ou mesmo supérfluas.

Porém, a dicotomia meio/fim é insuficiente para dar conta do grande número de ocupações que, a depender da perspectiva, se da burocracia das ruas ou da que considera o contexto organizacional, é, concomitantemente, “meio e fim”. O recepcionista no hospital público e o médico no órgão burocrático ilustram essa dificuldade. Com efeito, reduzido número de ocupações são de ambas as perspectivas, indubitavelmente, apenas ocupações-meios ou ocupações-fins. Além do que, é frágil a ideia de que as ocupações-meios são menos importantes. Guardas e vigias, motoristas de ambulâncias, cozinheiros da merenda escolar, trabalhadores na conservação e manutenção de equipamentos públicos, todas elas são ocupações socialmente relevantes.

De qualquer modo, a força de trabalho no setor público é em grande parte identificada com as funções burocráticas e de representação política, o que contribui para o senso comum de que o aumento do emprego público resulta da expansão das ocupações-meios. Por conseguinte, é comum a ideia de que cortes e congelamentos de vagas no setor público reduzem o desperdício e o uso cliente-lista da máquina, sem prejudicar a provisão de serviços.

No entanto, as evidências são de que a evolução histórica do emprego no setor público deveu-se ao desenvolvimento das atividades-fins, ou então das ocupações relevantes do ponto de vista social, e isto, sobretudo, nos governos locais. Com efeito, o exame dos dados sobre as ocupações no setor público, na esfera municipal, revela a menor proporção das áreas administrativas e de conservação/manutenção de equipamentos públicos.

Entre as 16 ocupações mais numerosas nos municípios, as vinculadas a conservação, manutenção e preservação de edifícios e logradouros, as administrativas e de secretariado, identificadas com ocupações-meios, representam cerca de 30% do emprego municipal no período 2002-2009.

Isoladamente, porém, a ocupação trabalhadores nos serviços de manutenção e conservação de edifícios e logradouros é a mais numerosa. Essa ocupação corresponde a um conjunto bem amplo de profissionais e se compõe principalmente de garis e varredores de rua, zeladores e faxineiros de edifícios e jardineiros de praças e logradouros. Na última década aumentou significativamente a proporção de servidores estatutários, de 43% em 2002 para 53% em 2009. Isso ocorreu em detrimento do vínculo Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), já que o vínculo Outros permaneceu correspondendo a cerca de um quarto desses servidores.

Houve expressivo crescimento de novas ocupações ou então daquelas que denotam a estruturação do aparelho administrativo municipal e as funções de direção. Os técnicos em programação cresceram 401%, os advogados, 394%, os profissionais de recursos humanos, 266%, os gerentes, 124%, e a ocupação de escriturários, agentes, assistentes e auxiliares administrativos, 121%.

Em contrapartida, ocupações mais antigas ou tradicionais, como as de secretário de expediente e estenógrafos, técnicos em administração, escriturários e técnicos em contabilidade, telefonistas e contínuos, reduziram em mais da metade o seu contingente no período.

A literatura dá conta de que as ocupações-meios são mais passíveis de redução via processos de racionalização do trabalho e de reestruturação produtiva. Este é um fator que, ademais, explicaria a criação e o crescimento de novas ocupações, em particular na área da informática. Na última década, a redução das ocupações-meios mais antigas e tradicionais *vis-à-vis* o crescimento das mais novas,

denota essa tendência. Ademais, a grande expansão do número de municípios na década de 1990 leva a crer que pelo menos parte da expansão das ocupações-meios nos anos posteriores deveu-se à necessidade de estruturação dos aparelhos administrativos nos novos municípios.

## 6 O EMPREGO PÚBLICO NO ENSINO MUNICIPAL

Em 2009 a ocupação de professor no governo municipal empregou aproximadamente 1 milhão e 130 mil servidores, cerca de um quinto do total de servidores municipais. Nos anos 2000 os docentes com formação de nível superior nas séries iniciais do ensino fundamental, 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série, foi o contingente de servidores com maior expansão absoluta (156 mil servidores), seguido dos professores com formação superior de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série do ensino fundamental (em torno de 147 mil). No total, os docentes com nível superior na rede pública municipal aumentaram seu contingente em quase 422 mil. O destaque ficou com os docentes com formação superior no ensino infantil. Eles cresceram 505% no período. Em 2002 eles eram em torno de 14 mil e em 2009 somavam quase 90 mil. Em contraste, os professores com formação de nível médio reduziram o número em quase 105 mil, seguido dos professores leigos no ensino infantil e fundamental: se reduziram em 77 mil. Resta ainda um contingente expressivo de professores nesses níveis de ensino, aproximadamente 380 mil docentes, sem formação de nível superior.

Houve ainda crescimento expressivo de ocupações diretamente vinculadas ao magistério, a exemplo dos programadores, avaliadores e orientadores do ensino, dos inspetores de alunos e das ocupações auxiliares ao sistema de ensino, como os cozinheiros e os condutores de veículos sobre rodas. Certamente uma parcela desses profissionais foi admitida no serviço público por conta do Programa Nacional de Merenda Escolar (Pnae), do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) de alunos nas zonas rurais e da implantação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu).<sup>4</sup>

A evolução das ocupações vinculadas à área do ensino público municipal nos anos 2000 segue de perto as determinações constitucionais, bem como o conjunto de programas e decisões de política direcionado para a área na década. É sabido que a Constituição Federal de 1988 atribui ao município cuidar do ensino infantil e da educação fundamental. Na década, a educação infantil foi incluída na educação básica, o que não significa que a frequência em creches e pré-escolas seja obrigatória. Isso só ocorre para o caso do ensino fundamental. Ademais, um dos principais problemas desse ensino é a carência de professores habilitados.

4. A discussão que segue, sobre as políticas sociais, fez uso do periódico do Ipea: *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, nº 13 (2005) e nº 16 (2008).

Criou-se, então, em 2005, o Pró-infantil, programa que visa habilitar esses profissionais. Houve também, em 2004, a ampliação do Pnae para a educação infantil.

As metas fixadas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), em 2001, previa assegurar matrículas para pelo menos 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das crianças de 4 a 6 anos em 2011. No entanto, em 2005, apenas 13% das crianças da primeira faixa etária frequentavam creches e 73% das da segunda faixa etária iam à escola. Em resumo, a necessidade de ampliação do número de matrículas nesse nível educacional tende a ampliar o seu quadro de professores. Além disso, permanece a necessidade de esforços para a formação dos docentes, haja vista o grande contingente deles sem formação de nível superior.

A educação fundamental, devido ao seu caráter obrigatório, desde os anos de 1990 que se atingiu a ampliação quase universal das matrículas na faixa etária de 7 a 14 anos.<sup>5</sup> Há, assim, o consenso de que nos dias de hoje o desafio do ensino público fundamental é o de melhorar sua qualidade. O conjunto de programas governamentais vai nessa direção. O governo fixou um gasto mínimo por aluno, estabeleceu o ano escolar de 200 dias letivos e definiu a ampliação progressiva da carga horária para o tempo integral, bem como estendeu seu tempo de integralização, que passou de oito para nove anos, e busca introduzir na sala de aula as inovações tecnológicas visando facilitar o processo de ensino e aprendizagem. Na gestão da força de trabalho, ficou definido um nível nacional básico para o salário da categoria, e continuam os esforços para melhorar o nível educacional dos professores da rede.

Esse conjunto de ações explica por que se ampliou o quadro de docente da rede pública, não obstante se ter atingido praticamente a universalização do ensino fundamental no fim da década de 1990. De outra parte, a sua crescente melhoria tende a atrair alunos da rede privada. Enfim, nos próximos anos a tendência é continuar as pressões pela ampliação do quadro docente no ensino fundamental público.

## 7 O EMPREGO PÚBLICO NA SAÚDE MUNICIPAL

Com relação à força de trabalho vinculada à saúde pública municipal, anos 2000, a ocupação atendentes de enfermagem, parteiras práticas e afins foi a única que se reduziu. A hipótese é que esses profissionais foram substituídos pelos da ocupação de técnicos e auxiliares de enfermagem.

Houve forte expansão do emprego nas ocupações que ultrapassam o escopo mais tradicional dos serviços de saúde. O forte aumento no número de psicólogos

5. No ano 2000, 90,3% das crianças de 7 a 14 anos estavam matriculadas no ensino fundamental (RESENDE; DA MATA; CAMARGO, 2007, p. 119).

e psicanalistas, fisioterapeutas e dentistas evidencia a tendência à diversificação dos serviços municipais de saúde.

O número de médicos teve aumento de 64%, um dos menores entre as ocupações da área. Isto provavelmente deveu-se à expansão dos serviços preventivos e básicos, muito a cargo da atuação de outros profissionais. Neste sentido, o maior contingente de servidores adicionados à saúde, nos anos de 2000, foi o de agentes de saúde e do meio ambiente.

A importância dos serviços de saúde municipal é destacada na Constituição de 1988. Nela, o município é o único ente a quem se atribui explicitamente a competência na provisão de serviços de atendimento à saúde, com “a cooperação técnica e financeira da União e do Estado”.<sup>6</sup> Ao município cabe também formular a política local, bem como planejar, contratar, avaliar e controlar os estabelecimentos de saúde.

A ampliação e diversificação das funções na saúde, como consequência dos princípios da descentralização e hierarquização que nortearam o processo de construção da política de saúde no país, e que culminou na criação do Sistema Único de Saúde (SUS), fez crescer, desde finais dos anos 1970, o emprego municipal na área.

Desde então o município experimenta a estruturação e o fortalecimento dos serviços de saúde. O processo de descentralização foi impulsionado nos anos 1990, com a atuação da Comissão Intergestora Tripartite (CIT), que passou a definir as normas operacionais – básicas e assistenciais – com respeito às relações entre as esferas de governo, bem como os instrumentos para a sua execução. Em 2006, o estabelecimento do Novo Pacto pela Saúde levou o processo de descentralização a patamar superior. Com ele, superou-se a figura de habilitação dos municípios e estados a alguma condição de gestão. Ademais, houve o deslocamento para os estados – no âmbito das Comissões Intergestoras Bipartites (CIBs) – de decisões antes tomadas no âmbito federal com relação a critérios e regras de funcionamento do sistema.

Atualmente a esfera municipal provê também serviços de maior complexidade em ambulatórios e hospitais. Alguns números dão ideia da evolução recente dos serviços municipais na área: dos 5,6 mil municípios existentes, pelo menos 5,2 mil deles contavam, em 2009, com equipes de saúde da família. Há 15 anos, em 1994, praticamente inexistiam tais equipes. Em relação aos leitos hospitalares, em 1992, dos 135 mil leitos na rede pública, apenas 26% deles eram municipais. Em 2005 havia quase 149 mil na rede pública e a esfera municipal respondia por 47%

---

6. Constituição Federal de 1988, Título III, Cap. IV, Artigo 30, Item VII.

deles. E em relação ao número de empregos médicos, em 1992, dos cerca de 150 mil existentes na rede pública de saúde, 46% deles eram no município. Em 2005 existiam 243,3 mil empregos médicos no setor público, 65% deles nos municípios.<sup>7</sup>

Neste sentido os dados apontam que muito da eficiência e efetividade dos serviços na área da saúde está relacionado à atuação municipal. A este respeito, talvez uma dificuldade maior se deva à pouca experiência dos municípios, principalmente os menores, em administrar redes de serviços com o grau de complexidade da do SUS. Até meados dos anos 1970 apenas os municípios maiores prestavam serviços de saúde, e mesmo assim de forma pontual. Como consequência, aumenta a importância da gestão da burocracia das ruas nessa área.

Quando se considera a força de trabalho na saúde pública do país, uma primeira questão a se atentar é quanto ao direito constitucional que lhe assegura possuir mais de um vínculo de trabalho. Na saúde é possível ao médico ao mesmo tempo ser estatutário, ter vínculo com a CLT e ainda ser profissional liberal. Efetivamente, o grosso dos serviços de saúde é realizado por servidores em tempo parcial que possuem mais de um vínculo de trabalho. Clara está a impossibilidade de se tratar esse servidor igual a outro, que possui tempo de trabalho integral e vínculo exclusivo com o setor público.

A discussão sobre o regime de trabalho mais compatível para a força de trabalho na área da saúde está deveras vinculada à discussão sobre as novas formas de gestão dos serviços públicos. Na saúde as unidades assistenciais mais complexas: ambulatórios, maternidades e hospitais – cada vez mais funcionam como pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, sob a forma de fundações de apoio, fundações estatais, organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) e organizações sociais (OSs).<sup>8</sup>

No tocante à gestão da força de trabalho, a vantagem dessas novas formas é tornar mais ágil e flexível o processo de contratação e dispensa de pessoal, bem como de se ter política mais autônoma de remunerações. Essas organizações não estão no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que cria obstáculos à expansão e remuneração da força de trabalho, nem da Lei de Licitações, que torna o processo licitatório moroso. Ademais, evidencia-se que o regime estatutário mostra-se inadequado para atrair as especialidades médicas mais requisitadas, a exemplo dos oftalmologistas, que se recusam a prestar concurso, e, quando o fazem, comumente não tomam posse. Em suma, as normas do Direito Público, a Legislação Orçamentária, o Estatuto dos Servidores Civis e a Lei nº 8.666 seriam como óbices ao adequado funcionamento das unidades estatais de saúde. Por

7. Ver Nogueira (2010, cap. VII, p. 253, tabela 2 e p. 254, gráfico 1).

8. Para essa discussão, ver Nogueira (2010).

conseguinte, propõe-se à administração direta contratar serviços de organizações da esfera privada sem fins lucrativos, que dispõem de autonomia técnico financeira e gerencial. Para os seus defensores essas modalidades de gestão possibilitam maior eficiência e efetividade dos serviços públicos.

Os que se posicionam contrários a esta proposta colocam em dúvida a capacidade da administração direta de fazer cumprir adequadamente os contratos com o risco adicional de se haver transferido patrimônio e recursos do Estado para esses entes privados. Há ainda o temor de que tal situação resulte em tratamento desigual dos usuários, a depender da forma de acesso aos serviços. A diversidade no acesso comprometeria a equidade e a universalidade dos serviços, princípios que norteiam o SUS. Alega-se também a maior probabilidade de haver, numa mesma unidade assistencial, profissionais com regimes de trabalho e níveis salariais diferenciados, sendo um fator desmotivador de segmentos do quadro de pessoal.

Esta discussão existe porque na realidade vários estados e municípios vêm se utilizando das novas formas de gestão dos serviços públicos.<sup>9</sup> No mundo, os países anglo-saxões foram os pioneiros. Desde os anos 1990 que alguns países passaram a conceder autonomia formal a órgãos públicos provedores de serviços, passando a administração direta a “contratar” essas organizações para prestarem serviços a ela. Muitas delas deixam de fazer parte do setor público e passam a trabalhar para o setor público.

No Reino Unido, um importante desenvolvimento do serviço civil desde 1998 foi o estabelecimento das agências denominadas *New steps*. Num primeiro momento, seu *staff* permaneceu no serviço civil, mas posteriormente algumas delas foram privatizadas e o governo central passou a contratar seus serviços. Como consequência, os funcionários perderam o *status* de servidores civis e deixaram de trabalhar no governo para trabalhar para o governo (HOGWOOD, 2008).

São escassos os estudos voltados à avaliação do desempenho dessas novas formas de gestão. Quinhões (2009, *apud* NOGUEIRA, 2010, p. 266), baseado em pesquisa realizada em apenas três hospitais do Estado de São Paulo, administrados na forma de OS, concluiu que eles demonstram “desempenho significativamente mais satisfatório em comparação com grupos de hospitais da administração direta”. Nesses hospitais foram maiores as “altas hospitalares por leito e atendimentos ambulatoriais por sala”, e cresceu a “produção de serviços por

9. Em Nogueira (2010, p. 204-205), tem-se que em 2009 o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) registra 106 unidades assistenciais de OSs funcionando no SUS no país. O autor alerta que este dado provavelmente está subestimado, haja vista que só no Estado de São Paulo a Secretaria Estadual da Saúde divulgou a existência de pelo menos 35 unidades assistenciais funcionando nos moldes de OSs. O autor ainda alerta para a necessidade de se distinguir a entidade gestora como OS da unidade assistencial mantida. No caso, a entidade gestora pode manter mais de uma unidade assistencial.

pessoal disponível". A propósito, cabe saber se tais indicadores quantitativos exprimem maior grau de resolutividade dos serviços prestados e se aumentou o grau de confiança dos usuários nesses hospitais.

Na literatura dos países anglo-saxões as formas não estatais de gestão são denominadas *devolved employment* e *devolved government* e foram consideradas no âmbito das propostas de reformas conhecidas como *New Public Management* (NPM).<sup>10</sup> Seus críticos alegam que as reformas foram implantadas de cima para baixo, por uma elite de pessoas, com viés ideológico e fiscalista. A propósito, quando das reformas não havia indicações de que aumentara o grau de insatisfação social para com os serviços públicos, nem evidências de que os cidadãos quisessem ser tratados como "clientes". Após as reformas, no entanto, pesquisas de opinião dão conta de que os serviços públicos vêm perdendo credibilidade. Assim ocorreu no Reino Unido. Este país reduziu o grau de confiança da população no *Civil Service*, do qual faz parte o *National Health Service* (NHS). Em 1980, o grau de confiança era de 48%, em 1990, após 12 anos de reformas, ele caiu para 44%.

Em um artigo no jornal *O Estado de S. Paulo*, de 17 de fevereiro de 2008, John Gray deplora a perda de qualidade dos serviços públicos na Inglaterra. Para ele, os serviços estatais no país historicamente gozaram de boa reputação, diferentemente do que ocorre em outros países, como Grécia e Itália, nos quais o Estado sempre foi pouco confiável. No entanto, após as reformas da era Thatcher, se fosse dada à população o direito de escolher, ela preferiria adquirir serviços privados, haja vista a perda de qualidade dos públicos, em particular daqueles serviços que foram um dia motivo de orgulho nacional, a exemplo do NHS.

Os que preferem essa solução do "quase-mercado" compartilham a ideia de que o "público não estatal" constitui forma superior de gestão; de alguma forma ela sintetizaria o melhor dos dois mundos: a flexibilidade e a busca de eficiência, inerente aos mercados, com os valores do bem comum e da solidariedade social, princípios que norteiam o serviço público. No entanto, a essa visão otimista pode-se contrapor outra. A solução do quase-mercado tende a incorporar o pior dos dois mundos. Por um lado, ele introduz a lógica maximizadora do mercado e sua desconsideração das necessidades humanas com o comportamento autor-referido da burocracia, dada a autonomia legal-administrativa que dispõem as organizações não estatais.

Evidentemente que essas situações são hipotéticas. Na realidade, as formas não estatais de gestão atendem ao interesse social, a depender do controle que se tenha sobre elas. Assim, não se pode rejeitá-las *a priori*, o que não significa que seja uma panaceia, como às vezes dão a entender alguns de seus defensores.

10. Para os críticos, o objetivo da NPM é implantar o modelo neoliberal de Estado. Suas bases teóricas são a nova economia institucional da escolha racional, a teoria da escolha pública e as abordagens agente-principal.

No âmbito das novas formas de gestão o vínculo mais adequado de emprego é qualquer um que não seja o estatutário. Na tabela 7 se identifica o peso relativo das pessoas que, tendo o trabalho principal no setor público municipal, possuem vínculo CLT e Outros; este último corresponde aos vínculos mais precários de trabalho. Com efeito, tomando-se as ocupações técnicos e auxiliares de enfermagem, enfermeiros e médicos, esta proporção atinge, em 2009, o percentual de 45%, 40% e 48%, respectivamente. Enfim, pelo menos na área da saúde, parte expressiva do quadro de pessoal não se compõe de estatutários. Neste sentido, não é sustentável a ideia de que o Regime Jurídico Único (RJU) na área da saúde seja o fator responsável pelo enrijecimento do quadro de pessoal, haja vista que parcela expressiva da força de trabalho não dispõe do vínculo estatutário de emprego.

TABELA 7

**Principais ocupações do setor público municipal, na área da saúde, por vínculo de emprego – 2002-2009**

(Em %)

Ocupações	Estatu-tários	2002			Estatu-tários	2009		
		CLT	Outros	Total		CLT	Outros	Total
1. Agentes da saúde e do meio ambiente	0,26	0,30	0,44	220.198	0,55	0,20	0,25	342.003
2. Técnicos e auxiliares de enfermagem	0,55	0,28	0,17	133.946	0,55	0,26	0,19	181.071
3. Atendentes de enfermagem, parteiras práticas e afins	0,49	0,34	0,17	76.367	0,59	0,26	0,15	55.643
4. Médicos	0,54	0,25	0,21	39.058	0,52	0,25	0,23	64.021
5. Enfermeiros de nível superior	0,72	0,16	0,12	23.490	0,60	0,23	0,17	77.783
6. Cirurgiões-dentistas	0,76	0,13	0,11	16.318	0,64	0,08	0,28	30.242
7. Nutricionistas	0,30	0,50	0,20	5.169	0,57	0,23	0,20	8.258
8. Técnicos de laboratório e análises clínicas	0,43	0,39	0,18	4.928	0,72	0,17	0,11	10.030
9. Fisioterapeutas e afins	0,60	0,09	0,31	3.987	0,66	0,11	0,22	19.726
10. Psicólogos e psicanalistas	0,67	0,07	0,26	3.182	0,56	0,18	0,25	20.459

Fonte: IBGE/PNAD. Elaboração: Ipea.

Obs.: Coluna de total em números absolutos.

Verifica-se, por outro lado, avanço claro no processo de formalização da ocupação agentes de saúde e do meio ambiente, que corresponde ao cargo de agentes comunitários de saúde. Se em 2002 o vínculo Outros perfazia 44% do pessoal, em 2009 a proporção caiu para 25%. Nesse mesmo período, um contingente aproximado de 120 mil servidores – o maior em termos absolutos na saúde municipal – se incorporou ao quadro de servidores nesta ocupação. Cabe mencionar este avanço, tendo em vista que um dos problemas apontados com as equipes de saúde da família era de não contarem com profissionais do quadro mais efetivo.

## 8 O EMPREGO PÚBLICO NA ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA

Uma novidade do emprego municipal foi o crescimento numérico da ocupação policiais e guardas de trânsito. No período 2002-2009 o pessoal cresceu na ocupação 181%. Em 2002 eram quase 51 mil e em 2009 atingem pouco mais de 116 mil.

A criação de guardas municipais em caráter facultativo foi previsto na Constituição de 1988, parágrafo 8º do Artigo nº 144, com a finalidade de proteção de bens, instalações e serviços municipais. No entanto, as guardas municipais desde o início dos anos 2000 vêm ampliando o escopo de suas funções. De acordo com a pesquisa MUNIC 2009 (IBGE, 2010), suas atividades abrangem, além da proteção de bens, a segurança em eventos, a ronda escolar, o auxílio à polícia militar, o auxílio no atendimento do conselho tutelar, o auxílio no ordenamento do trânsito, o auxílio à polícia civil, a segurança do prefeito, ações educativas, atividades de defesa civil, e ainda o controle de ambulantes. Obviamente que o conjunto das funções é variável para cada guarda municipal.

A pesquisa MUNIC 2001 (IBGE, 2003) identificou, ainda, a existência de 505 guardas municipais naquele ano. Em 2009, a pesquisa MUNIC (IBGE, 2010) também contabilizou a existência de 865 guardas municipais, estando eles em maior número nos estados de São Paulo, Bahia e Rio de Janeiro. As pesquisas MUNIC dão conta ainda de que a incidência de guardas municipais está diretamente relacionada ao tamanho da população residente. Quanto maior a população do município maior a probabilidade de se contar com a guarda municipal.

## 9 O EMPREGO PÚBLICO MUNICIPAL, POR TIPO DE VÍNCULO

A expansão do emprego municipal, por vínculo de emprego, seguiu a tendência dos anos 1990 de redução do vínculo CLT *vis-à-vis* o crescimento do emprego estatutário. Os vínculos precários de emprego, os Outros, por sua vez, modificaram a tendência de aumento da década anterior. Na década de 2000 sua proporção na força de trabalho estabilizou-se em torno de um quarto do emprego público municipal.

A expansão do vínculo estatutário nos municípios evidencia que o concurso público tornou-se a principal forma de entrada no serviço público na esfera, o que significa sua maior profissionalização, em particular nas atividades-fins.

A tabela 8 mostra que cresceu a parcela dos servidores estatutários. Das 16 ocupações consideradas, essa proporção aumentou em 12 delas. Houve, efetivamente, uma estruturação maior da máquina pública municipal na última década. Atualmente as prefeituras já contam com quadro mais estável de servidores, algo essencial à implantação de políticas públicas com caráter mais permanente e estruturado. A menor proporção de estatutários encontra-se nas ocupações-meios (receptionistas e secretários), onde é maior a possibilidade de haver vínculos mais precários de emprego. Na ocupação de professor leigo e professores com nível médio certamente que tal se deveu à decisão de se extinguir do quadro os docentes sem formação superior. Na ocupação dirigentes das áreas de apoio o crescimento e a maior proporção do vínculo de trabalho Outros são indicativos de que ampliaram as nomeações políticas no quadro de gestores públicos. Com efeito, nas áreas de apoio e auxiliares é mais comum a utilização de esquemas de *patronagem* e clientelismo. São áreas que não lidam diretamente com o público, sendo então mais exequível ao gestor municipal nomear pessoal indicado pela coalizão de forças políticas que lhe dá sustentação ou gente do círculo de suas relações pessoais.

TABELA 8

**Emprego público municipal no trabalho principal, por vínculo de emprego**

(Em %)

Vínculo de emprego	1992	1995	1999	2002	2007	2009
CLT	0,46	0,35	0,27	0,26	0,21	0,19
Estatutário	0,35	0,44	0,49	0,49	0,53	0,56
Outros sem carteira	0,19	0,21	0,23	0,25	0,26	0,25

Fonte: IBGE/PNAD. Elaboração do Ipea.

A literatura internacional aponta que a dinâmica e a estruturação dos serviços públicos nas esferas subnacionais de governo são muito influenciadas pelo pacto federativo existente. Neste sentido, os governos subnacionais têm autonomia limitada no que diz respeito à estruturação do seu quadro de servidores.

Um aspecto deveras importante dessa relação diz respeito às formas de financiamento dos serviços públicos. Porque uma boa proporção dos serviços municipais é financiada por transferências da União e estados, a modalidade que assume essas transferências, se constitucionais ou voluntárias, tem influência sobre a estruturação do emprego público local. Quando as transferências são obrigatórias, a tendência é

se estruturar um quadro mais estável de servidores. No caso das transferências voluntárias, de caráter errático, é comum se fazer maior uso de pessoal com vínculo de emprego mais precário.

TABELA 9

**As principais ocupações no serviço público municipal, por vínculo de emprego – 2002-2009**

(Em %)

As 16 ocupações mais numerosas	2002			2009		
	Estatutários	CLT	Outros	Estatutários	CLT	Outros
1. Trabalhadores nos serviços de manutenção e conservação de edifícios e logradouros	0,43	0,33	0,24	0,53	0,22	0,25
2. Professores com nível médio no ensino fundamental	0,55	0,20	0,25	0,50	0,14	0,36
3. Professores com formação de nível superior	0,71	0,15	0,14	0,72	0,13	0,15
4. Escriturários em geral, agentes, assistentes e auxiliares administrativos	0,53	0,22	0,25	0,60	0,15	0,25
5. Agentes da saúde e do meio ambiente	0,26	0,30	0,44	0,55	0,20	0,25
6. Cozinheiros	0,46	0,37	0,17	0,56	0,23	0,21
7. Guardas e vigias	0,47	0,29	0,24	0,56	0,16	0,28
8. Técnicos e auxiliares de enfermagem	0,55	0,28	0,17	0,55	0,26	0,19
9. Professores leigos	0,44	0,14	0,42	0,38	0,11	0,51
10. Dirigentes das áreas de apoio da administração pública	0,37	0,24	0,39	0,38	0,18	0,44
11. Secretários de expediente e estenógrafos	0,54	0,21	0,25	0,41	0,15	0,44
12. Atendentes de enfermagem, parteiras práticas e afins	0,49	0,34	0,17	0,59	0,26	0,15
13. Condutores de veículos sobre rodas	0,51	0,28	0,21	0,58	0,20	0,22
14. Trabalhadores nos serviços de administração de edifícios	0,48	0,23	0,29	0,50	0,22	0,28
15. Repcionistas	0,46	0,31	0,23	0,48	0,25	0,27
16. Programadores, avaliadores e orientadores de ensino	0,53	0,21	0,26	0,67	0,11	0,22

Fonte: IBGE/PNAD. Elaboração: Ipea.

## 10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após duas décadas de firme crescimento do emprego público municipal é de se perguntar se ainda é possível o seu crescimento na atual década.

No ensino fundamental se atingiu a universalização e, em face do declínio da taxa de natalidade, cada vez se precisa menos de escolas no ensino do 1º grau. Nos dias de hoje diz-se que a grande questão é com respeito à sua qualidade. O investimento na formação de professores e as políticas salariais voltadas à valorização do magistério público são os grandes desafios. Por sua vez, como essa melhoria passa pela escola de tempo integral, há ainda espaço para a expansão da força de trabalho na área.

Na educação pré-escolar, o compromisso assumido de disponibilizá-lo em tempo integral às crianças de 0 a 6 anos coloca o desafio de se ampliar esta rede de serviços. Por conseguinte, a tendência é da expansão dos docentes e das ocupações vinculadas às creches e ao ensino infantil.

Nos serviços de saúde básicos, apesar dos avanços na sua montagem, há a necessidade de se aumentar o contingente de profissionais. As equipes de saúde da família têm ainda grau de cobertura limitado, principalmente no caso dos municípios mais populosos. Ademais, como os municípios cada vez mais proveem serviços de maior complexidade de cunho ambulatorial e hospitalar, a tendência é do aumento do corpo de profissionais nessas unidades de saúde no âmbito municipal.

O município atualmente responde pela metade do emprego público no país, quase 5,5 milhões de servidores. E, a depender das tendências acima, esse contingente tende a aumentar na presente década. Por sua vez, muito do que ocorre no emprego público municipal se deve às políticas públicas de âmbito nacional. A questão do emprego público no município ganha, assim, dimensão nacional.

A provisão de serviços públicos pelo município é recente. Os municípios vivem ainda processo de montagem e de aprendizagem na prestação de serviços. Disso muito depende a melhoria da realidade social do país. Enfim, em sendo a questão dos serviços e do emprego municipal também uma questão nacional, faz-se necessário a coordenação de esforços e a atuação pactuada entre o município e as outras esferas, em particular a União.

Assim é o caso da segurança pública. Muito da expansão dos guardas municipais e a ampliação de suas funções ocorreram mediante o menor crescimento do contingente de policiais nos estados. Por sua vez, o dimensionamento adequado da força de trabalho nos estados, na área da segurança pública, requer atuação mais efetiva da esfera federal no seu âmbito de atuação nessa área.

Aliás, a ação pactuada entre as esferas de governo com respeito à gestão da força de trabalho mostra-se deveras necessária no âmbito das políticas salariais. A proposta da existência de pisos salariais nacionais para certas categorias de servidores, em particular na educação e na segurança pública, como uma das formas de se reduzir a desigualdade na eficácia e efetividade dos serviços públicos nessas áreas, requer a existência de fundos salariais com a contribuição das três esferas de governo.

Por fim, uma vez superado o senso comum de se identificar o Estado *a priori* como inchado – sem considerar as necessidades de pessoal nas áreas essenciais da atuação estatal, aliás, como ocorreu nos anos 1990, quando o governo federal e alguns estados implantaram Planos de Demissão Voluntária (PDVs) que prejudicaram serviços básicos –, é possível se estabelecer políticas de contratação de servidores mais adequadas à busca de eficácia e efetividade dos serviços públicos no país.

### REFERÊNCIAS:

- GRAY, J. Serviço público não é empresa. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 17 fev. 2008.
- HOGWOOD, W. B. Public employment in Britain: from workin in to work for the public sector. In: HANS-ULRICH, D.; GUY PETERS, B. (Ed.). **The state at work. Public sector employment in ten western countries**. Cheltenham, uk – Northampton, Ma: Edward Elgar Publishing Limited, 2008. v. 1.
- IBAM. **Municípios do Brasil**: quinze anos depois. Rio de Janeiro, 1975.
- IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – perfil dos municípios brasileiros (MUNIC/2001)**. Rio de Janeiro, 2003
- \_\_\_\_\_. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – perfil dos municípios brasileiros (**MUNIC/2009**). Rio de Janeiro, 2010.
- IPEA. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise**, n. 13, mar. 2005.
- \_\_\_\_\_. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise**, n. 16, nov. 2008.
- MAGALHÃES, J. C. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil. In: CARVALHO, A. X. Y. et al. **Dinâmica dos municípios**. Brasília: Ipea, 2007.
- NOGUEIRA, R. O desenvolvimento federativo do SUS e as novas modalidades institucionais de gerência das unidades assistenciais. In: CUNHA, A. dos S. et al. **Estado, instituições e democracia: república**. Brasília: Ipea, 2010. Livro 9, v. 1.
- PESSOA, E. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. In: CUNHA, A. dos S. et al. **Estado, instituições e democracia: república**. Livro 9, v. 1. Brasília: Ipea, 2010.
- 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, 1976 (Monografia, 26).
- RESENDE, G. M.; DA MATA, D.; CAMARGO, R. S. de. Uma Análise da Educação nos Municípios Brasileiros no Período 1991-2000. In: CARVALHO, A. X. Y. et al. (Org.). **Dinâmica dos municípios**. Brasília: Ipea, 2007.

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- BOSSAERT, D. **The flexibilization of the employment status of civil servants**: from life tenure to more flexible employment relations? Luxemburg: European Institute of Public Administration, June 2005. Disponível em: <<http://www.forum.europa.eu.int/>> Acessado em: 14 fev. 2011.

BREMAEKER, F. E. J. **Guardas municipais existentes nos municípios.** Rio de Janeiro: Ibam, jun. 2001 (Série Estudos Especiais, n. 33).

CHRISTENSEN, G. J.; GREGORY, R. Public personnel policies and personnel administration. In: HANS-ULRICH, D.; GUY PETERS, B. (Ed.). **The state at work. Public sector employment in ten Western countries.** Cheltenham, UK – Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Limited. 2008. v. 2.

DUXBURY, L.; HIGGNS, A. C. Motivation and performance. A comparison of the values and commitment of private sector, public sector, and parapublic sector employees. **Public Administration Review**, July/Aug. 2006.

GARCIA, R. C. **Despesas correntes da União:** visões, omissões e opções. Brasilia, jan. 2008 (Texto para Discussão, n. 1.319).

IPEA. Comunicado da Presidência. **Emprego Público no Brasil. Comparação Internacional e Evolução**, n. 19, mar. 2009.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy:** dilemmas of the individual in public services. Russel Sage Foundation, 1980.

PERRY, L. J. Merit pay in the public sector: the case for a failure of theory. In: THOMPSON, F. J. **Classics of public personell policy.** 3<sup>th</sup> edition. Belmont, CA: 2003, Davis Drive, Wadsworth/Thomson Learning, 10.

PESSOA, E. **Evolução do empego público no Brasil nos anos 90.** 2002. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, IE, Campinas, 2002.

\_\_\_\_\_. Política salarial e melhoria do serviço público: controvérsias. **Jornal Valor Econômico**, 2 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Desigualdade e política salarial no Poder Executivo Federal: os anos Lula. **Jornal Valor Econômico**, 18 jan. 2011.

PIERRE, J. Local government employment. In: HANS-ULRICH, D.; GUY PETERS, B. **The state at work. Public sector employment in ten western countries.** Cheltenham, UK – Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Limited, 2008. v. 2.

RODRIK, D. **Why do more open economies have bigger governments?** National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA, Apr. 1996 (Working Paper, n. 5.537).

STEIN, R. M. Municipal public employment: na examination of intergovernamental influences. **American Journal of Political Science**, v. 28, n. 4, Nov. 1984.

## CAPÍTULO 8

# EMPREGO PÚBLICO EM PERSPECTIVA INTERNACIONAL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E DIFERENÇAS NOS PERFIS

Fernando Augusto Mansor de Mattos

### 1 INTRODUÇÃO

Um estudo sobre o papel do emprego público nas últimas décadas deve levar em conta que, a partir da segunda metade do século XX, houve diferentes momentos da trajetória dessa forma de ocupação nos mercados de trabalho dos países desenvolvidos. Esses diferentes momentos vinculam-se a mudanças nos objetivos de política econômica adotados em diferentes épocas assim como a mudanças sociais, políticas e econômicas, conforme se pretende ressaltar mais à frente.

Durante o período da Guerra Fria, na maior parte do qual o capitalismo viveu um tempo de prosperidade que se denominou A Era Dourada do Capitalismo (1945-1973),<sup>1</sup> o emprego público teve um notável crescimento, seguindo a esteira da generalização geográfica e da expansão (e universalização) das atividades do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*). A criação e a universalização dos serviços sociais públicos e das atividades típicas de Estado (segurança pública, estamentos militares, correios, atividades da Justiça etc.) promoveram um acentuado crescimento do peso do emprego público no conjunto da ocupação (FLORA; HEIDENHEIMER, 1981). Em alguns países, a criação de novos empregos, considerando-se o conjunto do mercado de trabalho, deveu-se, em termos líquidos, à ampliação do estoque de emprego público durante os anos de maior prosperidade do capitalismo (Anos Dourados) (MATTOS, 2009).

Na década de 1980, a taxa de crescimento do emprego público, na maioria dos países, desacelerou-se e, em alguns casos, especialmente a partir dos anos 1990, tornou-se negativa. O estudo dos países europeus, comparados aos Estados

---

1. A literatura francesa considera o período um pouco mais extenso, batizando-o de Trinta Anos Gloriosos (1945-1975).

Unidos, permite avaliar de forma mais qualificada a trajetória do emprego público nos países desenvolvidos nos últimos 50 anos.

A partir dos anos 1980, a crise econômica (que se abatia nesses países desde meados dos anos 1970) passou a ser interpretada como uma crise devido à “excessiva” intervenção do Estado nos negócios, na legislação trabalhista e na área social. O pensamento liberal, que se consolida com as eleições de Reagan e de Thatcher, tornou-se hegemônico e passou a nortear as principais decisões de política econômica (MALDONADO FILHO, 1998).

A ampliação do desemprego nos países europeus, ocorrida a partir do início dos anos 1980, passou a ser interpretada, pela maior parte da academia, pelos analistas econômicos da mídia, pela maior parte da classe política e também pelos funcionários dos principais organismos internacionais (OVERBEEK, 1993; GLYN *et al.*, 1990) como fruto de uma suposta “eurosclerose” do mercado de trabalho desses países, fomentando decisões de desregulamentação das leis trabalhistas e de redução do papel desempenhado pelo Estado de Bem-Estar Social, gerando um impacto negativo na trajetória do emprego público na maioria dos países europeus. Ademais, a adoção de políticas que esvaziavam as funções do Estado – quer seja da atuação das empresas estatais quer seja das atividades estratégicas de planejamento/formulação de políticas ativas de emprego, de políticas industriais ou mesmo de atividades sociais – também promoveu uma ruptura da trajetória ascendente anterior do emprego público. Nesse contexto, a redução de custos (notadamente os trabalhistas) tornou-se a pedra de toque das atividades empresariais e da atuação das autoridades econômicas dos países. As políticas de austeridade fiscal, ao lado da deterioração do perfil do gasto público, em contexto de perda de dinamismo econômico e consequente desaceleração (quando não mesmo de queda) da arrecadação de impostos, tornaram os gastos públicos da área social crescentemente ameaçados pelas medidas tomadas pelas autoridades financeiras dos principais países, em contexto de hegemonia do pensamento liberal/privatizante (ALESTALO; UUSITALO, 1994).

As regras definidas no início da década de 1990, na Europa, para a adesão dos países europeus à moeda única (euro), definidas no Tratado de Maastricht,<sup>2</sup>

2. Não foi exatamente a decisão de adotar a moeda única europeia que promoveu uma redução da atuação estatal, mas o contexto ideológico e político, bem como as condições de funcionamento da ordem financeira internacional – (fortemente assimétrica em favor dos Estados Unidos (conforme MATTOS, 2009; TAVARES, 1998), – em que se definiram as regras do Tratado de Maastricht. A definição de metas rigorosas de indicadores macroeconômicos representava o ambiente econômico que contemplava a contenção da inflação e dos gastos públicos como principais objetivos a serem seguidos pela política macroeconômica, contrastando com o que ocorria no pós-Segunda Guerra, por exemplo, período durante o qual a obtenção do pleno emprego constituiu o objetivo principal da formulação da política econômica nos países capitalistas desenvolvidos, notadamente os europeus, conforme lembrou Kapstein (1999), referindo-se ao pós-Segunda Guerra: “(...) o governo assume como um de seus principais objetivos a manutenção de um elevado e estável nível de ocupação depois da guerra” (tradução do autor).

colocaram novos entraves para que os países europeus elaborassem políticas macroeconômicas anticíclicas, devotando aos respectivos Estados Nacionais o papel primordial e limitante de cumprir rigorosas metas de ajuste macroeconômico que reduziriam o papel social até então crescentemente desempenhado pelos mesmos. Tudo isso teve impacto sobre a geração de empregos e especialmente sobre a contribuição do emprego público para o conjunto da ocupação.

Este trabalho possui quatro seções além desta introdução. Na segunda seção, são analisados os determinantes históricos mais gerais que afetaram a evolução do emprego público nos países capitalistas desenvolvidos desde o final do século XIX, com ênfase no período do pós-Segunda Guerra Mundial. Na terceira seção, é feita uma breve comparação internacional com dados mais recentes, destacando-se as diferenças dos outros países em relação ao Brasil. Nessa comparação internacional, são levados em conta tanto os países desenvolvidos como também os países da América Latina. Na quarta seção, são analisados mais detidamente alguns casos específicos de países desenvolvidos. E, na quinta seção, procura-se destacar alguns fatores que marcam a explicação para os movimentos mais gerais do estoque e do perfil do emprego público nos países mais desenvolvidos.

## 2 EMPREGO PÚBLICO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Nesta seção, é feita uma breve descrição da evolução do emprego público desde o final do século XIX, passando pelo século XX, com ênfase no período do pós-Segunda Guerra.

A tabela 1 revela a evolução histórica do emprego público no período anterior à Segunda Guerra Mundial e, em alguns países, apenas em anos imediatamente posteriores ao encerramento dos conflitos. Essa tabela traz, portanto, dados do emprego público antes do advento dos Estados de Bem-Estar Social que justamente havia caracterizado o período do pós-Segunda Guerra.

Os dados mostram que nos Estados Unidos o peso relativo do emprego público era ínfimo no século XIX e primeiros anos do século XX. Em 1918, o emprego público era um pouco maior, certamente, por conta da mobilização do Estado americano durante a Primeira Guerra Mundial. Mas essa mobilização logo se reverteu e, em 1922, o peso relativo do emprego público logo voltou aos patamares ínfimos do pré-Guerra.

Na Itália, praticamente recém-unificada, o peso relativo do emprego público era menor do que 5% da força de trabalho total, saltando para pouco mais de 10% no início da terceira década do século XX, permanecendo pouco alterado nas duas décadas seguintes.

TABELA 1

**Emprego público em países desenvolvidos em meados do século XIX e início do século XX**

(Em % da força de trabalho total)

Países selecionados	1851	1891	1901	1911	1921	1931	1938
Inglaterra	2,4	3,6	5,8	6,9	10	9,7	9,9
	1866	1096	1912	1936	1947		
França	9,9	10,7	12,0	14,1	25,3		
	1882	1895	1907	1925	1939	1950	
Alemanha	7,2	9,3	10,6	10,6	12,9	11,9	
	1881	1911	1921	1931	1936	1951	
Itália	4,6	10,6	10,5	11,2	15,1	17,3	
	1816	1851	1861	1871	1891	1911	1918
Estados Unidos	0,7	0,8	3,2	0,8	0,8	1,4	8,9
							1,9

Fonte: Rose (1985), a partir de censos dos respectivos países.

Na Inglaterra do final do século XIX também os patamares do emprego público eram irrisórios, atingindo 10% da força de trabalho apenas depois da Primeira Guerra Mundial. Na Alemanha, entre o final do século XIX e os anos que precederam a Segunda Guerra, também os patamares pouco se alteraram, permanecendo na faixa dos 10% ou um pouco mais. O cenário da França é semelhante, com exceção do ano de 1947, ou seja, logo depois do encerramento das escaramuças da Segunda Guerra, quando o país já se destacava por um peso relativo do emprego público bem maior (cerca de 25%) do que o dos demais países mencionados.

Esses dados revelam um cenário de países, na sua maior parte, ainda predominantemente rurais/agrícolas, com atividades industriais crescentemente complexas, mas com infraestrutura urbana (instalações de água, esgoto, transporte público, iluminação pública, meios de comunicação etc.) ainda incipiente. As funções de Estado limitavam-se ao que os liberais chamam de “funções típicas de Estado”, quais sejam, a emissão monetária e o controle sobre a moeda, as forças de segurança (cuja importância e necessidade ainda não se comparavam à que viriam a ter a partir do início da segunda metade do século XX) e as tarefas de comércio externo e de controle de imigração.

Ademais, eram Estados em cujas responsabilidades não se incluíam a definição de políticas públicas de saúde e de educação, por exemplo, e de políticas sociais em geral.

Daí a explicação para o baixo peso relativo do emprego público entre o final do século XIX (desde quando esses dados estão registrados – mesmo que de forma precária – nos compêndios estatísticos oficiais dos países) e meados do século XX.

Da mesma forma, o peso dos gastos públicos nos respectivos produtos internos brutos (PIBs) nacionais também era ínfimo em meados e final do século XIX e na primeira metade do século XX, como se depreende da tabela 2.

TABELA 2

**Evolução do peso do gasto público em países selecionados – 1870-1994**

(Em % do PIB)

Países	Final do	Antes da	Após a	Antes da	Após a II	1980	1994	1992 <sup>1</sup>	1996 <sup>1</sup>
	seculo XIX (por volta de 1870)	II Guerra Mundial (por volta de 1913)	I Guerra Mundial (por volta de 1920)	II Guerra Mundial (por volta de 1937)	Mundial (por volta de 1960)				
França	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	54,9	51,0	54,7
Alemanha	10,0	14,8	25,0	42,4	32,4	47,9	49,0	46,1	49,7
Itália	11,9	11,1	22,5	24,5	30,1	41,9	53,9	n.d.	n.d.
Reino Unido	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	42,9	51,2	42,3
Estados Unidos	3,9	1,8	7,0	8,6	27,0	31,8	33,5	38,5	36,7

Fonte: Tanzi e Schuknecht (1995), *apud* Rodrik (1997). Dados selecionados.

Notas: <sup>1</sup> Dados de IMF International Financial Statistiques; *apud* BAKER; EPSTEIN; POLLIN (1998). Os dados de 1992 e 1996 não são totalmente comparáveis com os das colunas anteriores.

n.d. = não disponível.

O cenário da Guerra Fria e o contexto do pós-Guerra promoveram, porém, uma profunda mudança no papel adquirido pelos Estados Nacionais, tanto no que tange às suas responsabilidades em termos de formulação de política econômica quanto no que tange à necessidade socialmente demandada de elaborar e gerir políticas públicas.

A ideia de desenvolvimento e, mais do que isso, o reconhecimento de que os Estados Nacionais deveriam ter papel ativo para a promoção desse desenvolvimento consolidavam-se depois de conhecida a realidade do pós-Guerra e a necessidade de reconstrução europeia. Os anseios pela retomada do crescimento econômico como forma de evitar crises sociais, como as ocorridas em muitos países no entreguerras, promoveram um novo consenso a favor de maior participação dos Estados Nacionais na condução da vida econômica e social dos países. Supunha-se que, com o desenvolvimento econômico, poder-se-ia evitar a eclosão de crises sociais como as da Grande Depressão que afetou o mundo nos anos 1920 e 1930. Era também consensual que o cenário social da Grande Depressão,

em diversos países, criou um ambiente propício a uma radicalização política que, no limite, levou à própria eclosão da Segunda Guerra Mundial.

A assunção de novas responsabilidades por parte dos Estados Nacionais esteve relacionada a diversos fatores históricos e a diversos fatores teóricos explicados pela teoria econômica.

Entre os fatores históricos que criaram, nos países europeus ocidentais e nos Estados Unidos, o consenso político e intelectual em favor da atuação mais decisiva dos Estados Nacionais na formulação de política econômica, podem-se mencionar: *i*) o reconhecimento das experiências exitosas das economias planificadas, notadamente quando comparadas aos resultados das economias ainda baseadas nos postulados da “livre iniciativa”;<sup>3</sup> *ii*) as reminiscências do papel do *New Deal* de Roosevelt na recuperação da economia americana depois da Grande Depressão deflagrada com a crise de 1929 e também o papel intervencionista assumido pelo Estado americano durante a Guerra; *iii*) as necessidades de reconstrução do pós-Guerra, que tornaram evidentes as tarefas que somente ao setor público poderiam ser destinadas, notadamente a reconstrução da infraestrutura de transportes e de comunicações – cada vez mais reconhecidas como bens públicos que a todos (empresas, consumidores, cidadãos e enfim toda a sociedade) deveriam beneficiar; e *iv*) o reconhecimento geral de que era preciso evitar os mesmos erros cometidos no pós-Primeira Guerra e, portanto, o reconhecimento de que seria necessária uma intervenção dos Estados Nacionais para promover a paz social dentro dos países (além, obviamente, da paz entre as nações), combatendo as desigualdades e socorrendo os indivíduos que sofressem dos infortúnios advindos do mau funcionamento dos mercados de trabalho e assim permitir, entre outros bônus, que as disputas políticas se desenvolvessem de forma “civilizada”, ou seja, insuladas dos extremismos que marcaram, por exemplo, a ascensão do nazismo e do fascismo.

No plano da teoria econômica, a ascensão do Princípio da Demanda Efetiva de Keynes e de Kalecki bem como a crítica ao equilíbrio parcial marshalliano feita por Sraffa questionavam a ideia de tendência automática ao pleno emprego que faz parte das formulações neoclássicas. Dessa forma, legitimava-se o reconhecimento de que o Estado deveria desempenhar um papel decisivo para promover políticas que conduzissem ao aumento da renda e do nível de emprego (BASTOS; BRITTO, 2010).

Diversos autores, como Fiori (1997a, 1997b), Medeiros (2001) e Bielschowsky (1988), destacaram que, ao redefinirem o papel do Estado, essas teorias de contestação ao pensamento neoclássico foram fundamentais para a construção da teoria do desenvolvimento, referendando, no plano teórico, políticas que seriam implementadas pelos Estados Nacionais em diversos países naquele período que se inaugurava nos anos 1940 (sem contar que, em alguns países, já nos anos 1930,

3. Dados retirados de Maddison (1984) mostram, por exemplo, que, entre 1928 e 1940, os respectivos produtos nacionais brutos (PNBs) da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), dos Estados Unidos, do Reino Unido e da França variaram, respectivamente, 56%, 7%, 28% e -9%.

algumas dessas políticas foram adotadas, com destaque para o *New Deal* nos Estados Unidos ou para a formação do *Welfare State* sueco).

Um documento que ilustra o consenso pró-desenvolvimento do período (e sua consequente ligação com o consenso da necessidade de intervenção dos Estados Nacionais na gestão da economia), que perdurou até os anos 1970, foi a declaração conjunta, por parte da Organização das Nações Unidas (ONU) e do governo dos Estados Unidos, de que a década de 1960 seria “a década do desenvolvimento” (BASTOS; BRITTO, 2010).

Basicamente, são esses fatores históricos e teóricos que, ao acular o protagonismo dos Estados Nacionais, exigiram deles diversas novas funções que, por sua vez, promoveram um aumento do emprego público.

Ademais, o contexto de crescimento econômico sustentado e robusto do pós-Guerra, ao permitir o aumento da arrecadação de impostos e ao promover um círculo virtuoso entre os investimentos públicos e privados, criou as condições concretas para a expansão das atividades sociais e produtivas dos Estados Nacionais. Assim, alguns fatos, como a nova forma de organização social (baseada na construção do *Welfare State*), a ampliação dos gastos militares na área da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), a nacionalização de empresas tidas como primordiais para a reconstrução das economias nacionais e a retomada de suas atividades econômicas e, finalmente, o próprio processo de expansão dos serviços típicos de Estado foram decisivos para que houvesse uma ampliação significativa do peso do emprego público no conjunto da ocupação dos países avançados a partir do pós-Guerra.

Rose (1985) apresenta uma importante contribuição para o estudo da evolução do emprego público nos Anos Dourados. Partindo de uma classificação de emprego público que inclui desde o pessoal empregado na administração pública até os ocupados nas atividades de fornecimento de bens/serviços públicos (incluindo as atividades contidas no âmbito do *Welfare State*) e agregando ainda os empregados de empresas estatais, o autor mostra que o setor público foi o principal gerador de emprego nas economias capitalistas avançadas entre 1950 e 1980 (tabela 3). Em alguns países (como Grã-Bretanha, França e Itália), o emprego público foi, na verdade, o único responsável (em termos líquidos) pela expansão do conjunto do emprego no período 1950-1980; ou seja, nesses países houve queda (em números absolutos) do emprego do setor privado.

A explicação para a expansão do emprego público no pós-Guerra pode ser retirada de uma análise das transformações ocorridas na organização social dos países capitalistas desenvolvidos, as quais geraram mudanças tanto no estoque quanto no perfil do emprego público dos respectivos mercados de trabalho desses países.

Durante os anos que se sucederam ao encerramento da Segunda Guerra Mundial, os Estados Nacionais perceberam uma importante ampliação de suas funções já então bastante executadas, além da assunção de novas tarefas. Em ambos os casos, a ampliação do emprego público foi um resultado inevitável. Sendo assim, além das já presentes atividades relacionadas à atuação militar e à segurança, e também a transportes e comunicações, todas exercidas pelos Estados Nacionais, agregaram-se funções relacionadas a atividades diretamente produtivas, exercidas a partir de então por empresas estatais resultantes, na maioria dos casos, de empresas que foram nacionalizadas depois de encerrados os conflitos, por causa, muitas vezes, de essas empresas terem sido acusadas de colaboração com o nazismo.<sup>4</sup> Entre as novas funções assumidas pelos respectivos Estados Nacionais, destacam-se também as atividades ligadas a gestão e ampliação das atividades sociais contidas no *Welfare State* e, por fim, a ampliação das atividades “tipicamente de Estado” (ROSE, 1985), como aquelas ligadas aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, à segurança pública etc.<sup>5</sup>

A construção do *Welfare State* nas sociedades europeias ocidentais e também nos Estados Unidos simboliza as transformações sociais ocorridas naqueles países naquele período. A consolidação do *Welfare State* sustentou-se na ampliação do emprego público. Nessa nova forma de organização social, em que a generalização dos bens e serviços públicos e a ampliação dos direitos de cidadania e de igualdade ocupavam lugar de destaque,<sup>6</sup> torna-se inexorável a expansão do emprego público e do gasto público.<sup>7</sup>

4. Houve uma quantidade significativa de empresas, na maioria dos países avançados no pós-Guerra, que foram nacionalizadas, muitas delas por questões políticas, devido a acusações de colaboracionismo com os nazistas.

5. Em um primeiro momento, as tarefas diretamente ligadas à reconstrução contribuíram para a ampliação do emprego público. O esforço concentrado de reconstrução incluiu a realização de obras de infraestrutura nos diversos países, conduzidas pelos respectivos Estados Nacionais, e também a nacionalização de empresas cujas atividades produtivas eram consideradas decisivas para a retomada da atividade econômica (na França, ocorreu a nacionalização também nos casos de empresas cujos donos haviam colaborado na ocupação nazista). Uma vez consolidada a reconstrução, a universalização dos serviços de saúde e de educação tornou-se o principal fator de expansão do emprego público (Rose sublinha que, em alguns países, o emprego em atividades sociais passou a representar cerca de 50% do total dos empregos públicos). As atividades ligadas ao *Welfare State* foram as principais responsáveis pela ampliação do emprego na esfera pública. A expansão do *Welfare State* deveu-se a diversos fatores, destacando-se os de ordem demográfica (aumento da população amplia na mesma proporção a demanda por serviços de educação e saúde, entre outros) e os de ordem política (a consolidação da democracia e o ambiente de solidariedade social desenvolvido no pós-Guerra estão entre as explicações para a ampliação do grau de cobertura desses serviços, aos quais, em muitos países, toda a população passou a ter acesso, representando uma situação *sui generis* em relação a outras etapas do processo histórico de transformação das sociedades capitalistas). Além desses fatores, a própria industrialização e o processo de expansão urbana exigiram do Estado de Bem-Estar uma ampliação quantitativa e qualitativa de seus serviços, com evidente impacto sobre o conjunto do emprego público (MATTOS, 2009).

6. Fiori (1997a) considera que a experiência do *Welfare State* representa “a mais ambiciosa e bem-sucedida construção republicana de solidariedade e proteção social” (p. 52).

7. Houve expansão do peso do emprego público no conjunto da ocupação, bem como expansão do peso do gasto público no PIB. Vale salientar que a expansão do gasto público não promoveu, necessariamente, déficits orçamentários, pois a expansão sem precedentes da economia também elevou a arrecadação de impostos. A ocorrência de déficits tornou-se mais comum a partir do momento em que as economias passaram a sofrer uma desaceleração do crescimento (conforme GLYN *et al.*, 1990).

TABELA 3

**Evolução do conjunto do emprego público e do emprego privado em países selecionados – 1950-1980**

(Em milhares de empregos)

Países	1950	1980	1950	1980	1950	1980	TMAC (%) <sup>1</sup>		
	Total de ocupados <sup>2</sup>		Emprego público		Emprego privado		Público	Privado	Total
Grã-Bretanha <sup>3</sup>	23.602	24.323	6.284	7.632	17.318	16.691	0,65	-0,12	0,10
Alemanha	19.975	25.741	2.885	6.634	17.090	19.107	2,81	0,37	0,85
França	20.520	21.432	3.545	6.237	16.975	15.195	1,90	-0,37	0,15
Itália <sup>3</sup>	19.958	20.919	2.271	5.101	17.687	15.818	2,73	-0,37	0,16
Estados Unidos <sup>3</sup>	63.890	101.194	10.881	18.538	53.009	82.656	1,79	1,49	1,54

Fonte: Rose (1985). Elaboração própria.

Notas: <sup>1</sup>Taxa média anual de crescimento no período 1950-1980.<sup>2</sup>O total de ocupados é dado pela soma do emprego público e do emprego privado.<sup>3</sup>Reino Unido e Itália: dados de 1951 e 1981; Estados Unidos: dados de 1952 e 1982.

O assalariamento em tempo integral tornou-se a norma das contratações de trabalho e essa progressiva formalização dos mercados de trabalho, em contexto de crescimento econômico sem precedentes, é que deu respaldo ao financiamento do Estado de Bem-Estar Social. Ao dotar uma parcela crescente da sociedade da oportunidade de usufruir de uma renda, mesmo que estivesse excluída do mercado de trabalho, o Estado de Bem-Estar Social acabou fortalecendo o mercado consumidor interno de cada país e impulsionando o próprio crescimento econômico que lhe deu respaldo inicialmente. Nesse contexto econômico, político, social e ideológico, a ampliação do emprego público foi expressiva e acabou também servindo como mais um elemento a somar em favor do ciclo virtuoso de crescimento e de autorreforço entre investimentos públicos e privados. Portanto, a base da sociabilidade, nos Anos Dourados, esteve fundada no trabalho assalariado, na expansão do Estado de Bem-Estar Social e, em decorrência desta, na expansão do emprego público.

A partir dos anos 1970, notadamente após a derrocada das regras do sistema financeiro internacional que havia sido constituído em Bretton Woods, a economia internacional começou a se desacelerar e, à medida que a crise se aprofundava, robustecia-se o discurso liberal, ou neoliberal, que, basicamente, atribuía aos direitos sociais e trabalhistas conquistados nos Anos Dourados a culpa pelos males que passavam a afligir a economia da maioria dos países.

A desaceleração econômica, a alta dos juros e dos preços e a queda da arrecadação acabaram deteriorando o perfil do gasto público a partir dos anos 1980, dando respaldo ao oportunista discurso antiestado, culminando na adoção de políticas de corte ortodoxo na maioria dos países, a começar pela Inglaterra e pelos Estados Unidos.

A ampliação da mobilidade do capital produtivo e do capital financeiro, a perda de dinamismo da demanda agregada, a deterioração do perfil do gasto público (ampliação do peso dos gastos com juros) – em suma toda a conjugação de fatores políticos, econômicos e financeiros anteriormente mencionada contribuiu para que os “cortes de despesas” passassem a ser tidos como elementos essenciais, segundo o discurso conservador, para a retomada do crescimento econômico. Nesse contexto, ganharam impulso os processos de privatização e de controle dos gastos com bens e serviços públicos, gerando impacto imediato no emprego público.

As tabelas 4 e 5, revelam a longa trajetória do emprego público nos últimos 40 anos do século XX.

TABELA 4

**Emprego público: estoque e participação relativa no conjunto do emprego em países selecionados – 1960-2000**

Anos	Alemanha <sup>1</sup>		França <sup>1</sup>		Itália <sup>1</sup>		Reino Unido <sup>2</sup>		Estados Unidos <sup>1</sup>	
	Valores absolutos	% do emprego total	Valores absolutos	% do emprego total	Valores absolutos	% do emprego total	Valores absolutos	% do emprego total	Valores absolutos	% do emprego total
1960	2098250	8,1	n.d.	n.d.	1829447	9,0	n.d.	n.d.	8329000	12,7
1961	2227500	8,4	n.d.	n.d.	1895328	9,3	3660000	14,6	8575917	13,0
1962	2347750	8,9	n.d.	n.d.	1967289	9,6	3725000	14,8	8877333	13,3
1963	2444000	9,2	3184040	n.d.	2037224	10,1	3796000	15,1	9214250	13,6
1964	2539750	9,5	3268420	n.d.	2068644	10,3	3882000	15,2	9585333	13,8
1965	2627750	9,8	3345682	16,6	2100064	10,7	3971000	15,7	10063583	14,2
1966	2706000	10,1	3410746	16,8	2147700	11,2	4101000	16,2	10764167	14,8
1967	2777000	10,8	3465643	17,1	2190269	11,3	4260000	17,1	11383417	15,3
1968	2802750	10,9	3542906	17,4	2263244	11,6	4353000	17,5	11833917	15,6
1969	2859000	10,9	3646601	17,7	2339260	12,1	4395000	17,7	12192583	15,7
1970	2978000	11,2	3745212	18,0	2364599	12,2	4490000	18,1	12551833	16,0
1971	3113000	11,7	3835691	18,3	2499400	12,9	4618000	18,9	12879250	16,2
1972	3264250	12,2	3918037	18,5	2591800	13,6	4741000	19,3	13330917	16,2
1973	3373250	12,5	3996316	18,6	2700300	14,0	4874000	19,4	13727333	16,1
1974	3483250	13,0	4053247	18,8	2775700	14,1	4896000	19,5	14166500	16,3
1975	3583250	13,8	4126443	19,2	2848000	14,4	5214000	20,8	14679167	17,1
1976	3644000	14,1	4215905	19,5	2947300	14,8	5319000	21,4	14870167	16,8
1977	3678000	14,2	4288085	19,6	3048500	15,2	5275000	21,2	15129083	16,4
1978	3764000	14,4	4380597	20,0	3096400	15,3	5296000	21,1	15673417	16,3
1979	3863000	14,5	4422380	20,1	3161200	15,5	5384000	21,2	15950333	16,1

(continua)

(continuação)

Anos	Alemanha <sup>1</sup>		França <sup>1</sup>		Itália <sup>1</sup>		Reino Unido <sup>2</sup>		Estados Unidos <sup>1</sup>	
	Valores absolutos	% do emprego total	Valores absolutos	% do emprego total	Valores absolutos	% do emprego total	Valores absolutos	% do emprego total	Valores absolutos	% do emprego total
1980	3929000	14,6	4445356	20,2	3193700	15,4	5349000	21,3	16242750	16,4
1981	3991000	14,8	4533801	20,7	3260300	15,8	5318000	21,9	16032417	16,0
1982	4025000	15,1	4651729	21,2	3303100	16,1	5265000	22,1	15834417	15,9
1983	4053500	15,4	4759693	21,7	3323300	16,2	5290000	22,3	15867750	15,7
1984	4066000	15,5	4828721	22,2	3390900	16,5	5301000	21,8	16023750	15,3
1985	4118000	15,5	4955900	22,8	3438900	16,7	5318000	21,7	16394250	15,3
1986	4182250	15,6	5057400	23,2	3471100	16,7	5347000	21,7	16691500	15,2
1987	4226000	15,6	5082900	23,2	3543700	17,1	5374000	21,3	17007917	15,1
1988	4247000	15,6	5110100	23,1	3602400	17,3	5404000	20,6	17383250	15,1
1989	4273250	15,5	5118400	22,8	3621600	17,4	5254000	19,5	17779083	15,2
1990	4305250	15,1	5128100	22,6	3627700	17,3	5267000	19,5	18306333	15,4
1991	5810250	15,9	5179400	22,9	3642700	17,2	5125000	19,5	18406083	15,6
1992	5755500	16,1	5277500	23,5	3658500	17,4	4908000	19,1	18640417	15,7
1993	5623250	16,0	5409400	24,3	3632400	17,7	4321000	16,9	18827167	15,7
1994	5523750	15,8	5467800	24,6	3602700	17,9	3865000	15,0	19110333	15,5
1995	5409250	15,5	5512700	24,6	3573600	17,9	3714000	14,2	19293250	15,4
1996	5319750	15,5	5567400	24,8	3548300	17,7	3649000	13,8	19403250	15,3
1997	5195000	15,3	5610900	24,9	3506300	17,5	3644109	13,6	19561333	15,1
1998	5072039	14,9	5672564	24,9	3491352	17,3	3644109	13,5	19816152	15,1
1999	5055588	14,8	5753415	24,9	3482274	17,2	3647024	13,6	20109105	15,3
2000	5040316	14,7	5833449	24,9	3484015	17,2	3651035	13,6	20441460	15,4

Fonte: OCDE (1991/1). Elaboração própria.

Notas: <sup>1</sup>Dados dos Estados Unidos e da Alemanha incluem empresas públicas; Itália e França não incluem as empresas públicas.<sup>2</sup>Inglaterra inclui segmentos mercantis da administração pública.

n.d. = não disponível.

A tabela 4 mostra que houve um expressivo crescimento do peso relativo do emprego público entre 1960 e 1980 em todos os países mencionados. Depois de 1980, porém, trajetórias diferentes se desenharam. Na França, o peso relativo continuou a subir até o final da década e estabilizou-se somente a partir dos anos 1990; na Inglaterra, começou a declinar já no início dos anos 1980 e decresceu fortemente no final dos anos 1990; nos Estados Unidos, na Itália e na Alemanha, o peso relativo do emprego ficou estável.

TABELA 5

## Emprego público: números absolutos e participação relativa no conjunto dos ocupados – países selecionados – 1960-2000

Anos	Suécia		Noruega		Dinamarca		Canadá		Japão		Portugal		Espanha	
	Valores absolutos	Participação relativa												
1960	462460	12,8	n.d.	n.d.	222602	10,3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	163200	4,9	n.d.	n.d.
1961	478991	13,1	n.d.	n.d.	232720	10,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	174000	5,3	n.d.	n.d.
1962	493318	13,4	215282	13,9	244862	10,9	n.d.	n.d.	3590000	7,9	147600	4,5	n.d.	n.d.
1963	528983	14,3	223255	14,4	258016	11,5	n.d.	n.d.	3610000	7,9	159600	4,8	n.d.	n.d.
1964	556336	15,3	232225	14,8	275217	12,0	n.d.	n.d.	3660000	7,9	168000	5,1	n.d.	n.d.
1965	577374	15,6	238205	15,1	293430	12,6	n.d.	n.d.	3760000	7,9	180000	5,5	571937	4,8
1966	605026	16,2	244185	15,4	313666	13,6	1263387	16,9	3720000	7,7	193200	5,9	566131	4,7
1967	643597	17,4	255149	16,0	340985	14,9	1329451	17,3	3830000	7,8	207600	6,4	577082	4,8
1968	692388	18,5	267109	16,7	356163	15,6	1415653	18,1	3850000	7,7	223200	6,9	570899	4,7
1969	743383	19,7	281062	17,4	374376	15,9	1501792	18,6	3870000	7,7	240000	7,5	570054	4,7
1970	806300	20,9	293022	17,9	404731	17,0	1571133	19,2	3940000	7,7	259200	7,9	604317	4,9
1971	860300	22,3	306976	18,6	435085	18,1	1679197	20,1	3990000	7,8	279600	8,3	659931	5,3
1972	904500	23,4	320929	19,2	484665	20,1	1725164	20,0	4150000	8,1	289200	8,7	680906	5,4
1973	936900	24,2	334883	20,0	504901	20,7	1784763	19,8	4320000	8,2	296400	8,9	780750	6,1
1974	993900	25,1	335879	19,9	537280	22,0	1858653	19,7	4450000	8,5	300000	8,5	843533	6,6
1975	1044500	25,7	374750	21,6	553772	23,3	2004725	20,9	4520000	8,7	315000	8,5	871211	6,8
1976	1094200	26,8	391673	21,9	572277	23,7	2028363	20,7	4510000	8,6	330000	8,8	921404	7,3
1977	1139500	27,8	415613	22,5	598083	24,6	2106722	21,1	4590000	8,6	350000	9,2	957206	7,6
1978	1197600	29,1	427573	22,8	626366	25,5	2129368	20,6	4720000	8,7	380000	10,1	1010928	8,2
1979	1251200	29,9	460464	24,3	662930	26,6	2107587	19,6	4830000	8,8	400000	10,5	1076700	8,6
1980	1299700	30,7	480397	25,2	693154	28,0	2164739	19,5	4870000	8,8	418000	10,7	1122400	9,3

(continua)

(continuação)

Anos	Suécia		Noruega		Dinamarca		Canadá		Japão		Portugal		Espanha	
	Valeores absolutos	Participação relativa												
1981	1331500	31,5	482391	24,9	721463	29,5	2241563	19,7	4910000	8,8	430000	11,0	1161600	9,9
1982	1345200	31,9	491919	25,3	748147	30,4	2280429	20,7	4920000	8,7	422000	10,8	1212900	10,5
1983	1359100	32,2	504215	25,9	755313	30,6	2353779	21,2	4950000	8,6	522000	12,8	1254600	11,0
1984	1398400	32,9	509031	25,8	748917	29,9	2368914	20,8	5010000	8,7	541000	13,3	1278200	11,4
1985	1412500	33,3	522761	26,0	754104	29,3	2427064	20,7	5030000	8,7	535000	13,2	1359400	12,2
1986	1405500	32,9	530957	25,5	760727	28,8	2475074	20,5	5000000	8,5	569100	14,0	1494500	13,1
1987	1387800	32,1	549196	25,8	765382	28,8	2549443	20,5	5030000	8,5	570800	13,7	1528700	13,0
1988	1398400	32,0	557700	26,4	768220	29,0	2590185	20,2	4990000	8,3	569900	13,9	1569200	13,0
1989	1446400	32,1	563300	27,5	772185	29,4	2634832	20,1	4970000	8,1	640700	14,6	162800	13,5
1990	1436600	32,0	580000	28,6	771491	29,6	2692507	20,5	5080000	8,1	655300	14,7	1722600	13,8
1991	1426500	32,4	597200	29,7	769562	29,7	2762065	21,4	5140000	8,1	680600	14,8	1855500	14,4
1992	1372400	32,7	615200	30,7	767832	29,9	2811762	21,9	5200000	8,1	790600	18,3	1875900	14,8
1993	1324400	33,4	632000	31,5	771301	30,5	2839054	21,8	5310000	8,2	764700	18,1	1861300	15,4
1994	1285900	32,7	640500	31,5	770333	30,6	2858081	21,5	5410000	8,4	768200	18,2	1855100	15,4
1995	1278200	32,0	649900	31,3	770932	30,2	2799285	20,7	5380000	8,3	772450	18,4	1891800	15,5
1996	1264300	32,0	667300	31,3	785837	30,4	2799631	20,5	5325000	8,2	789444	18,7	1904300	15,3
1997	1234000	31,4	681000	31,1	803196	30,4	2777971	19,9	5445833	8,3	810285	18,9	1985275	15,6
1998	1248808	31,4	690943	30,9	818218	30,4	2817184	19,7	5360833	8,2	828517	18,9	2015054	15,3
1999	1257550	31,5	697576	31,3	824227	30,3	2818432	19,4	5318000	8,2	836802	18,9	2039235	15,1
2000	1268868	31,5	703156	31,4	828233	30,3	2818432	19,0	5318000	8,2	845170	18,9	2063706	15,0

Fonte: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) – Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Elaboração própria.

Nota: n.d. = não disponível.

A tabela 5 mostra dados dos países escandinavos – conhecidos pelo alto peso relativo do emprego público em seus respectivos mercados de trabalho – e também do Canadá, Japão e dos dois países ibéricos: Portugal e Espanha. Os países escandinavos, em particular, são conhecidos pela amplitude de seus Estados de Bem-Estar Social, revelada pelo alto percentual de seus gastos públicos devotados à área social, o que inclui os setores de educação e de saúde, mas também os gastos com seguro-desemprego e outras formas de transferência de renda, destinadas a reduzir as desigualdades de rendimentos geradas nos mercados de trabalho (conforme ALESTALO; UUSITALO, 1994).

Como tais países apresentam modelos diferentes de Estado de Bem-Estar, eles tiveram trajetórias diferentes nas quatro últimas décadas do século XX. Os escandinavos tiveram um robusto crescimento do peso do emprego público a partir dos anos 1960 e assim se mantiveram até o final do século. O Canadá tem um padrão intermediário entre Estados Unidos e países europeus ocidentais e mostrou certa estabilidade do seu emprego público a partir dos anos 1980. O Japão é conhecido pelo seu baixo peso de emprego público, o qual, de resto, manteve-se incrivelmente estável ao longo das últimas quatro décadas do século. Portugal e Espanha revelam um padrão inferior aos dos demais países europeus ocidentais em termos de oferta de serviços públicos e em termos de construção de Estado de Bem-Estar Social, mas cada um manteve, a partir dos anos 1990, uma parcela estável de participação do emprego público no conjunto das ocupações de seus respectivos mercados de trabalho.

Na próxima seção, será feita uma comparação da situação atual e da evolução recente do emprego público nos países selecionados para o estudo. Na primeira parte da segunda seção serão avaliados dados agregados, de forma a traçar um panorama comparativo geral da situação internacional do emprego público, confrontando-o brevemente com a situação do emprego público no Brasil. Na segunda parte da próxima seção, serão analisados mais detidamente casos de alguns países selecionados de acordo com sua importância na definição de diferentes “modelos” de Estado. Para essa discussão, será utilizada uma obra de referência intitulada *The State of Work* (DERLIEN; PETERS, 2008), além de outras diversas publicações de organismos financeiros internacionais, bem como outros livros importantes sobre o tema do emprego público e do desenvolvimento econômico comparado, de maneira a interpretar de forma mais detida como fatores históricos, políticos, econômicos e sociais, sem olvidar também aspectos institucionais da formação dos Estados Nacionais, afetaram e ainda afetam o nível e o perfil do emprego público nos diversos países.

### 3 COMPARAÇÃO INTERNACIONAL MAIS RECENTE E AS DIFERENÇAS EM RELAÇÃO AO BRASIL

Nesta seção, são feitas algumas comparações internacionais, destacando-se uma comparação com os dados do Brasil. Essa comparação envolve tanto países capitalistas desenvolvidos quanto países latino-americanos, ou seja, países com um padrão de organização social e de renda *per capita* mais próximos da realidade brasileira. No final da seção, alguns países que não fazem parte desses dois grupos serão brevemente mencionados, dada a pouca disponibilidade de informações existentes sobre eles em termos de indicadores de emprego público.

A tabela 6 apresenta dados de emprego público em relação ao total de ocupados para diversos países selecionados da OCDE e apresenta também dados para o Brasil.

TABELA 6

#### **Emprego público<sup>1</sup> em relação ao total de ocupados – 1995-2005**

(Em %)

	1995	2005
Alemanha <sup>2</sup>	15,5	14,7
Austrália	15,2	14,4
Bélgica	19,3	19,5
Canadá	19,9	16,3
Coreia	6,6	6,3
Dinamarca	39,3	39,2
Espanha	15,4	14,3
Estados Unidos	14,9	14,8
Finlândia	25,7	23,4
França <sup>2</sup>	24,6	24,9
Holanda	15,5	14,6
Japão	7,0	6,3
Portugal	14,4	15,1
Suécia	33,5	30,9
Suíça	8,3	8,4
Turquia	10,1	10,7
Brasil	11,3	10,7

Fontes: OCDE e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), no caso brasileiro.

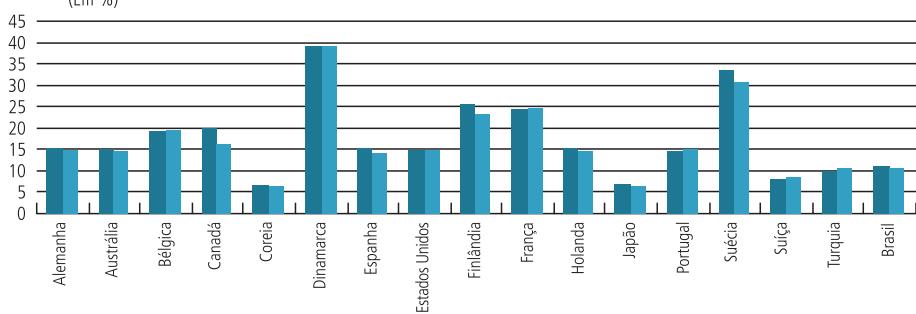
Notas: <sup>1</sup>No sentido mais amplo, ou seja, inclui administração direta, administração indireta e estatais de todo tipo.

<sup>2</sup>Nos casos da França e da Alemanha, dados de 1995 e 2000.

O fato que primeiro salta aos olhos é o baixo peso relativo do emprego público no Brasil em relação à grande maioria desse significativo bloco de países. Excetuando-se os casos específicos da Coreia, do Japão e da Suíça, em todos os demais o peso do emprego público na ocupação total é bem maior do que no Brasil, com destaque para os ricos países escandinavos e para a França. Mesmo nos Estados Unidos, a mais importante economia capitalista, caracterizada pelo seu caráter “privatista” e pelo seu elevado contingente de postos de trabalho no setor privado, o peso do emprego público (cerca de 15%) é maior do que o do Brasil. A tabela revela, ainda, que, de modo geral, o peso do emprego público tem variado pouco com o tempo, conforme se percebe comparando-se os anos de 1995 e 2005.

O gráfico 1 ilustra o que a tabela anterior revela, deixando claras as diferenças estruturais do emprego público entre as nações e suas modificações pouco intensas ao longo dos últimos anos.

**GRÁFICO 1**  
**Emprego público em relação ao total de ocupados – 1995-2005**  
 (Em %)



Fonte: OCDE.

■ 1995 ■ 2005

A maior proporção do emprego público nos países desenvolvidos, em comparação com o caso brasileiro, deve-se, em grande medida, ao já aludido processo de formação dos Estados de Bem-Estar Social, durante o pós-Segunda Guerra.

A comparação internacional com países ricos ilustra a falácia do “gigantismo” ou “inchaço” do Estado brasileiro. De todo modo, seria mais oportuno comparar o tamanho do Estado no Brasil, medido pelo peso do emprego público, com o dos países que tenham renda média semelhante à brasileira. A tabela 7 se presta a esse papel, apresentando a evolução e a estrutura recente da participação do emprego público no conjunto das ocupações dos mercados de trabalho de diversos países da América Latina.

TABELA 7

**Emprego público em relação ao total de ocupados na América Latina nos anos  
2000, 2002, 2004 e 2006**

(Em %)

Países	2000	2002	2004	2006
Argentina <sup>1</sup>	15,9	21,7	19,3	16,2
Bolívia	10,7	10,4	8,7	n.d.
Brasil	12,7	12,6	12,5	12,5
Chile	13,1	n.d.	11,4	10,5
Colômbia	8,7	7,6	7,6	7,5
Costa Rica	18,7	17,3	17,0	17,2
Equador	11,0	11,5	10,6	9,7
El Salvador	12,3	11,2	10,6	n.d.
Honduras	9,7	9,7	9,6	10,6
México	13,6	13,2	n.d.	n.d.
Panamá	21,1	20,4	19,6	17,8
Paraguai <sup>2</sup>	12,7	11,5	11,4	13,4
Peru	11,0	12,0	10,7	n.d.
República Dominicana	13,8	13,8	11,9	13,2
Uruguai	17,2	17,3	17,0	16,3
Venezuela	14,6	13,8	15,4	16,6

Fonte: Cepal. Dados de emprego público tomados pelo seu sentido mais amplo, ou seja, inclui administração direta, administração Indireta e empresas estatais.

Notas: <sup>1</sup>Somente urbano.

<sup>2</sup>Somente Assunção.

n.d. = não disponível.

No Chile, dados de 2000, 2003 e 2006; no Brasil, 2001, 2003, 2004 e 2006; na Colômbia, 1999, 2002, 2004 e 2005; El Salvador, 2001, 2002 e 2004; Honduras, 1999, 2002, 2003 e 2006; Panamá, 1999, 2002, 2004 e 2006; Paraguai, 1999, 2001, 2004 e 2005; e no Peru, 1999, 2001 e 2003.

Os dados da tabela 7 revelam que, mesmo comparando o caso brasileiro com o dos países latino-americanos, o peso relativo do emprego público não é alto no Brasil. Tomando-se como referência dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) de 2006, por exemplo, nota-se que, entre 16 países selecionados, em sete deles o peso do emprego público no respectivo mercado de trabalho nacional é maior do que no Brasil. Em vários outros casos, o peso do emprego público é semelhante ao do Brasil e somente em países muito pobres do continente, como Bolívia e Equador, o peso do emprego público é decididamente menor do que no Brasil. Tomando-se em consideração os anos mais recentes (desde 2000), percebe-se que, estruturalmente, na Argentina, na Costa Rica, no Panamá, no Uruguai e na Venezuela o peso relativo do emprego público é decididamente maior do que no Brasil.

Os dados da tabela 8 procuram completar a comparação internacional feita acima, pois apresenta dados de países periféricos importantes, mas bastante diferentes entre si – sob diversos pontos de vista –, bem como diferentes do Brasil. A inclusão desta tabela permite apenas reforçar a suposição de que o perfil do emprego público encerra diversos fatores institucionais, políticos e sociais específicos de cada país. Ou seja, fatores como as condições geopolíticas de cada nação, o grau de desenvolvimento industrial e a configuração dos mercados de trabalho dos diferentes países geram diferentes perfis e dimensões do emprego público. Daí se depreende a importância de se estudar o emprego público, que representa uma forma a mais para compreender aspectos importantes da vida social, econômica, política e institucional dos diferentes países.

Os dados da Índia mostram que os empregos públicos representam quase 70% do total das ocupações formais<sup>8</sup> do país (tabela 8). Tal fenômeno se explica pelo elevado contingente de forças militares e de segurança interna, por um lado, e pela ausência de formalização de grande quantidade dos postos de trabalho, por outro, em uma sociedade ainda com baixo grau de desenvolvimento industrial e alto peso de ocupações agrícolas. Em menor magnitude, esses fatores parecem estar presentes também na África do Sul (elevada informalidade) e no Irã (elevados contingentes militares). Neles, o peso de atividades industriais é maior do que na Índia, sendo também maior o grau de formalização dos postos de trabalho.

TABELA 8

**Emprego público<sup>1</sup> em relação ao total de ocupação formal: países periféricos selecionados**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
África do Sul	34,1	34,4	35,4	35,0	34,3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Índia	69,5	69,3	68,9	69,1	69,1	68,9	69,0	68,8	68,8	68,1
Irã	n.d.	19,0								

Fonte: Organização Internacional do Trabalho (OIT). Anos selecionados.

Notas: <sup>1</sup> Conceito de emprego público inclui: administração direta, administração indireta e estatais, incluindo todas as esferas de governo de poder em cada país mencionado. Militares também incluídos.

n.d. = não disponível.

#### 4 COMPARAÇÃO INTERNACIONAL E ALGUNS ESTUDOS DE CASO

A interpretação do perfil do emprego público de um país permite traçar um quadro bastante significativo da sociedade ali representada, conforme as seções anteriores sugeriram.

8. Nesta tabela, o denominador (total de ocupados em cada mercado de trabalho nacional) concentra apenas trabalhadores ocupados no setor formal de cada um deles.

A evolução do estoque do emprego público, do seu peso em relação ao conjunto das ocupações do seu mercado de trabalho e também do seu perfil setorial são elementos que guardam uma relação com aspectos constitutivos de cada sociedade e têm explicações em fatores históricos, sociais, institucionais e políticos da mesma. O grau de desenvolvimento econômico e até mesmo aspectos relacionados à inserção internacional e às estratégias geopolíticas da Nação em questão também se incluem entre os elementos que moldam e explicam a evolução do perfil do emprego público de um país.

Em poucas palavras: mesmo uma ligeira comparação internacional já informa ao pesquisador que, de modo geral, nos países mais desenvolvidos, a participação do emprego público no conjunto do emprego é maior do que nos países pouco desenvolvidos, assim como tende a ser superior, nos países mais desenvolvidos, o peso relativo dos gastos com salários do setor público nos respectivos PIBs e também no total do gasto público, conforme já demonstraram diversos estudos da OCDE e também um estudo bastante abrangente e profundo do Fundo Monetário Internacional (FMI) (IMF, 1983). Há inúmeros fatores que explicam essa diferença, entre os quais obviamente se destaca o próprio grau de desenvolvimento, pois em países de renda *per capita* mais elevada geralmente a sociedade exige um serviço público mais abrangente e de maior qualidade, o que tende a ampliar o estoque de pessoas ocupadas em funções públicas (IMF, 1983; OECD, 1997a, 2001b). O maior nível de renda *per capita* também vem junto a um maior desenvolvimento das forças produtivas e, nesse aspecto, especialmente relaciona-se a um maior desenvolvimento das atividades industriais e à vida urbana, o que são também elementos que, por si sós, exigem maior infraestrutura urbana e produtiva, que, em boa medida, é provida por atividades ligadas ao Estado (ou ao setor público), o que também tende a elevar o estoque de empregos no setor público (e o seu peso relativo no conjunto da ocupação).

De todo modo, é importante salientar que existem muitas diferenças tanto em termos de peso relativo do emprego público no conjunto das ocupações como também em relação ao seu perfil. Ademais, muitas vezes a ampliação das formas de intervenção do Estado na economia não promove, necessariamente, um aumento do peso do emprego público; uma eventual maior intervenção do Estado na economia pode simplesmente ocorrer via aumento das regulamentações e das intervenções do poder público na concorrência e nas atividades do setor privado, mesmo em atividades que não se relacionem ao fornecimento de serviços públicos. Por exemplo, em países asiáticos como Japão e Coreia do Sul, os respectivos Estados Nacionais foram, notadamente durante o pós-Segunda Guerra, cada vez mais atuantes na regulamentação das atividades econômicas, das estratégias empresariais e na definição de regras de concorrência e de comércio exterior, mas essas maneiras de intervenção pública no funcionamento da economia não se

traduziram em ampliação expressiva do peso do emprego público em seus respectivos mercados de trabalho nacionais (a tabela 6 revelou que o peso do emprego público no Japão e na Coreia é baixo para padrões internacionais).

É importante sublinhar também que o setor de saúde, nas últimas décadas, foi um dos principais responsáveis pelo aumento do emprego no setor público. Os ganhos tecnológicos e científicos desse setor, notadamente quando ocorreram em ambientes de democratização da maioria das sociedades, promoveram pressão dessas sociedades pelo acesso aos novos tipos de tratamentos e equipamentos e remédios que permitissem melhorar a qualidade de vida das pessoas.<sup>9</sup> Tal situação tendeu a ampliar expressivamente os gastos do setor público com a área de saúde, realidade que veio acompanhada, invariavelmente, também de uma expansão do emprego em atividades de saúde e de proteção social em países que constituíram Estados de Bem-Estar Social, notadamente no pós-Segunda Guerra.

Deve-se destacar, porém, que a maneira como se institucionalizaram os serviços de saúde nos diferentes países explica boa parte das diferenças do peso do emprego público agregado no conjunto do emprego dos países. Há países – conforme comentários que virão a seguir – em que a intervenção pública na área de saúde dá-se apenas pelo financiamento das atividades, podendo parte expressiva delas ser deixada ao setor privado, que as executa; nesse caso, o estoque do emprego público em saúde não tende a ser expressivo.

Também a área de educação, assim como as áreas de proteção e assistência social, inclui-se entre as atividades que mais colaboraram para a expansão do emprego público nas últimas décadas, de forma contínua, na maioria dos países.

Na área da defesa nacional, porém, os dados revelam que, nas últimas décadas, houve oscilações nos contingentes das Forças Armadas e das forças policiais voltadas a combater eventuais inimigos externos, sendo seus contingentes relacionados obviamente ao envolvimento – ou não – dos respectivos países em guerras ou conflitos internos. A Índia, por exemplo, revela um expressivo peso de emprego público em seu mercado de trabalho formal, e isso se explica pelo seu elevado contingente militar e policial (dado que o país se encontra em estado permanente de guerra com seu vizinho Paquistão) e também pelo fato de seu mercado de trabalho “formal” ser relativamente reduzido. O mesmo ocorre com o Irã, cercado de países inimigos potencialmente em guerra com a república islâmica.

Ou seja, o cenário geopolítico e o momento histórico contam muito também para explicar o peso e a evolução do perfil do emprego público nos países, dado o seu efeito sobre atividades nas forças de defesa interna e nas Forças Armadas

9. Sobre este assunto, ver Costa, Barros Silva e Ribeiro (2001), Viana (2003) e Silva e Mattos (2009).

– funções “tipicamente” de Estado e que, ao se expandirem, promovem inexoravelmente aumento do emprego público.

Adiante será feita uma análise detida da evolução do emprego público em alguns países desenvolvidos da Europa Ocidental (a saber: Grã-Bretanha, França, Espanha e Alemanha) e também nos Estados Unidos nas últimas décadas.

O período destacado situa-se desde o imediato pós-Segunda Guerra até os tempos atuais. Nesse período, a questão do emprego público torna-se tema de destaque, por vários motivos. Em primeiro lugar, justamente porque foi depois da Segunda Guerra Mundial que o peso relativo e o estoque de emprego público começaram a crescer nessas economias, na esteira do processo de reconstrução europeia seguida do desenvolvimento ou aprimoramento de Estados de Bem-Estar nesses países, ao mesmo tempo em que essas sociedades tornavam-se mais democráticas. A partir do final dos anos 1970, com a desaceleração econômica desses países e, dos anos 1980 em diante, com o aprofundamento da crise fiscal, o tema do emprego público volta à berlinda, consolidando-se como questão importante no debate político e econômico, notadamente nos países que pioneiramente adotaram políticas macroeconômicas de corte neoliberal, como Estados Unidos e Grã-Bretanha, seguidos depois de outros países, como a Alemanha de Helmut Kohl (desde 1982) e de governos conservadores que se instalaram nos anos 1990 na França e em outros países. Mesmo em alguns governos nomeadamente de centro-esquerda, como o de Lionel Jospin, na França da segunda metade dos anos 1990, o emprego público passou a ser alvo preferencial ou destacado das políticas de controle dos gastos públicos e/ou de privatização de atividades de serviço público, devido ao vigor do consenso neoliberal no período em todos os países.

Até a primeira metade do século XX, o peso dos gastos públicos na economia e o peso do emprego público nos mercados de trabalho eram diminutos. A economia de guerra, seguida da necessidade de reconstrução dos países europeus e, depois, da expansão das atividades econômicas, ao lado do crescimento da população urbana e da democratização das sociedades desenvolvidas (com a consequente constituição dos Estados de Bem-Estar Social), em contexto ideológico e político favorável ao planejamento econômico e à atuação mais direta do Estado na formulação da política econômica (quando não, também, em alguns países mais do que outros, na atuação direta do Estado na produção de matérias-primas para a indústria, ou de bens de capital – atuando como empresas estatais), estão entre os elementos que explicam o salto no peso do emprego público na estrutura do emprego a partir dos anos 1950. Nos anos 1960 e 1970, na maioria dos países, o peso do emprego público continuou a crescer, ainda mais porque, em alguns deles, houve até mesmo uma queda no número absoluto de ocupações no setor privado, conforme mostrou a tabela 3.

Nos anos 1980, em alguns países, especialmente na França, o peso relativo do emprego público até continuou a crescer, mas, na maioria, houve uma estagnação do percentual de empregos no setor público, e tal situação se deveu a um relativo esgotamento das atividades dos Estados de Bem-Estar e também à crise fiscal dos Estados Nacionais. A partir desse momento também se instala o debate acerca das mudanças do papel do Estado que deveriam ser objeto da então nova ideologia que se instalava na maior parte dos países. Algumas das funções “típicas de Estado”, como as forças de segurança interna e externa, as atividades ligadas ao gerenciamento da oferta de moeda e as funções arrecadatórias, não estavam na berlinda, mas as atividades ligadas à oferta de serviços sociais, incluindo educação e saúde, bem como atividades de expansão e manutenção da infraestrutura produtiva e urbana, passaram a ser objeto de debate nas diversas sociedades que, na realidade, estavam fazendo uma discussão sobre quais seriam as novas tarefas a que se propunham os Estados Nacionais a partir dos anos 1980. De todo modo, dadas as restrições orçamentárias dos Estados em contexto de desaceleração econômica e dada a ferocidade do discurso antiestado, todas as atividades, incluindo as “típicas de Estado”, acabaram sendo atingidas pela retração do emprego público, embora isso tenha ocorrido com intensidade e em momentos um pouco diferentes nos diversos países.

Seja como for, é importante registrar que é no ritmo de mudanças de função e de escopo, bem como das características delas em seus respectivos sistemas de *Welfare State*, que reside a explicação para as alterações ocorridas no peso e no estoque do emprego público nas últimas décadas. Ou seja, as características dos sistemas de serviços públicos oferecidos, seu alcance e a própria configuração dos respectivos Estados Nacionais se refletem na dimensão e no perfil do emprego público de uma sociedade; o peso relativo dessa modalidade de emprego no conjunto da ocupação de cada país vai depender do grau de desenvolvimento econômico do país em questão e do tamanho do seu mercado de trabalho. E as mudanças ocorridas na forma de gestão política dos Estados Nacionais é que definem a dimensão das alterações ocorridas no estoque e no peso relativo do emprego público (OECD, 2001a, 2001b).

Para avaliar esse processo, deve-se sempre ter em conta, especialmente, as diferentes características dos respectivos Estados de Bem-Estar Social.

Esping-Andersen (1991), entre outros, é autor de referência para o estudo dos sistemas nacionais de *Welfare State*. Segundo este autor, existem três tipos de Estados de Bem-Estar Social (cada um deles se reflete em diferentes perfis de emprego público e, no limite, em diferentes pesos de emprego público no conjunto do emprego), a saber: *i)* os países nórdicos, que fornecem um amplo conjunto de serviços públicos a partir de atividades do Estado,<sup>10</sup> sendo que esses serviços

10. Razão pela qual, conforme mostraram os dados das tabelas 4 e 5, o peso relativo do emprego público nesses países é mais alto ainda do que nos demais países desenvolvidos.

são financiados com altas taxas de impostos; *ii)* o segundo tipo relaciona-se ao “modelo” encontrado na Europa Continental, montado sobre uma base de amplos serviços públicos também, mas nesse caso fornecidos com diferentes combinações de tarefas dedicadas pelo setor público ao lado do setor privado, sendo este último remunerado com recursos do setor público, razão pela qual também nessa tipologia as sociedades são caracterizadas por seus altos níveis de taxação de impostos e elevado peso do gasto público em relação ao PIB; e *iii)* uma terceira tipologia encontra-se nos “modelos anglo-saxões”, fortemente influenciados pela ideologia do Estado mínimo, ou seja, há algumas tarefas de fornecimento de serviço público que ficam a cargo do Estado, mas elas geralmente são restritas a algumas parcelas da população (de mais baixa renda, normalmente fruto de políticas focalizadas, ou seja, não universalistas). Nesses países, atividades de educação, por exemplo, e mesmo de saúde, são deixadas para o setor privado.

De todo modo, essa tipologia é bastante esquemática, e, portanto, encerra significativa heterogeneidade, notadamente nos dois últimos casos, conforme será visto a seguir. Não se pode dizer que os sistemas de proteção social e as formas de atuação do Estado sejam iguais nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, embora guardem semelhanças significativas; da mesma forma, os sistemas de *Welfare State* na Alemanha e na França são diferentes, tanto em sua abrangência quanto em sua institucionalidade (dadas também as significativas diferenças federativas em cada país) e também em suas formas de financiamento, resultando em diferentes perfis e pesos relativos do emprego público nos respectivos mercados de trabalho nacionais, conforme se pretende apontar a seguir.

Existe uma ampla literatura que discute a redução do papel e do escopo dos Estados Nacionais nas economias capitalistas e seus efeitos sobre os sistemas nacionais de bem-estar social, culminando com redução do emprego público na maioria dos países. A realidade, não obstante, revela que não tem havido uma expressiva redução do peso relativo do emprego público na maior parte dos países, mas apenas um processo de estagnação do crescimento que havia ocorrido nos Anos Dourados (HOBSBAWM, 1995) do capitalismo.

Essa estagnação está associada, em primeiro lugar, a medidas de privatização de empresas estatais, muitas das quais originalmente empresas que foram nacionalizadas nos anos pós-Segunda Guerra e que se dedicavam a produzir matérias-primas industriais, incluindo fontes energéticas. Também foram alvo de privatização empresas que atuavam de forma monopólica fornecendo serviços públicos de infraestrutura, como, por exemplo, nas telecomunicações, nos correios e nos transportes em todas as suas modalidades principais. Setores cuja privatização seria impensável nos anos 1950 a 1970 passaram a ser objeto de cobiça do setor privado a partir da derrocada da hegemonia do keynesianismo, constituindo-se,

notadamente a partir da crise de acumulação dos anos 1980 e 1990, em novas fronteiras de aplicação do capital produtivo, sob o beneplácito de governos embalados pela ideologia e prática neoliberal. Esse foi um dos elementos principais da redução do emprego público nos países desenvolvidos a partir dos anos 1980 ou 1990 (conforme o caso).

Outra modificação importante que atingiu o emprego público nas últimas décadas deu-se na sua composição setorial e também segundo as esferas de governo.

A mudança na composição setorial depende, antes de tudo, da estrutura do emprego público, o que é definido pelas funções por ele assumidas nos diferentes países. As mudanças estruturais do emprego público dependem principalmente da composição e abrangência do *Welfare State* em cada país e também da existência e abrangência das empresas estatais.<sup>11</sup> Os serviços públicos, conforme será apontado a seguir, na análise de países selecionados, nem sempre são providos exatamente pelo poder público, existindo situações em que o setor privado é que se encarrega dessas tarefas, embora muitas vezes financiadas pelo Estado – é o que ocorre no setor de saúde em alguns países. De todo modo, em quase todos os países houve mudanças de estrutura setorial derivadas dos processos de privatização que – em maior ou menor extensão – foram acontecendo ao longo dos anos 1980 e 1990 (nos Estados Unidos, por exemplo, as privatizações não foram significativas, pois a atividade produtiva estatal nunca foi importante).

Outra importante mudança estrutural aconteceu no âmbito da distribuição do emprego público segundo esferas de governo, uma vez que foi muito comum a ocorrência de um processo de descentralização das atividades de serviço público em quase todos os países, por diversos motivos e em diferentes épocas.<sup>12</sup>

É interessante destacar que o processo de descentralização das atividades do setor público (e do emprego, portanto) ocorreu tanto em Estados unitários, quanto em Estados federativos. Movimentos de caráter político (como até mesmo a tentativa de uma acomodatícia divisão de tarefas e funções de acordo com diferenças étnicas e culturais existentes nesses países como Bélgica e Espanha) ou de caráter político e institucional (como o ocorrido com a Alemanha reunificada), bem como a ascensão de formas de gestão que ficaram cada vez mais “na moda” com o neoliberalismo, e que se baseavam na divisão de tarefas em favor de níveis sub-regionais de atuação do poder público, estiveram no centro dessas mudanças, culminando também com uma redistribuição do emprego público

11. Nos Estados Unidos, por exemplo, são muito poucas as empresas estatais.

12. Mesmo no Brasil – que não é tema deste estudo – deve-se destacar que houve um importante processo de descentralização do serviço público nas últimas décadas, promovendo uma contínua expansão do peso relativo do emprego público municipal no conjunto do emprego público.

em termos regionais nos países e em termos de seus vínculos empregatícios com governos subnacionais (estados, ou cantões, ou regiões, conforme o caso; e, mais profundamente ainda, em níveis municipais ou locais – conforme a denominação da classificação federativa dos diferentes países). O caso dos Estados Unidos também será objeto de análise sob este ponto de vista, pois a maior parte das tarefas do setor público americano é realizada por instituições públicas subnacionais, as quais, mesmo no auge do neoliberalismo, ficaram relativamente imunes ao discurso antiestado, que voltou suas “baterias” especialmente para o setor público sediado em Washington D.C.

Todos esses fatores devem ser avaliados para se traçar um quadro comparativo do que ocorreu nos sistemas sociais de países selecionados, com consequente mudança no perfil e no nível do emprego público. Essas mudanças no nível e no perfil do emprego público na verdade permitem avaliar de forma mais acurada as mudanças institucionais, políticas e sociais ocorridas nesses países.

O emprego público, nos países analisados a seguir, será interpretado segundo o seu vínculo com governos nacionais, regionais ou locais e também, em alguns casos, conforme o setor de atividade em que atuam. Dependendo da tradição histórica do país avaliado, seu vínculo com o Estado pode ser definido por contrato de trabalho ou simplesmente por *status legal*. De todo modo, é importante destacar que a natureza do seu trabalho difere bastante da dos empregados do setor privado por diversos motivos. Em primeiro lugar, pois são diferentes os objetivos do setor público e do privado. No setor privado, a instituição (ou empresa) empregadora quer maximizar lucros, conquistar mercados e expandir-se em busca de novos horizontes de expansão de vendas e produção. Em suma, são atividades capitalistas. No setor público, as funções são de servir ao público e/ou ao país, e isso define situações totalmente diferentes, muitas vezes, das desempenhadas pelas instituições do setor privado. No setor público, há diversas tarefas inerentes ao Estado que não podem ser desempenhadas, por definição, pelo setor privado, como as funções de justiça, o monopólio da força policial, as atividades de defesa de fronteiras, inclusive com o uso de armamentos bélicos. Também as funções de arrecadação de impostos e de fiscalização do setor privado, o que inclui atividades de proteção à natureza e ao meio ambiente e ao trabalho das pessoas, bem como outras funções estratégicas, como as funções diplomáticas, não têm como ser desempenhadas pelo setor privado. Sem contar as atividades de cunhagem e controle da moeda.

Serviços públicos como educação, saúde, segurança de prédios públicos e monumentos, transportes e comunicações foram tidos, durante muitas décadas, como atividades eminentemente públicas, mas, nos últimos tempos, progressivamente passaram a ser privatizadas e é justamente na extensão, nas características e

na relação institucional definidas entre poder público e instituições privadas que se diferencia o perfil do emprego público entre diferentes países.

A existência e a extensão de bancos públicos, de fomento ou de varejo, bem como de empresas estatais também definem as diferenças entre o nível e o perfil do emprego público de diferentes países.

Por fim, é importante sublinhar que os servidores públicos são pagos com recursos provenientes da arrecadação de impostos e taxas junto à sociedade, e a determinação de seus níveis salariais também responde a uma dinâmica diferente da determinação dos salários no setor privado, onde os mesmos dependem mais claramente das “forças de oferta e demanda” dos mercados de trabalho, embora seja evidente que o poder público e a política econômica (notadamente em sua vertente de política de emprego e renda) possam delimitar a determinação salarial, seja com ações para retardar a entrada do jovem no mercado de trabalho (por exemplo, ampliando os anos de estudo obrigatórios e/ou ampliando a oferta de bolsas de estudo para permitir que alguns estudantes continuem a estudar por mais tempo do que o período escolar regular) seja com ações para antecipar a saída dos mais velhos do mesmo mercado de trabalho (por exemplo, com a ampliação dos recursos destinados aos sistemas nacionais de aposentadorias públicas e/ou com mudança de regras para as aposentadorias privadas). Essas ações tendem a promover uma força em favor do aumento do salário médio no mercado de trabalho do setor privado. Da mesma forma, as autoridades econômicas de um país podem promover políticas sociais, ampliar a abrangência das regras para adesão ao seguro-desemprego (bem como aumentar seus valores) e também aumentar os salários mínimos reais como forma de impulsionar os salários pagos no setor privado do mercado de trabalho. De todo modo, é através da negociação entre trabalhadores e empregadores (ou entre empresas e sindicatos, no caso dos contratos coletivos de trabalho) que se definem os salários do setor privado – embora, conforme mencionou-se, sempre mediados pelas políticas de emprego e renda, bem como pelas leis e regras de previdência social ou privada.

No setor público, os critérios que delimitam a definição salarial são outros. Em primeiro lugar, existem sempre a restrição orçamentária e toda a sorte de injunções políticas que definem os padrões salariais do funcionalismo em geral, e das carreiras específicas de Estado em particular (OECD, 2001a). A sociedade é que define quanto vai pagar aos seus servidores através dos mecanismos políticos e institucionais delimitados pela política fiscal e tributária. Existe um conjunto de fatores não econômicos que valoriza socialmente as diferentes profissões, e que afeta a definição dos salários no setor público. Os mecanismos de determinação salarial no setor público, portanto, não são totalmente definidos por fatores econômicos como os que afetam a determinação salarial do mercado de trabalho privado, sendo mais

sensíveis a fatores políticos e institucionais. Seja como for, deve-se lembrar que o mercado de trabalho privado pode afetar os salários de algumas carreiras e profissões do setor público, pois este, para atrair bons profissionais, em muitos casos, precisa basear-se, em alguma medida, nos salários pagos pelo setor privado.

#### 4.1 Análises de alguns casos de países selecionados

Esta seção apresenta uma análise mais detida da evolução do estoque e do perfil do emprego público desde o segundo pós-Guerra.

O texto-base para a análise dos casos nacionais é o livro intitulado *The State at Work*, coletânea de artigos organizada por Derlien e Peters. Mas outras obras bem como alguns compêndios de organizações internacionais que fizeram estudos sobre o emprego no setor público também foram utilizados.<sup>13</sup>

Os países selecionados são: Grã-Bretanha, Estados Unidos, França, Espanha e Alemanha. Trata-se de um painel variado, que apresenta a maior economia do mundo e quatro países europeus paradigmáticos. Estados federativos como Espanha, Estados Unidos e Alemanha, bem como Estados unitários, como Grã-Bretanha e França, estão representados nesta seção. Além de países que são repúblicas presidencialistas, como França e Estados Unidos, e também dois países parlamentaristas que não são repúblicas. E, ainda, dois países que representam o “modelo” anglo-saxônico e outros que não o representam, sendo um de democratização recente e tradição ibérica.

Esse heterogêneo grupo de países pode ser bastante funcional para descrever diversos aspectos que afetam a evolução do perfil e da quantidade de empregos públicos nas últimas décadas.

##### GRÃ-BRETANHA

A trajetória do emprego público na Grã-Bretanha espelha, talvez como em nenhum outro país europeu importante, os ciclos ideológicos que envolveram, nos últimos 60 anos, as decisões acerca da propriedade de empresas estratégicas por parte do Estado.

No imediato pós-Segunda Guerra, houve um intenso processo de nacionalização de empresas do setor industrial. Tal processo teve tamanha magnitude que o perfil e o nível do emprego público foram significativamente alterados. Por outro lado, nos anos 1980, sob o governo de Margaret Thatcher, o processo de privatização colocado em prática teve uma profundidade tal que promoveu uma queda de participação do emprego público no mercado de trabalho que foi muito mais intensa do que em qualquer outro país europeu ocidental.

13. Ver todos os trabalhos da OECD mencionados nas Referências, bem como IMF (1983, 1997, 2000).

Hogwood (2008) salienta que, até o início dos anos 1950, houve três grandes momentos de expansão do emprego público na Grã-Bretanha: uma expansão de cinco vezes no emprego do governo local entre 1890 e 1920; uma expansão do governo central durante e após a Segunda Guerra Mundial; e o já aludido processo de nacionalizações do imediato pós-Guerra (1945-1951), ao lado de uma expressiva expansão das políticas do Estado de Bem-Estar no período.

A tabela 9 apresenta a evolução do peso relativo do emprego público após 1950, destacando a participação do emprego público em relação à população e à força de trabalho. O crescimento do estoque de emprego público por décadas aponta que, nas décadas de 1960 e de 1970, o emprego público teve o maior crescimento; alternativamente, os anos 1980 e 1990 caracterizaram-se por quedas importantes (e de magnitude até um pouco superior do que movimento ascendente das décadas anteriores) do estoque de emprego público. O curioso é registrar que, no ano 2000, o número de empregados no setor público britânico era menor do que em 1950 – o que indica a dimensão dos efeitos do processo de privatização de Thatcher sobre o emprego público.

O percentual do emprego público atingiu seu auge em 1980, tanto em comparação com a população (com 13%) quanto em relação à força de trabalho (29%). A partir de então, entrou numa trajetória de queda contínua dessas duas participações, até o final do século (houve apenas um pequeno aumento entre 1998 e 1999).

TABELA 9

**Total do emprego público na Grã-Bretanha: anos selecionados – 1950-2000**

	Empregados (milhares)	% em relação à população	% em relação à força de trabalho
2000	5111	8,5	17,4
1995	5211	8,9	19,0
1990	6052	10,5	20,9
1985	6569	11,6	25,0
1980	7387	13,1	29,0
1975	7249	12,9	28,9
1970	6515	11,7	26,3
1965	5995	11,0	23,8

(continua)

(continuação)

	Empregados (milhares)	% em relação à população	% em relação à força de trabalho
1960	5758	11,0	23,2
1955	6062	11,9	24,9
1950	5757	11,4	24,7
<b>Variação percentual</b>			
1990-2000	-15,6		
1980-1990	-18,1		
1970-1980	13,4		
1960-1970	13,1		
1950-1960	0		
1950-2000	-11,2		

Fonte: Derlien e Peters (2008).

A Grã-Bretanha, ao contrário dos Estados Unidos e da Alemanha, por exemplo, é um sistema unitário e não federativo. Ademais, tem a peculiaridade de não possuir uma legislação constitucional que defina regras e estatuto do funcionalismo público. Existe uma dificuldade de definir uma classificação do emprego público por esfera de governo, bem como uma classificação do perfil do emprego público segundo o tipo de vínculo empregatício justamente por causa da inexistência de uma lei sistemática e constitucional que defina o estatuto do servidor público.

Existem regras diferentes em termos de representação política interna a cada país (Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte) constituinte da Grã-Bretanha, bem como uma diferente divisão territorial em cada um deles (HOWOOD, 2008).

De todo modo, pode-se identificar como emprego relacionado ao governo central da Grã-Bretanha (empregados do Estado britânico) as seguintes atividades: correios, ferrovias, outros tipos de transportes, o Serviço Nacional de Saúde – National Health Service (NHS) – e uma ampla gama de empresas estatais antes do processo de privatização, que incluía as atividades de mineração do carvão e outras atividades de transportes além da ferroviária.

A tabela 10 exibe a trajetória do perfil do emprego público na Grã-Bretanha por esfera de governo, e, para isso, é preciso destacar também o emprego nas empresas estatais que foram privatizadas (RIBEIRO, 1997). Seus dados revelam uma progressiva ampliação do peso relativo do emprego em âmbito local no total do emprego público

desde 1950 até 2000, num fenômeno que é semelhante ao encontrado nos demais países aqui analisados (com a importante ressalva de que, na Grã-Bretanha, o peso do emprego em nível nacional ainda é muito maior do que na maior parte dos demais países europeus ocidentais e também nos Estados Unidos e no Canadá).

TABELA 10

**Emprego público civil na Grã-Bretanha (por esfera de governo) – 1950-2000**

(Em milhares)

Anos	Total	Governo central				Governo local	
		Governo central	% no total	NHS	Indústrias nacionalizadas	(milhares)	% no total
2000	4904	2222	45,3	1251	245	2682	54,7
1998	4735	2156	45,5	1201	248	2579	54,5
1996	4848	2221	45,8	1186	287	2627	54,2
1994	5042	2397	47,5	1177	382	2645	52,5
1992	5493	2594	47,2	1231	457	2898	52,8
1990	5749	2782	48,4	1221	675	2967	51,6
1985	6312	3354	53,1	1223	1131	2958	46,9
1980	7058	4102	58,1	1174	1816	2956	41,9
1975	6917	4000	57,8	1042	1816	2917	42,2
1970	6143	3584	58,3	741	1879	2559	41,7
1965	5572	3418	61,3	650	1894	2154	38,7
1960	5233	3496	66,8	552	2176	1737	33,2
1955	5258	3753	71,4	485	2318	1505	28,6
1950	5053	3624	71,7	397	2335	1429	28,3
Variação percentual							
1990-2000	-14,7	-20,1		2,5	-63,7	-9,6	
1980-1990	-18,5	-32,2		4	-62,8	0,4	
1970-1980	14,9	14,5		58,4	-3,4	15,5	
1960-1970	17,4	2,5		34,2	-13,6	47,3	
1950-1960	3,6	-3,5		39	-6,8	21,6	
1950-2000	-2,9	-38,7		215,1	-89,5	87,7	

Fonte: Derlien e Peters (2008).

Os dados da tabela 10 também revelam que a redução do número de empregos nas empresas estatais foi significativa: eram 2,33 milhões de pessoas em 1950 e passaram apenas a 245 mil em 2000. A queda do emprego nas empresas estatais foi sem dúvida o principal elemento explicativo para a queda do emprego público

em seu conjunto. No NHS, o outro segmento do emprego no âmbito do emprego em nível do governo central, por outro lado, houve um aumento do emprego, que subiu de quase 400 mil, em 1950, para cerca de 1,25 milhão em 2000; ou seja, o ganho de postos de trabalho no NHS não compensou a perda das empresas estatais, de tal forma que o governo central concentrava, no ano 2000, cerca de 1,4 milhão a menos de empregos do que em 1950. Enquanto isso, o emprego no âmbito local cresceria, entre 1950 e 2000, de 1,4 milhão para quase 2,7 milhões. Dessa forma, o peso relativo do emprego em âmbito local subiu de 28,3%, em 1950, para 54,7% em 2000.

Hogwood (2008) alerta para o fato de que, em cada um dos constituintes da Grã-Bretanha (Irlanda do Norte, Gales, Escócia e Inglaterra) existe uma classificação diferente para o que é instituição local e, além disso, as atribuições das respectivas esferas locais são também diferentes em cada caso. De todo modo, é interessante notar que o volume de serviços atribuídos para as esferas locais de governo, na Grã-Bretanha – e seu consequente efeito em termos de emprego público local – mostra-se bem inferior, proporcionalmente, ao que se verificou, nas últimas décadas, na maioria dos demais países mencionados neste estudo. É por isso, em grande medida, que, na Grã-Bretanha, o peso relativo do emprego público na esfera nacional é geralmente maior do que nos demais países desenvolvidos (pelo menos em relação aos aqui analisados, exceto no caso da França).

A trajetória do emprego público segundo esfera de governo, de qualquer forma, repetiu (com menor intensidade, conforme comentário feito anteriormente) o padrão dos demais países, ou seja, depois da guerra revela-se uma nítida ampliação do peso relativo das esferas locais. Na Grã-Bretanha, tal movimento só foi em parte revertido quando da abrupta ampliação do emprego no NHS, ocorrida em 1976, que provocou uma retomada do peso do emprego no âmbito do governo central, dado o elevado peso relativo que essas atividades sempre tiveram no conjunto do emprego civil britânico.

#### ESTADOS UNIDOS

Os dados agregados e o senso comum rotulam os Estados Unidos como um país em que o peso do emprego público é o mais baixo entre os países desenvolvidos e também como um país em que a maior parcela do emprego público se deve ao segmento de defesa, já que o país tem se envolvido em dezenas de guerras desde que consolidou sua hegemonia geopolítica, militar e econômico-financeira desde o pós-Segunda Guerra Mundial.

As recentes disputas políticas envolvendo o presidente Barack Obama no Congresso americano na tentativa de passar uma lei para a implementação de um sistema público de saúde também chamam a atenção para o fato de que os

Estados Unidos são o único país desenvolvido que não possui um sistema de atendimento à saúde que seja público. O mesmo vale para a rede de proteção social existente nos Estados Unidos, bem menos ampla em suas tarefas e universal em seu atendimento do que as existentes nos sistemas de Estado de Bem-Estar Social dos países europeus (pelo menos nos casos dos países europeus mais ricos).

Somente essas características do setor de saúde já explicam boa parte do fato de o peso do emprego público nos Estados Unidos ser tão menor do que o da maioria dos países europeus ocidentais, já que são justamente as atividades de saúde e de serviços de amparo social aquelas que têm a maior contribuição para o estoque de emprego público daqueles países.

Seja como for, dado o tamanho do mercado de trabalho do setor privado nos Estados Unidos, a existência de uma quantidade equivalente a 16%, que se mantém estável nos 30 últimos anos, de participação do emprego público no conjunto das ocupações americanas mostra que a dimensão absoluta do emprego público nos Estados Unidos não é desprezível.

A partir de uma análise de sua composição e de sua evolução histórica, pode-se avaliar de forma mais detida a complexidade e a natureza do emprego público nos Estados Unidos.

Os dados mostram que, em termos absolutos, o setor público nos Estados Unidos tem crescido expressivamente nas últimas décadas. Essa trajetória de crescimento não cessou nem mesmo durante os anos mais radicais do neoliberalismo. A tabela 11 mostra que cerca de 20 milhões de pessoas trabalham para o setor público americano em seus três níveis.

Uma primeira característica do emprego público nos Estados Unidos é que o peso do emprego público no âmbito federal não é tão elevado, em comparação com o emprego público existente nos âmbitos subnacionais (estados e municipalidade). Isso explica o fato de que, apesar do vigor do discurso antiestadista no auge da era neoliberal, não houve uma expressiva redução do total do emprego público nos Estados Unidos, justamente porque, no âmbito federal, para onde as baterias desse discurso se voltavam com maior intensidade, havia quantidade relativamente reduzida de postos de trabalho e a mesma estava concentrada em setores muito estratégicos, difíceis de serem removidos. Ademais, ao contrário do que ocorre nos países europeus, não havia nos Estados Unidos um setor produtivo estatal significativo, passível de ser privatizado, e que, portanto, tivesse efeito significativo sobre o nível agregado do emprego público (PETERS, 2008).

Nos Estados Unidos, o discurso antiestadista não atingia as atividades de serviços públicos fornecidas pelas instâncias subnacionais de poder, uma vez que as autoridades dessas esferas menores de poder não tinham interesse político em reduzir a oferta de serviços fornecidos à população.

TABELA 11

**Total do emprego público nos Estados Unidos: anos selecionados – 1950-2000**

	Empregados (milhares)	% em relação à população	% em relação à força de trabalho
1993	20683	8,0	16,0
1992	20661	8,1	16,1
1990	20497	8,2	16,2
1985	18879	7,9	16,1
1980	18280	8,0	16,8
1975	17102	7,9	17,9
1970	16093	7,9	19,0
1965	13243	6,8	17,3
1960	11357	6,3	15,9
1955	10613	6,5	15,8
1950	8635	5,7	13,6
Variação percentual			
1980-1990	12,12		
1970-1980	13,59		
1960-1970	41,7		
1950-1960	31,52		
1950-2000	137,37		

Fonte: Derlien e Peters (2008).

O pessoal ocupado nas atividades militares (seja em combate direto seja nas forças de ocupação ou mesmo de defesa interna) não sofreu uma expressiva redução durante os chamados anos de Guerra Fria; pelo contrário, houve manutenção ou mesmo expansão de efetivos de ocupação militar dos Estados Unidos em todos os continentes do planeta.

A tabela 11, com dados do conjunto do emprego público nos Estados Unidos, revela a evolução desse contingente ao longo das décadas do pós-Segunda Guerra. Em 1950, ou seja, cinco anos depois do encerramento da Segunda Guerra, havia apenas 8,6 milhões de empregados no setor público, dos quais mais de 2,3 milhões referiam-se às Forças Armadas e cerca de 1 milhão relacionava-se ao pessoal ocupado em educação em nível local. Esse estoque de emprego público representava apenas cerca de 5,7% do total da população de então e cerca de 13,6% da força de trabalho. Logo na primeira metade da década de 1950, houve um salto de cerca de 2 milhões de postos de trabalho no setor público, de tal forma que esse contingente passou a representar cerca de 6,5% da população e quase 16% da força de trabalho.

Foi na década de 1960, não por coincidência uma era de intensificação do debate político e das lutas pelos diretos sociais, que o estoque de emprego público nos Estados Unidos mais cresceu: 41,7% no período, crescimento maior ainda do que os já então expressivos 31,5% que havia acontecido nos anos 1950. Entre 1950 e 1960, o peso relativo do emprego público no conjunto da força de trabalho saltou de 16% para 19% e, com relação à população, saltou de cerca de 6,3% para quase 8%.

É importante sublinhar que, em 1945, o setor público americano empregava um enorme contingente de quase 16 milhões de pessoas, mas esse contingente era atípico, pois era herança do envolvimento da sociedade no esforço de guerra. A rápida desmobilização do imediato pós-Guerra explica essa queda expressiva do número de postos de trabalho no setor público americano, que, em 1945, representava cerca de 34% da força de trabalho, segundo Peters (2008).

A manutenção de um ainda expressivo contingente militar mesmo depois do encerramento do conflito mundial, ao lado da construção de alguns mecanismos de proteção social fornecido pelo serviço público americano, tornou expressão corrente a ideia de *warfare-welfare* americano.<sup>14</sup>

Ao longo das décadas de 1970 e 1980, porém, o estoque de emprego público passou a crescer a um ritmo relativamente estável, de cerca de 13% a cada década e também em ritmo parecido com o crescimento da população, tanto é que, entre 1970 e 1993, o peso relativo do emprego público no conjunto da população situou-se em torno de 8% sem muita oscilação. Com relação à força de trabalho, também houve certa estabilidade do peso do emprego público, que equivalia a cerca de 18% em 1975, mas passou para 16%, de forma bastante estável, entre 1985 e 1993. Ou seja, o nível de emprego público cresceu continuamente e de forma expressiva ao longo dos anos 1970 e 1980, e o crescimento somente não provocou aumento do peso dessa modalidade de ocupação no conjunto do mercado de trabalho americano porque também a ocupação do setor privado crescia no mesmo ritmo no período.

Feitas essas breves considerações acerca do movimento agregado do emprego público americano desde os anos 1950-1960, deve-se agora avaliar a evolução de seu perfil, segundo alguns pontos de vista importantes, a começar pela sua distribuição segundo esferas de governo.

Uma característica do perfil do emprego público nos Estados Unidos é seu elevado peso no âmbito subnacional. Uma característica do federalismo ameri-

14. Para uma discussão mais ampla, que leve em conta a conformação do “complexo militar-industrial-acadêmico” nos Estados Unidos e seus efeitos sobre a economia americana, notadamente no que se refere à questão da inovação tecnológica, ver Medeiros (2004).

cano é que muitas vezes, quando o governo federal contrata um serviço público, ele não necessariamente fica encarregado de contratar as pessoas que vão executar esse serviço. O mais habitual é que a contratação das mesmas fique a cargo das esferas subnacionais de governo, que ficam também encarregadas de executar as tarefas/serviços. Isso ocorre de forma bastante corriqueira, por exemplo, nas atividades de construção de rodovias e em programas de moradias e de fornecimento de serviços sociais (PETERS, 2008).

O já aludido crescimento contínuo do estoque de emprego público dos Estados Unidos, revelado na tabela 11, esconde, na verdade, importantes mudanças em seu perfil, sendo que uma dessas principais mudanças relaciona-se à significativa alteração na distribuição do emprego público segundo as esferas de governo (tabela 12).

TABELA 12

**Emprego público civil nos Estados Unidos (por esfera de governo) – 1950-1998**  
 (Em milhares)

Anos	Total	Federal	%	Estadual	%	Local	%
1998	19.854	2.765	13,9	4.758	24	12.271	61,8
1996	19.533	2.842	14,6	4.729	24,2	11.962	61,2
1994	19.420	2.952	15,2	4.694	24,2	11.775	60,6
1992	18.815	3.131	16,6	4.586	24,4	11.098	59
1990	18.391	3.128	17	4.503	24,5	10.760	58,5
1985	16.690	3.021	18,1	3.984	23,9	9.685	58
1980	16.191	2.876	17,8	3.753	23,2	9.562	59,1
1975	14.974	2.890	19,3	3.271	21,8	8.813	58,9
1970	13.028	2.881	22,1	2.755	21,1	7.392	56,7
1965	10.589	2.588	24,4	2.028	19,2	5.973	56,4
1960	8.817	2.439	27,7	1.538	17,4	4.840	54,9
1955	7.480	2.372	31,7	1.199	16	3.909	52,3
1950	6.346	2.068	32,6	1.045	16,4	3.233	50,9
<hr/>							
Variação percentual							
1990-1998	7,95	-11,6		5,66		14,04	
1980-1990	13,59	8,76		19,98		12,53	
1970-1980	24,28	-0,17		36,22		29,36	
1960-1970	47,76	18,12		79,13		52,73	
1950-1960	38,93	17,94		47,18		49,7	
1950-1990	189,9	51,26		330,9		232,82	

Fonte: Derlien e Peters (2008).

Os dados da tabela 12 revelam que, em 1950, o emprego público em âmbito federal respondia por cerca de um terço do total do emprego público civil,<sup>15</sup> enquanto em 1998, esse percentual era de apenas 14%;<sup>16</sup> Já a parcela do emprego público em âmbito estadual passou de 16% para 24% e, no âmbito local, de 51% para 62%.

Esse movimento ocorrido ao longo de quase 50 anos deveu-se a uma expressiva distribuição de tarefas do governo federal em direção aos governos subnacionais, notadamente nas áreas de saúde e educação.

De todo modo, é importante destacar que, em números absolutos, o emprego público no âmbito federal subiu expressiva e continuamente entre 1950 e 1998, desacelerando-se um pouco apenas na última metade dos anos 1990. Peters (1998) salienta que, ao contrário do que acontecia em outros momentos históricos dos Estados Unidos, nos momentos após os conflitos do período da Guerra Fria não houve um desmonte tão expressivo dos aparatos militares e civis relacionados ao gerenciamento das atividades de guerra (por exemplo, atividades de recrutamento e de gerência de hospitais). Assim, entidades como o departamento de veteranos de guerra mantinham, ainda no final dos anos 1990, um expressivo contingente de pessoas ocupadas. Ademais, algumas atividades que surgiram a partir dos anos 1970 (como a Agência de Proteção Ambiental – Environment Protection Agency) ou que, a partir daquele período, tornaram-se progressivamente importante, como por exemplo a Administração Nacional do Espaço e da Aeronáutica – National Aeronautics and Space Administration (NASA) –, passaram a contribuir com importantes contingentes de empregados no âmbito do setor público federal americano. Ou seja, o surgimento de novas atividades, tidas como estratégicas por parte do Estado americano e da sociedade americana, foi determinante para a expansão do emprego público – e, nesse caso, em âmbito federal.

Tem-se aqui, claramente, uma situação que Berry e Lowery (1987) chamam de crescimento do Estado do tipo *responsive*, vertente que interpreta esse fenômeno (de crescimento do Estado) como um resultado da ampliação das demandas que a sociedade faz em relação ao Estado, devido às necessidades geradas pelo próprio desenvolvimento econômico e pela complexificação das atividades econômicas. E poder-se-ia concluir: pela expansão da demanda da sociedade por atividades estratégicas, como são a proteção ao meio ambiente e o desenvolvimento de tecnologia para fins bélicos. Essa interpretação – que este estudo considera a mais adequada para explicar a expansão do Estado americano no período analisado, bem como a expansão dos Estados Nacionais da Europa Ocidental, notadamente

15. Ou seja, militares estão excluídos.

16. Em 1998, havia cerca de 2,8 milhões de americanos ocupados em emprego público de âmbito federal, sendo que cerca de 1 milhão deles era alocado no Ministério da Defesa.

no pós-Segunda Guerra, e a recente expansão do emprego público no Brasil – se contrapõe à visão alcunhada em Berry e Lowery (1987) de vertente *excessive*, que tende a interpretar o crescimento do Estado como um resultado dos interesses dos servidores públicos e dos “políticos” em assenhorear-se do poder. Trata-se, aqui, de uma visão parecida com a dos que sempre apregoam o “inchaço” do Estado. Ou seja, a visão tradicional tende a avaliar que as razões para o crescimento do Estado estão presentes dentro do próprio aparelho do Estado.

Com relação à expansão do emprego no âmbito estadual, deve-se destacar que foi nessa esfera de poder que o emprego mais cresceu, em termos percentuais, no período analisado. Nota-se que o número de empregados no setor público de âmbito estadual multiplicou-se por quase cinco em quase 50 anos. Tal movimento deveu-se ao aumento de tarefas que foram assumidas pelos estados desde as últimas administrações federais, que foram progressivamente passando aos estados atividades como o *Medicaid* ou os programas de apoio à saúde de indigentes, sem contar com o fato de que atividades como educação superior (universidades), transportes e outros serviços de saúde, justamente algumas das atividades que mais cresceram na esteira do processo de desenvolvimento econômico e de urbanização nos Estados Unidos da segunda metade do século XX, são atividades desenvolvidas e gerenciadas no âmbito dos estados americanos (PETERS, 2008).

Em termos absolutos, porém, foi na esfera local que se concentrou o maior crescimento do volume do emprego público no período. Entre 1950 e 1998, pouco mais de 9 milhões de empregos públicos foram criados na esfera local. Tal fenômeno se explica, em primeiro lugar, pelo fato de que o “novo federalismo” adotado pela maior parte dos presidentes americanos das últimas décadas muitas vezes fez com que parte da expansão das responsabilidades atribuídas aos estados federativos “vazasse”, na forma de mais tarefas, para o poder local. Ademais, deve-se lembrar que duas das principais atividades empregadoras de mão de obra no setor público, educação básica e polícia, são funções assumidas pelas autoridades de âmbito local. Em virtude da expansão da população americana e sua crescente concentração em áreas urbanas, e também do papel assumido pela preocupação com a segurança naquela sociedade, devido à escalada de violência interna que a marcou nos últimos tempos, essas duas atividades (educação básica e polícia) estão entre as que mais cresceram na segunda metade do século XX, promovendo aumento do emprego público do âmbito local.

Do ponto de vista das áreas de atuação, os anos mais recentes (desde 1990) não demonstraram muitas mudanças. A área de educação concentra cerca de 45% do total do emprego público americano, e quase 50% quando são considerados apenas os empregados públicos civis. Diferentemente dos países europeus desenvolvidos, o setor de saúde, nos Estados Unidos, não reúne uma parcela expressiva das ocupações do setor público: em 1999, elas representavam apenas cerca de 6,5% do total do emprego público. Da mesma forma, as atividades de serviços sociais também têm um

peso bastante diminuto no mercado de trabalho público dos Estados Unidos, o que também difere da realidade da Europa desenvolvida. Em 1999, por exemplo, apenas 2,4% das pessoas ocupadas no setor público americano atuavam em serviços sociais, contra quase 6% que atuavam em atividades de polícia e bombeiros, por exemplo.

Deve-se ainda sublinhar que a maioria dos empregos públicos gerados nas atividades classificadas na área de saúde refere-se a pessoas ocupadas em tarefas de supervisão e controle dos programas existentes, pois as atividades médicas propriamente ditas são normalmente executadas por profissionais do setor privado.

No que se refere ao setor de defesa, houve importantes mudanças nas últimas décadas, e as mesmas tiveram impactos diferenciados sobre o nível do emprego público.

Após uma redução expressiva do contingente militar logo que terminou a Segunda Guerra (redução de 12,1 milhões para apenas 1,45 milhão entre 1945 e 1948), seguiu-se um breve período de estagnação relativa do contingente militar, que voltaria a subir, de forma expressiva, com a conflagração da Guerra da Coreia, percebendo outros saltos por ocasião da Guerra do Vietnã e depois com as políticas de Reagan (início dos anos 1980) (OECD, 1997c). Entretanto, uma tendência oposta se materializou nas últimas décadas, pois o desenvolvimento da tecnologia militar reduziu a necessidade da exposição de grandes contingentes de tropas nos campos de batalha.<sup>17</sup> Mesmo assim, o contingente de pessoal ocupado na área de defesa manteve-se em nível elevado durante as últimas décadas por causa do acúmulo de funções civis em operações de apoio e administração de tropas de ocupação, sem contar os programas de “guerra às drogas” consolidados nos últimos tempos. Após o 11 de setembro de 2001, a administração Bush também promoveu significativa expansão de tarefas (com consequente aumento de emprego) de defesa e afins.

No que tange aos serviços sociais, os Estados Unidos – a despeito de não poderem ser classificados exatamente como um exemplo de Estado de Bem-Estar, notadamente se comparado aos países da Europa Ocidental mais desenvolvida – possuem uma expressiva quantidade – em termos absolutos – de empregos públicos. Os empregos nessas atividades cresceram especialmente na década de 1960, quando o governo do presidente Johnson criou programas da Great Society, não por acaso na época de maior efervescência dos movimentos sociais e políticos nos Estados Unidos.<sup>18</sup> De todo modo, conforme mostram os dados e as evidências históricas, a ampliação das atividades relacionadas aos serviços sociais deu-se, do

17. Ao mesmo tempo, a ampliação e a consolidação dos gastos públicos com o desenvolvimento dessas tecnologias bem como as políticas de compras implementadas pelos sucessivos governos militares sem dúvida criaram um expressivo contingente de empregos no setor privado americano, que não será analisado aqui, pois foge aos objetivos deste trabalho.

18. Ver, a respeito disso, Wacquat (2001).

ponto de vista das esferas de governo, nos âmbitos estaduais e locais da administração pública americana.

Por fim, é importante ainda destacar o papel crescente que têm tido as atividades relacionadas ao controle de incêndio (uma “tradição” americana) e, em especial, a atuação policial na sociedade americana, especialmente nas últimas décadas. A histeria em torno dos problemas de segurança bem como o recrudescimento de políticas de “guerra às drogas”, “turbinadas”, nos últimos tempos, pelo discurso da iminente e supostamente recorrente ameaça terrorista, têm ampliado o contingente de pessoas empregadas nessas áreas, com destaque inclusive para a atuação da esfera federal. A área de segurança pública e polícia é uma das poucas em que o emprego público em âmbito federal percebeu crescimento nas últimas décadas. A ampliação da atuação da Justiça e a expansão do número de prisões e de vagas<sup>19</sup> dela decorrentes representaram – a rigor – forças propulsoras do aumento do emprego público nos Estados Unidos, especialmente na área federal.<sup>20</sup>

#### FRANÇA

A França talvez esteja entre os países em que a opinião pública mais bem avalia a presença do Estado na economia e na sociedade. Segundo sublinha Rouban (2008), cerca de 75% dos franceses, segundo uma recente enquete nacional, encorariam seus filhos a tornarem-se servidores públicos.

Seja como for, o setor público não esteve imune aos efeitos do receituário neoliberal e da crise fiscal que se abateram sobre todas as economias europeias, notadamente depois da recessão do início dos anos 1990. A adesão aos critérios de Maastricht, a ascensão de um governo conservador ao poder no início dos anos 1990, a adesão do governo da “esquerda plural” de Jospin a diversas práticas caras ao neoliberalismo e por fim os problemas de financiamento dos fundos de pensão e a forma como ele foi (precariamente) equacionado nos últimos anos (através de políticas de contenção fiscal) estiveram entre os motivos que explicam a desaceleração do ritmo de crescimento que o emprego público vinha mantendo na França desde ainda os meados dos anos 1980.

19. Wacquant (2001) discute criticamente o crescimento do número de prisões nos Estados Unidos e destaca, entre outros argumentos, que tal fenômeno se relaciona a uma reação de certa parte da elite americana e dos defensores do neoliberalismo, desde os anos 1960, ao fortalecimento dos movimentos sociais e de combate ao racismo. Para Wacquant, o fortalecimento do discurso da tolerância zero, e congêneres, é justamente uma reação dos setores conservadores da sociedade americana aos movimentos pelos direitos civis e uma forma de obnubilar a realidade social resultante da adoção de um modelo econômico excluente socialmente, pois é gerador de desemprego e de maior concentração de renda e de riqueza. A reação do conservadorismo americano contra o movimento pelos direitos civis (movimento que atingiu o seu auge nos anos 1960 e início dos anos 1970) fortaleceu-se a partir dos anos 1970, tomando impulso decisivo a partir da administração Reagan (que tomou posse em 1981, para dois mandatos).

20. O crescimento de ocupações ligadas à segurança interna, à justiça e às prisões já era significativo mesmo antes dos atentados de setembro de 2001. Essas atividades foram as que tiveram crescimento mais expressivo, quando se analisa a expansão do emprego público por ocupações, entre 1992 e 1999, segundo dados retirados do censo americano para esta pesquisa. Tais resultados referendam a análise crítica efetuada por Wacquant (2001) a respeito da sociedade prisional em que se transformaram os Estados Unidos.

Na França, ao contrário da Inglaterra e da Alemanha, ocorreu apenas uma modesta retração do nível de emprego no setor público e, mesmo assim, apenas no final dos anos 1980, mas com uma nova ampliação nos anos 1990, seguida depois também de uma nova queda, mas modesta, conforme mostram dados da tabela 13. De todo modo, a parcela do emprego público francês em relação à força de trabalho manteve-se próxima dos 26% desde meados dos anos 1980 – uma das mais altas da Europa.

Ao contrário do que ocorreu na Grã-Bretanha no início dos anos 1980, na França esse período foi marcado pela nacionalização de algumas empresas, no primeiro governo de Mitterrand<sup>21</sup> (OECD, 1997b). As privatizações se concentraram na década de 1990 e seus efeitos podem ser notados nos dados da tabela 13. Deve-se salientar que, levando-se em conta apenas os dados de emprego público dos chamados servidores civis da França, excluindo os trabalhadores de atividades que foram privatizadas, a trajetória do emprego público é de crescimento expressivo durante os anos 1950, 1960 e 1970, com arrefecimento desse crescimento nos anos 1980 e 1990 (dados não expressos nessa tabela, mas presentes no trabalho citado de ROUBAN, 2008).

A variação do estoque do emprego público, tal qual definido na tabela 13 segundo períodos de tempo, revela que foi nos anos 1970 que a expansão do emprego público francês mostrou maior dinamismo. Conforme ocorreu em todos os outros países avaliados neste estudo, foi justamente no período de maior vigor político e de luta por direitos sociais que o nível do emprego público mais cresceu. Na França, esse período ocorreu depois das manifestações do ano de 1968, quando a radicalização política foi mais intensa. Nos anos 1970, o estoque de emprego público cresceu quase 3% ao ano (a.a.), em média, contra cerca de 1,2% que havia marcado o período 1948-1969 e contra um crescimento de apenas cerca de 1,5% a.a. na década de 1980 (tabela 13).

De todo modo, é importante destacar que a ascensão das práticas de gestão neoliberal da política econômica na França, se não teve o mesmo efeito que em outros países sobre o nível do emprego público, não deixou de afetar a qualidade dessa forma de emprego, conforme se percebe pelos indicadores da tabela 14.

A tabela 14 revela a evolução do emprego em tempo parcial dentro do setor público francês, tanto em âmbito local quanto em nacional. Seus dados mostram uma contínua precarização do trabalho no setor público francês, em todas as esferas de governo, ao longo dos anos 1980 e 1990, mesmo no âmbito local, de onde se parte de um grau já bastante elevado de precariedade das relações de trabalho no setor público.

21. A ampliação do estoque de empregos públicos entre 1980 e 1985 se explica em boa medida por essas nacionalizações promovidas no governo Mitterrand.

TABELA 13

**Total do emprego público na França: anos selecionados – 1950-2000**

	Empregados <sup>1</sup> (milhares)	% em relação à força de trabalho
1998	6.482	25,3
1995	6.604	26,3
1991	6.754	26,8
1988	6.212	25,6
1985	6.683	27,7
1980	5.530	23,3
1969	4.016	18,6
1962	3.608	18,2
1948	3.102	15,6
Variação percentual média anual por período		
1998-1991	-0,59	
1991-1985	0,18	
1980-1988	1,46	
1969-1980	2,95	
1948-1969	1,24	
1948-1980	1,82	

Fonte: Adaptada de Derlien e Peters (2008).

Nota: <sup>1</sup>Inclui as ferrovias, companhias de transportes urbanos e de eletricidade, além de agências públicas e empresas nacionalizadas.

Por fim, é importante destacar que também na França ocorreu um fenômeno bastante encontradiço nos demais países europeus em termos de evolução do perfil do emprego público: trata-se da descentralização do setor público e, por consequência, do emprego público. Conforme salienta Rouban (2008), a França é um Estado unitário no qual o Estado tem tradição secular de intervenção na sociedade e na economia. Dada a característica de ser um Estado unitário, o peso relativo do emprego público nos serviços de âmbito nacional é maior do que nos de âmbito local. Mas esta proporção tem diminuído nas últimas décadas, conforme atestam os dados da tabela 15.

TABELA 14

**Emprego público na França em tempo parcial (por esfera de governo) – 1982-1998**  
 (Em milhares)

Anos	Nacional <sup>1</sup>		Local <sup>2</sup>	
	Total ETP	Emprego em tempo parcial (% em relação ao nacional)	Total ETP	Emprego em tempo parcial (% em relação ao local)
1998	1.670	9,2	1.507	30
1994	1.594	8,2	1.428	
1992 <sup>3</sup>	1.821	6,9	1.383	
1990	1.970	7,3	1.326	
1989	1.963	7,1	1.237	28,8
1985	1.937	6,3	1.185	
1982	1.811	2,8	1.103	26,4

Fonte: Derlien e Peters (2008).

Notas: <sup>1</sup> Somente civis.

<sup>2</sup> Não inclui dados de contratações temporárias para socorrer jovens desempregados. Em 1998 ocorreram cerca de 150 mil contratações dessa natureza.

<sup>3</sup> Desde 1991 esse dado não inclui servidores da France Télécom e Postal Service, que foram transformadas em *quasi-autonomous non-government organisations (quangos)*.

TABELA 15

**Emprego público por nível de governo na França – 1969-1998**

Anos	Emprego público total	Serviço civil estatal <sup>1</sup>	% em relação ao total	Serviço civil de saúde	% em relação ao total	Serviço civil local	% em relação ao total
1998	5236	2873	54,8	857	16,3	1507	28,8
1994	5069	2806	55,3	834	16,4	1428	28,1
1990	4924	2796	56,7	801	16,2	1326	26,9
1985	4827	2855	59,1	787	16,3	1185	24,6
1980	4442	2719	61,2	702	15,8	1021	23,0
1969	3046	2068	67,9	360	11,8	618	20,3

Fontes: Direction Générale de la Fonction Publique (DGFP) e Institut National de la Statistique et des Études Economiques (INSEE) 1992; apud Rouban (2008); dados de anos selecionados. Valores absolutos em milhares.

Nota: <sup>1</sup> Inclui dados do Ministério da Defesa (emprego civil e militar), bem como serviços postais e dados da France Télécom; exclui agências públicas nacionais e também companhias estatais.

## ESPAÑHA

A peculiaridade da Espanha do pós-Guerra reside no fato de que o país se democratizou apenas a partir da segunda metade dos anos 1970, o que “atrasou” (especialmente em comparação com a maior parte dos demais países europeus ocidentais) a formação do seu Estado de Bem-Estar Social, com efeitos evidentes sobre o nível e o perfil do emprego público.

Já no final do governo do general Franco havia certa consciência da necessidade de modernizar o Estado espanhol, dotando-o de capacidade de promover o desenvolvimento econômico e social; porém, foi somente a partir da morte do ditador e das consequências políticas decorrentes de sua morte que foram geradas as condições concretas para a criação e posterior ampliação de diversas atividades no seio do setor público espanhol.

O Estado de Bem-Estar Social somente se consolidaria, na verdade, nos primeiros anos do governo socialista que se instala nos anos 1980, mas os resultados, em termos de emprego público, seriam, de alguma forma, revertidos já durante o próprio governo socialista, que iniciou reformas liberais e, entre elas, incluem-se processos de privatização, os quais se acentuariam durante os anos 1990 (FIORI, 1997a). Por outro lado, a entrada na União Europeia exigiu do Estado espanhol o desenvolvimento de tarefas que, alternativamente, talvez não viessem a ser geradas caso o país não se defrontasse com as necessidades criadas pela integração econômica em todas as suas dimensões institucionais, políticas e econômicas propriamente ditas.

A democratização, além de obviamente alimentar as pressões sociais pela implementação e posterior expansão do *Welfare State*, também foi responsável por importantes mudanças na estrutura federativa do país, as quais, por sua vez, também teriam importante papel na própria expansão do emprego público, conforme apontado a seguir. Na maior parte dos países, a descentralização surge, no processo de democratização, como uma faceta dos movimentos de rejeição ao poder ditatorial ou autoritário que se desejava suceder.<sup>22</sup> A descentralização representa uma forma de suprimir práticas e hábitos herdados do período anterior, e assim foi notadamente no caso da Espanha, depois de tantos anos da ditadura de Franco.

Outra peculiaridade espanhola reside na existência de povos de diferentes origens culturais em diversas regiões do país, o que, justamente na esteira do processo de democratização, gerou uma pressão política em favor da autoafirmação desses povos/regiões, tendo também efeitos sobre a distribuição regional e por esferas de governo do emprego público. Em quase todos os países aqui estudados (e o mesmo vale para o Brasil), a democratização veio junto de um processo de descentralização do poder. Na Espanha, dadas as peculiaridades históricas de sua diversidade cultural, a descentralização ocorreu de forma ainda mais intensa, como forma de dotar mais poder e autonomia aos povos/regiões de tradições culturais específicas (andaluzes, bascos, galegos, catalães etc.), ao mesmo tempo em que os “convencia” a aceitar pertencer à sociedade-una espanhola. De todo modo, essa descentralização representou fator decisivo para a ampliação do estoque de emprego público no país, conforme analisado a seguir.

22. No processo de democratização do Brasil tal fenômeno também ocorreu, materializando-se nas medidas de caráter descentralizadoras adotadas pela Constituição de 1988, promulgada pela Assembleia Constituinte eleita em 1986.

Antes de uma análise um pouco mais detida acerca das mudanças no perfil do emprego público espanhol, seria interessante avaliar o movimento mais agregado do emprego público, sempre lembrando que foi somente a partir do final dos anos 1960 que as estatísticas de emprego público e de atuações do Estado passaram a ter uma mínima organização, dado que no auge do período de vigência do franquismo o sistema de informações públicas era extremamente precário, conforme sublinham Alba e Navarro (2008).

TABELA 16

**Total do emprego público na Espanha: anos selecionados – 1950-2000**

	Empregados (milhares)	% em relação à população	% em relação à força de trabalho
2000	2.208	5,6	13,1
1998	1.993	5,1	12,2
1994	1.738	4,3	11,2
1990	1.704	4,9	11,3
1985	1.480	3,8	10,8
1980	1.213	3,6	9,3
1975	971	2,9	7,4
1970	806	2,1	6,4
1965	726	2,3	6,0
Variação percentual			
1995-2000	22,6		
1985-1995	21,7		
1975-1985	52,4		
1965-1975	33,7		
1965-2000	204,1		

Fonte: Adaptado de Derlien e Peters (2008).

A tabela 16 revela que, no ano inicial da série de dados apresentados, havia somente 726 mil empregados no setor público espanhol, sendo que esse contingente representava apenas 2,3% da população e somente cerca de 6% da força de trabalho naquele ano.

Nos dez anos seguintes, o estoque de empregados do setor público cresceu expressivamente, ou seja, cerca de 33%, mas, dado o baixo patamar de que partiu, o peso relativo do emprego público em 1975 ainda era baixo: equivalia a 2,9% da população e a 7,4% da força de trabalho. Os anos entre 1975 e 1985, que coincidem com o período de democratização, foi o período decenal definido

na tabela em que o emprego público mais cresceu: 52,4%. Em 1985, o total de postos no setor público espanhol já representava o dobro do seu valor de 1965 (1,48 milhão contra 726 mil). O peso relativo do emprego público em 1985 ainda era baixo: menos de 11% da força de trabalho, mas continuou a crescer, embora moderadamente, até o ano 2000, quando atingiu a marca de 13,1% da força de trabalho e de 5,6% da população, dados bastante modestos para padrões europeus (semelhantes ao Brasil).

Boa parte da desaceleração do crescimento do emprego público depois de 1985 deve-se ao processo de privatização de empresas públicas ocorrido a partir dos anos 1990. Em 1985, havia cerca de 400 mil empregados nessas empresas. Esse contingente caiu para cerca de 330 mil em 1995 e para apenas 216 mil em 2000. Essa perda de cerca de 200 mil postos de trabalho no período considerado não é desprezível: representa cerca de 10% do total de empregos públicos no ano 2000 (ALBA; NAVARRO, 2008).

A Nova Constituição de 1978, promulgada sob os auspícios do Pacto de Moncloa,<sup>23</sup> promoveu diversas mudanças institucionais e políticas que conduziram a um processo de descentralização das atividades do Estado espanhol, com efeitos sobre as tarefas assumidas pelas esferas subnacionais de poder. Consequentemente, também o emprego público percebeu uma nova redistribuição segundo as regiões e localidades, fenômeno que já vinha ocorrendo desde os anos 1980, pelo menos.

Na divisão política da Espanha, além do poder central, há também as regiões e os governos locais (uma espécie de governo municipal, comparando-se ao caso brasileiro).

A tabela 17 revela que, na década de 1990, aprofundaram-se as mudanças em termos de redistribuição do emprego público segundo as esferas de poder. O estoque total de emprego público ficou praticamente estagnado entre 1990 e 2000, mas a sua distribuição segundo esferas de poder mudou substancialmente, com uma rapidez sem precedentes em outros países para um período de tempo tão curto. Basta verificar que, nesse espaço de apenas dez anos, o percentual da participação do emprego na esfera federal no conjunto do emprego público caiu de 59% do total do emprego público do país para cerca de 34%, enquanto a parcela da esfera regional crescia de 24,7% para quase 41% e a parcela da localidade subia de 16,4% para 20,6%.

23. O Pacto de Moncloa foi firmado em novembro de 1977, no palácio do mesmo nome. Reuniu os líderes dos principais partidos políticos espanhóis e foi organizado pelo Rei Juan Carlos. O general Franco havia morrido em 1975 e o Pacto foi fundamental para a posterior retomada da economia espanhola. A partir dali foram definidas regras para a transição da economia e foi costurado um robusto acordo político para que se iniciassem diversas reformas da economia e mudanças político-institucionais para a superação do longo período da ditadura de Franco, a qual foi marcada, entre outros fatores, pela letargia da economia do país. Para maiores detalhes acerca da transição econômica na Espanha, ver Przeworski, Bresser-Pereira e Maravall (1993).

As razões para essa mudança tão profunda estão relacionadas ao que já foi explicado anteriormente. Uma explicação da natureza e do conteúdo dessas mudanças reside, em primeiro lugar, em uma progressiva transferência de recursos do governo central para as esferas subnacionais. Mas isso não representa uma explicação completa para esse profundo processo descentralizador. Também é fato que as regiões de mais arraigada tradição cultural, como País Basco, Catalunha, Galícia, Navarra e Valência, conforme mostraram Alba e Navarro (2008), representam justamente aquelas em que o peso do emprego público vinculado ao âmbito federal foi o que mais se reduziu nas últimas décadas. Mas afirmar isso não basta para os propósitos analíticos deste estudo.

TABELA 17

**Emprego público na Espanha (por esfera de governo) – 1999-2000**

(Em milhares)

Anos	Total	Central	%	AACC <sup>1</sup>	%	Local	%	Universal	%
2000	2208,1	753,8	34,1	904	40,9	455,3	20,6	95	4,3
1998	2094	886	42,3	677,1	32,3	441	21,1	89,9	4,3
1996	2071,2	899,8	43,5	637,2	30,8	450,4	21,7	83,8	4
1994	1992,6	918	46,2	625,7	31,4	371,5	18,6	77,4	3,3
1992	2173,1	1213,2	55,8	593,5	27,3	366,4	16,9	-	-
1990	2170,3	1277,8	58,9	537	24,7	355,5	16,4	-	-
Variação percentual									
1990-2000	1,7	-41		68,3		28,1		29,3	

Fonte: Derlien e Peters (2008).

Nota: <sup>1</sup>AACC é uma classificação regional, que inclui 17 comunidades autônomas e 2 cidades autônomas (Ceuta e Melilla).

A ampliação do emprego em âmbitos locais, em toda a Espanha, relaciona-se a um movimento robusto, mas tardivamente implementado (dado o próprio caráter tardio da democratização espanhola), de consolidação de uma ampla gama de atividades e instituições públicas, em todas as esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Toda essa mudança institucional tem suas peculiaridades, dado que o Estado espanhol é organizado em torno de um complexo sistema de governo em cuja base existem mais de 8 mil municipalidades, sendo que mais de três quartos delas com menos de 2 mil habitantes (ALBA; NAVARRO, 2008). Além disso, o funcionalismo público espanhol é organizado em torno de três carreiras, cuja heterogeneidade se dá pela natureza dos vínculos contratuais e funções exercidas. Em primeiro lugar, há a carreira dos servidores civis que pertencem às corporações de Estado, e que representam apenas 1% do total dos empregados do setor público espanhol; há também os servidores civis locais, recrutados nas municipalidades e que representam cerca de 50% do total do contingente de empregados do setor

público do país e, por fim, há os funcionários/trabalhadores, que representam os demais 49% do funcionalismo público espanhol (ALBA; NAVARRO, 2008).

As carreiras de Estado de servidores civis representam a elite da estrutura administrativa e ocupam funções estratégicas, notadamente na área de finanças públicas. Os funcionários do poder local são os que têm a carreira menos valorizada e são também os mais sujeitos às regras de precarização do mercado de trabalho do setor público, como, por exemplo, a adoção de contratos de trabalho por tempo determinado.<sup>24</sup>

A recorrência a essas formas de contratação, especialmente no âmbito local, permitiu ao poder público ampliar largamente as contratações, numa época em que a descentralização das atividades de serviços públicos teve um crescimento expressivo. O caráter tardio da formação do *Welfare State* espanhol teve o seu preço (FLORA; HEIDENHEIMER, 1981; MADDISON, 1984). A democratização, em uma época em que quase todos os demais países do continente europeu em sua parte ocidental já haviam se democratizado, e, mais do que isso, já haviam realizado as tarefas relacionadas à consolidação dos seus respectivos sistemas de bem-estar social, compeliram a nova democracia espanhola a acelerar suas tarefas em retorno da construção do seu *Welfare State*. Essa ampliação acelerada do emprego público espanhol ocorreu *pari passu* com uma descentralização das atividades do setor público. Para fazer frente a essas modificações agudas, um recurso utilizado pelo setor público espanhol, notadamente em sua vertente local, foi a ampliação de contratações precárias, em boa medida explicadas pelas necessidades – delimitadas pelos critérios de Maastricht (AARONOVITCH; GRAHL, 1997) – de conter os gastos públicos. O contexto político era favorável para a adoção dessas modalidades precárias de contratos de trabalho (IRES, 1998), pois, na mesma época (anos 1980 e, principalmente, anos 1990), o receituário neoliberal de políticas de emprego e renda estava em plena vigência. O fato de o setor público ter tomado as rédeas no sentido da flexibilização de seu mercado de trabalho acabou até mesmo dando o exemplo para a adoção de formas semelhantes de contratação por parte do setor privado.<sup>25</sup> Obviamente, as mudanças na legislação<sup>26</sup> também tiveram

24. Mattos (2005) mostra que houve uma intensa recorrência a formas de contratação por contrato de tempo determinado na Espanha, a partir dos anos 1990. Essa modalidade de contrato de trabalho também acabou sendo adotada pelo setor público espanhol. O principal efeito alegado pelo pensamento neoliberal, que dá substrato teórico a essas modificações no sentido da flexibilização dos mercados de trabalho, era a redução do desemprego, mas tal resultado não foi obtido, nem na Espanha e nem nos demais países da Europa ocidental, que de fato, a partir dos anos 1980 – e com mais intensidade nos anos 1990 –, passaram a adotar essa e outras medidas de flexibilização dos mercados de trabalho. Para uma análise do caso espanhol, ver Mattos (2005). Para uma análise histórica e empírica das políticas de flexibilização dos mercados de trabalho na Europa, ver Ires (1998), OECD (1994) e Mattos (2009).

25. Este argumento está posto em trabalho do Institut de Recherches Économiques et Sociales (IRES), localizado em Paris, França), de 1998. O referido estudo também faz uma avaliação dos processos de flexibilização dos mercados de trabalho dos países europeus ocidentais, concluindo que os mesmos promoveram maior desemprego, piora dos perfis distributivos e queda dos salários médios reais.

26. OCDE (1994) faz um profundo estudo comparativo dos processos nacionais de flexibilização dos mercados de trabalho dos países europeus ocidentais e conclui com uma avaliação crítica a respeito desses resultados; OCDE (1999), embora sem trazer um estudo de flexibilização como objetivo principal, de alguma forma ratifica o que havia sido avaliado no trabalho de 1994, com a vantagem de fazer uma avaliação depois de mais de cinco anos em que as referidas medidas flexibilizadoras já haviam sido adotadas *urbi et orbi*.

papel decisivo para a ruptura do padrão de contratação que havia sido hegemônico durante o pós-Guerra (DEDECCA, 1997; RODGERS, 1989).

Um fator decisivo para o relativo esvaziamento (quando medido em termos de peso relativo do emprego público no conjunto do emprego do setor público) do papel do setor público federal no Estado espanhol foi a ampliação das atividades de educação na Espanha, especialmente desde os anos 1980 e também, de forma intensa, nos anos 1990. Já que essas atividades são predominantemente realizadas no âmbito local, seu crescimento acabou impactando também na ampliação do peso do emprego e dos gastos públicos nessa esfera de governo. Também a expansão das atividades de proteção social e das atividades de saúde, pelas mesmas razões, explica a expansão do setor público local no conjunto das atividades do Estado espanhol nas décadas mais recentes.

#### ALEMANHA

Diversos fatores históricos e institucionais chamam a atenção para o caso do setor público alemão e de seu mercado de trabalho.

Um primeiro e óbvio fator que deve ser avaliado com cuidado é o efeito estatístico e organizacional gerado pela unificação das duas antigas Alemanhas (a Ocidental e a Oriental).

Mas, antes disso, deve-se avaliar a formação do *Welfare State* na Alemanha como um dos principais exemplos de sistema de proteção social da Europa continental.

Na Alemanha também se deve olhar para a peculiaridade de seu federalismo, que concede aos *länders* bastante autonomia legal e administrativa, com efeitos inegáveis sobre a geração de emprego público no âmbito local.

Um primeiro fato que chama a atenção quando se comparam os dados agregados do peso do emprego público de cada país no conjunto do emprego é que, na Alemanha, o peso relativo do emprego público é relativamente baixo, quando comparado a países como França, Áustria, Bélgica e os escandinavos, por exemplo (OCDE, 1997a).

A principal explicação para essa realidade reside no fato de que, na Alemanha, diversos serviços não são diretamente realizados pelo Estado, mas sim financiados por ele, via transferência de recursos para os cidadãos que, por sua vez, direcionam sua demanda a segmentos privados da economia alemã.<sup>27</sup> Isso ocorre especialmente na área de saúde, justamente o setor de atividade que, na

27. Derlien (2008) chama a atenção para o fato de que o peso relativo do emprego público na Alemanha é semelhante ao dos Estados Unidos, mas na Alemanha o peso dos gastos públicos na área social é maior; ou seja, a uma mesma quantidade relativa de servidores públicos corresponde um gasto público *per capita* e por empregado (por servidor público) mais alto do que nos Estados Unidos, revelando a dimensão e a particularidade do Estado de Bem-Estar alemão.

maior parte dos demais países europeus desenvolvidos, gera o maior número de postos de trabalho no setor público. A exceção fica por conta da área de educação, que, na Alemanha, é quase totalmente operada pelo setor público (se não fosse assim, certamente o peso do emprego público na Alemanha seria ainda menor).<sup>28</sup>

A tabela 18 revela que, conforme ocorreu na maior parte dos países europeus ocidentais, o peso do emprego público cresceu significativamente nos anos 1950, 1960 e 1970, tanto no que se refere ao total da população quanto ao conjunto da força de trabalho. No caso alemão, a partir dos anos 1980 o peso do emprego público ficou relativamente estável na faixa dos 16% (em relação ao conjunto da força de trabalho), passando a cair, progressivamente, já no início dos anos 1990, e com mais intensidade ainda no final dos anos 1990.

Em alguma medida, essa queda do peso relativo do emprego público deveu-se a uma recuperação não desprezível do emprego no mercado de trabalho do setor privado, dado o dinamismo da economia alemã nos anos 1990.<sup>29</sup> De todo modo, a principal explicação para essa redução da participação relativa do emprego público alemão no mercado de trabalho do país deve-se ao profundo processo de privatização e de retração das atividades estatais, ocorrido com especial intensidade nos anos 1990 (ao contrário da Grã-Bretanha, por exemplo, e de outros países de tradição anglo-saxônica, como Nova Zelândia, Austrália e Canadá, onde esse processo iniciou-se já nos anos 1980) (DERLIEN, 2008; DERLIEN; PETERS, 2008).

TABELA 18

**Total do emprego público na Alemanha: anos selecionados – 1950-2000**

	Empregados (milhares)	% em relação à população	% em relação à força de trabalho
2000	4.909	6,0	12,0
1998	5.069	6,2	12,6
1994	6.094	7,5	15,1
1992	6.657	8,3	16,6
1991	6.738	8,4	16,8
1990	4.940	7,8	15,7
1985	4.845	7,9	16,7
1980	4.658	7,6	16,9

(continua)

28. Dados da OCDE (2001b) revelam que o peso dos custos salariais do setor público em relação ao PIB, na Alemanha, é apenas um pouco inferior à média dos demais países europeus, referendando o menor peso relativo de seu emprego público no mercado de trabalho total, comparado ao que ocorre nos demais países europeus ocidentais.

29. A economia alemã cresceu um pouco mais do que a maior parte das economias europeias ocidentais nos anos 1990.

(continuação)

	Empregados (em milhares)	% em relação à população	% em relação à força de trabalho
1970	3.876	6,4	14,3
1960	3.152	5,7	12,0
1950	2.282	4,6	10,4
<b>Variação percentual</b>			
1991-2000	-27,1		
1990-1991	36,4		
1980-1990	6,1		
1970-1980	20,2		
1960-1970	23,0		
1950-1960	38,1		
1950-2000	115,1		

Fonte: Adaptada de Derlien e Peters (2008).

A peculiaridade dos anos 1990 na Alemanha também deriva, evidentemente, do fato de que foi nos albores dessa década que ocorreu a unificação alemã, a qual coincidiu com o auge da hegemonia ideológica do neoliberalismo em âmbito internacional e portanto com o momento mais agudo de aplicação do receituário neoliberal na política econômica e nas suas políticas sociais, inclusive na Alemanha então recém-unificada. Ademais, a reação aos elevados custos financeiros da unificação promoveu cortes profundos de gastos com certos serviços sociais, ao lado de um amplo processo de privatização das antigas empresas estatais da finada Alemanha Oriental (DERLIEN, 2008; OECD, 2008). Mas o processo de privatização não se resumiu às antigas estatais da Alemanha Oriental, tendo atingido também diversas áreas de atividade do setor público da antiga Alemanha Ocidental, notadamente nos serviços de ferrovias e de telecomunicações, que ofereciam significativa quantidade de postos de trabalho no setor público da antiga República Federativa da Alemanha (Alemanha Ocidental) (OECD, 2008). Essas medidas privatistas explicam a queda, em números absolutos, do total de empregados no setor público da Alemanha entre 1991 e 2000 (tabela 18), com uma retração de cerca de 1,8 milhão de postos de trabalho. Em 2000, o nível de emprego público na Alemanha voltara para o nível então vigente, em 1990, na antiga Alemanha Ocidental.

Mas esta mudança do ponto de vista do nível do emprego público alemão não foi a única digna de registro quando se analisam os dados de emprego público. Houve também uma importante mudança no perfil do emprego público, marcada pelo aumento do emprego em tempo parcial, pelo aumento do emprego feminino (inclusive em tempo parcial, o que revela precarização do mercado de trabalho) e queda

do estoque de emprego vinculado a atividades industriais (justamente por causa da privatização, que atingiu esses tipos de instituições – e não apenas no Leste alemão).

Em termos de setor de atividade, foi na área de educação que o emprego mais cresceu, dada a significativa expansão ocorrida especialmente na educação secundária e na terciária, conforme lembra Derlien (2008) e como afirma o estudo da OECD (2008) denominado *OECD Economic Survey of Germany*.

Por fim, é forçoso registrar que, também na Alemanha, houve uma expressiva redução do peso das atividades em âmbito federal (tabela 19), em boa medida por causa da expansão territorial havida no início dos anos 1990, que ampliou a base dos governos subnacionais e também por causa do efeito das privatizações, que se concentraram em atividades desenvolvidas em âmbito federal, como, por exemplo, as ferrovias, os serviços de correios e as telecomunicações.

Por outro lado, foram justamente atividades institucionalmente ligadas aos *länders*, como, por exemplo, a cultura (o que inclui as universidades e todas as escolas), a polícia e as prisões, as que mais cresceram na Alemanha nos anos mais recentes. Esse crescimento teve tal magnitude que, em 2000, essa esfera de governo já reunia mais da metade do total do emprego público alemão (tabela 19). No âmbito local, concentram-se as atividades de saúde, moradia e serviços sociais, que costumam apresentar um crescimento que pelo menos acompanha a expansão demográfica da sociedade, o que explica também a expansão do peso relativo dessas regiões (e desse âmbito da esfera de governo) no conjunto do emprego público do país.

TABELA 19

**Emprego público por nível de governo na Alemanha – 1950-2000**

Anos	Emprego público total	Federal	Länder	Local	Federal	Länder	Local
2000	4.421	576	2.273	1.572	13	51	36
1995	4.922	666	2.454	1.802	14	50	37
1990	4.656	1.363	1.935	1.358	29	42	29
1980	4.634	1.410	1.823	1.401	30	39	30
1970	3.851	1.410	1.335	1.106	37	35	29
1960	3.003	1.266	1.004	733	42	33	24
1950	2.200	886	740	574	40	34	26

Fonte: Adaptado de Derlien (2008).

Além desses aspectos políticos (unificação e seus desdobramentos) e institucionais (os quais definem quais foram, historicamente, as ligações e as tarefas atribuídas a cada esfera de governo), existe também um aspecto ideológico importante que explica a queda do peso das atividades de âmbito federal no conjunto

do emprego público: os cânones da moderna teoria da administração pública – New Public Management (NPM) –, fortemente caudatária do pensamento neoliberal, a descentralização é vista como sinônimo de eficiência da administração pública, por “aproximar” o serviço público dos cidadãos. Este aspecto teórico, que referenda as mudanças ocorridas na distribuição do emprego público por esfera de poder, destacado por Derlien (2008) para a análise do caso específico alemão, esteve presente também nas mudanças ocorridas nos demais países analisados neste estudo, mediado, evidentemente, por fatores históricos, sociais e institucionais, entre outros, dos diversos casos analisados.

## 5 CONCLUSÕES

Este estudo procurou traçar um painel da evolução do emprego público nos países desenvolvidos com ênfase nos anos pós-Segunda Guerra Mundial, quando tomou impulso a criação de empregos no setor público na maioria dos países. A partir dos anos 1980, com as privatizações e com o relativo desmonte das atividades dos Estados de Bem-Estar Social, aquele movimento do pós-Guerra reverteu-se. O caso dos Estados Unidos foi aqui colocado como um contraponto aos países europeus selecionados e sua inclusão enriqueceu a análise, tendo inclusive demonstrado um fato que muitas vezes passa despercebido por muitos analistas de mercados de trabalho: o nível do emprego público (ou seja, o estoque de empregos públicos, em termos absolutos) não parou de subir desde os anos 1950, embora isso não tenha significado aumento da participação relativa do emprego público no mercado de trabalho americano – devido ao dinamismo do mercado de trabalho privado americano, independentemente de se discutir, aqui, a qualidade dos postos de trabalho gerados, a qual, diga-se de passagem, se deteriorou especialmente a partir dos anos 1980 –, conforme mostra Mattos (2009).

Nos Estados Unidos não havia empresas estatais a serem privatizadas, mas houve uma redução do emprego público em certos setores relacionados à regulamentação das atividades econômicas. Ou seja, não houve queda do emprego público por conta de privatizações, pois historicamente as empresas estatais sempre foram raras nos Estados Unidos. De todo modo, o Estado americano e seu nível de emprego não estiveram imunes aos efeitos da ideologia neoliberal que se manteve hegemônica, lá como em muitos outros países, durante os anos 1980 e 1990. Foi notadamente durante o governo Clinton que essas atividades recuaram com mais vigor. Durante as administrações republicanas, os níveis de emprego e gasto com defesa tenderam a se expandir, assim como o contingente de policiais e da área de segurança pública em geral. Tomando-se os dados em seu conjunto, porém, percebe-se que o nível de emprego público norte-americano, no agregado, cresceu quase ininterruptamente desde os anos 1950, mas de forma mais desacelerada nos anos 1990. O peso do emprego público manteve-se estável durante as

duas últimas décadas do século passado e isso se deu porque o nível do emprego privado também cresceu no período, e em ritmo semelhante ao do setor público. O nível do emprego do setor público manteve-se em crescimento especialmente por causa da área de educação básica. O grande programa público dos Estados Unidos é na área de educação elementar e é por isso, basicamente, que, à medida que a população crescia, aumentava o peso do emprego no âmbito local, pois é justamente nessa esfera de governo que são administradas as atividades de educação básica.

A retração do emprego público não ocorreu, nos Estados Unidos, pois o discurso antiestado não atingiu as esferas subnacionais, onde os políticos locais podiam ficar mais imunes à ideologia antiestatista, mantendo os serviços oferecidos à população em geral. É no âmbito local, pela tradição dos Estados Unidos, que se materializam as pressões da população pela melhoria e ampliação dos serviços públicos, especialmente na área social, razão pela qual o emprego nesses setores e esferas de poder cresceu continuamente nas últimas décadas, contribuindo decisivamente para a expansão do conjunto do emprego público em termos absolutos.

A retração ocorrida em algumas áreas, notadamente no âmbito federal, destacando-se as instituições que se dedicavam a tarefas de regulação da atividade econômica, foi compensada, em alguns mandatos presidenciais, pela ampliação do emprego nas áreas militar e de segurança pública interna, e também, de forma mais estrutural e contínua, pelo aparecimento de novas instituições/entidades, como a NASA e como órgãos de controle e manutenção do meio ambiente, atividades estratégicas que se tornaram necessárias em tempos mais recentes.

O atual esforço do presidente Obama de criar um sistema público de saúde, se for bem-sucedido, pode vir a criar uma quantidade modesta de empregos públicos, pois, historicamente, o setor de saúde emprega mais pessoas nas áreas de supervisão e administração de suas atividades do que propriamente nas atividades de execução dos serviços médicos e ambulatoriais – nas quais a geração de postos de trabalho, conforme ensina a experiência internacional, tende a ser mais expressiva do que na área administrativa.<sup>30</sup>

Nos países europeus, o aumento do peso relativo do emprego público no conjunto de seus respectivos mercado de trabalho, em algumas das décadas mais recentes, deveu-se especialmente ao fato de que o nível de emprego do setor privado, em certos períodos, chegou até mesmo a se reduzir, enquanto em outros ficou relativamente estável.

---

30. Para uma descrição de dados de emprego no setor de saúde de diversos países e para uma análise desse setor, ver Silva e Mattos (2009).

Nos Estados Unidos, o conjunto do emprego público cresceu especialmente durante a década de 1960, quando os movimentos sociais e de protesto político atingiram seu auge. Ao mesmo tempo em que se discutiam o feminismo, o racismo, a desigualdade e se questionava a participação das tropas americanas no Vietnã, a sociedade americana também tomava consciência da necessidade de ampliação e melhoria dos serviços públicos. A pressão social e política pela ampliação e melhoria dos serviços públicos no país acabou resultando em um crescimento significativo do emprego público nos Estados Unidos.

Nos demais países essa dimensão do papel da democracia e dos movimentos sociais também foi decisiva para a ampliação da oferta de serviços públicos e, consequentemente, de crescimento do emprego público. Trata-se, em suma, de um importante fator político e social que pode ser descrito, em boa medida, pela análise da expansão do emprego público nas diferentes sociedades.

De alguma forma, todas essas sociedades (mesmo a americana) estavam buscando criar mecanismos de redução das desigualdades de todos os tipos existentes sob o capitalismo, e o acesso aos serviços públicos era (e é) uma dimensão dessa desigualdade, podendo ser reduzida com a ampliação e melhoria dos serviços, financiados com recursos provenientes do pagamento de impostos (a redução da desigualdade torna-se tão mais eficaz quanto mais amplos forem os serviços públicos e quanto mais progressiva for a arrecadação de impostos).

Na Espanha, um caso atípico dentro da Europa ocidental, dadas as suas peculiaridades políticas, a democratização veio apenas depois da queda de Franco, em meados dos anos 1970, e foi justamente entre 1975 e 1985 o período selecionado de dez anos em que mais cresceu o nível do emprego público.

A democratização compeliu o setor público espanhol a se modernizar e a se capacitar para novas funções, específicas da própria democratização. As expectativas criadas pela democratização, bem como a demanda reprimida por serviços públicos de qualidade, impossibilidade dada pelas várias décadas de ditadura e obscurantismo representados por Franco, tornaram imperiosa a necessidade de o Estado Espanhol capacitar sua mão de obra e desenvolver novas atividades. Isso demandou mais gastos públicos (de resto, em geral viabilizados pelo próprio crescimento econômico espanhol pós-1975) e maiores contingentes de empregados no setor público, em todas as esferas de governo e em todas as áreas, notadamente nos âmbitos regionais e locais e nas tarefas de educação, saúde, obras públicas e serviços sociais em geral. Ademais, a adesão da Espanha à Comunidade Europeia (CE), mais do que colaborar para o próprio desenvolvimento econômico do país (dadas as transferências de recursos de que o país se beneficiou, no contexto da formação da própria comunidade e de sua preocupação com a redução das suas desigualdades intrarregionais) e mais do que tornar comparáveis os padrões de

atuação do Estado espanhol aos dos demais países membros, exigiu do setor público espanhol a adoção de novas tarefas vinculadas à própria adesão (por exemplo, nas áreas comercial, de controle das finanças e do sistema financeiro público, de diplomacia etc.) à CE. Essas tarefas, deve-se registrar, passaram a ter que se adequar às normas da CE, o que exigiu do Estado espanhol um esforço de modernização que se somaria, nos anos seguintes, ao que normalmente já se exigiria de um país que saía de um período de trevas para um período de gozo das liberdades democráticas.

Além disso, as próprias mudanças comportamentais que vieram junto à democratização promoveram mudanças importantes no mercado de trabalho e na organização social da Espanha, culminando com a maior incorporação da mulher no mercado de trabalho (especialmente no setor público) e também a uma ampliação das exigências e atributos inseridos no desenho das políticas públicas da Espanha, notadamente nas áreas de educação, saúde e proteção social.

Na França, o emprego público cresceu mais nos anos 1960, repetindo o que acontecera nos Estados Unidos. E, da mesma forma, isso ocorreu no momento em que mais se materializavam as pressões políticas e sociais em favor de uma expansão dos direitos sociais e civis.

Mas, a partir dos anos 1980, o mercado de trabalho dos países desenvolvidos sofreu um processo de deterioração, causado pela ampliação do desemprego e pela ampliação das formas precárias (como o emprego em tempo parcial ou os contratos de duração determinada, por exemplo) de inserção da mão de obra nos espaços ocupacionais. As ocupações do setor público não ficaram imunes a esses efeitos deletérios.

Na Grã-Bretanha, por exemplo, tem havido, assim como na França e na Alemanha, entre outros países, uma significativa ampliação do peso do emprego em tempo parcial dentro do conjunto do emprego público. Em boa medida, no caso britânico, isso se deveu à retração profunda do emprego nas empresas que foram privatizadas, em que era norma a existência do emprego em tempo integral. Outro fator que favoreceu a ampliação do emprego em tempo parcial foi a expansão da participação das mulheres no mercado de trabalho do setor público, e é difícil avaliar quanto disso revela precariedade e quanto revela uma opção das mulheres por uma ocupação sem jornada integral de trabalho. De todo modo, a ampliação do emprego em tempo parcial é um dos símbolos da precarização em geral que se abateu sobre os mercados de trabalho dos países europeus a partir dos anos 1980 e 1990, tanto nas ocupações do setor privado como também nas do setor público. A extensão dessa precarização foi catapultada pela própria postura do setor público, que, na maioria dos países, acabou até mesmo “dando o exemplo” em termos de flexibilização (legalizada, pois houve mudanças na legislação do

trabalho, em geral, conforme mostram e descrevem diversos estudos da OECD mencionados neste trabalho) das regras que definem os contratos de trabalho.

O processo de privatização teve peso importante nesse contexto, sendo o exemplo britânico o mais conspícuo sobre esse tema, devido à rapidez e à amplitude setorial com que as privatizações foram feitas, provocando, em geral, não apenas queda do nível de emprego no setor público, mas muito frequentemente também piora dos serviços e aumento de custos para os usuários (CARRION; VIZENTINI, 1998; DWECK, 2000). Na verdade, a onda de privatizações ocorrida na maioria dos países, e descrita aqui através da redução do emprego público nas empresas antes estatais, foi elemento fundamental para a consolidação dos valores neoliberais nas sociedades e também instrumento político de quebra de representações sindicais e enfraquecimento dos partidos de esquerda, conforme lembra muito bem Ribeiro (1997).

Na Alemanha, como na Grã-Bretanha, o processo de deterioração do mercado de trabalho do setor público repetiu e até impulsionou o processo de deterioração dos mercados de trabalho privados. O receituário neoliberal, aplicado com mais ênfase exatamente nesse país, revela seu lado mais nítido quando se percebe que foi ali que o emprego público sofreu as maiores perdas em termos absolutos, realidade que se acentua com o advento da unificação alemã.

Além desses aspectos políticos (ascensão do neoliberalismo; unificação e seus desdobramentos) e institucionais (os quais definem quais foram, historicamente, as ligações e as tarefas atribuídas a cada esfera de governo), existe também um aspecto ideológico importante que explica a queda do peso das atividades de âmbito federal no conjunto do emprego público na Alemanha: nos cânones da NPM, fortemente caudatária do pensamento neoliberal, a descentralização é vista como sinônimo de eficiência da administração pública, por “aproximar” o serviço público dos cidadãos. Este aspecto teórico, que referenda as mudanças ocorridas na distribuição do emprego público por esfera de poder, destacado por Derlien (2008) para a análise do caso específico alemão, esteve presente também nas mudanças ocorridas nos demais países analisados neste estudo, mediado, evidentemente, pelos respectivos fatores históricos, sociais e institucionais, entre outros, de cada caso analisado. Ademais, a adoção dessas normas de gestão da administração pública foi bastante funcional para enfrentar a crise fiscal do Estado, conforme mostraram, pelo menos, os casos alemão e espanhol. A descentralização das atividades do setor público – descrita pela ampliação da participação do emprego em âmbito local no conjunto do emprego público – permitiu que a ampliação dos serviços públicos, demandada pela sociedade, pudesse ser feita sem pressões fiscais adicionais muito expressivas (numa época em que o controle dos gastos públicos assumia papel protagônico por parte dos formuladores de políticas econômicas), pois a experiência internacional ensina

que, em muitos países, como Espanha e Alemanha, por exemplo, o estatuto legal e o *status* diferenciado dentro do corpo do funcionalismo público permitem absorção de mão de obra, no âmbito local, com regras de contratação mais lenientes.

Um aspecto habitualmente esquecido quando se discute o tema do emprego público, e quando se analisa a evolução do seu perfil, é o papel que o mesmo tem, em diversas sociedades, para incluir as minorias. Essa função alvissareira, de todo modo, foi mantida nas últimas décadas apesar do vigor da adoção do receituário neoliberal e do conjunto de valores éticos e morais (basicamente, reforço do individualismo e aceitação das desigualdades existentes nas sociedades, muitas vezes interpretadas como virtuosas, por premiar os mais “capazes”) que o mesmo encerra.

A impessoalidade das formas de contratação (especialmente nos países em que a mesma se dá por concurso) elimina quase que por completo a possibilidade de discriminação (a mesma continua a existir, sem dúvida, em termos de oportunidades econômicas e educacionais para cada segmento da sociedade). Dessa forma, notadamente em países como o Brasil e os Estados Unidos, eivados por toda sorte de discriminações de gênero, etnia, religião e origem social (e, no caso dos Estados Unidos, também de nacionalidade), o setor público acaba apresentando uma alternativa muito importante para mitigar as iniquidades sofridas pelas minorias.

O vigor do discurso e das práticas neoliberais promoveu uma estagnação ou mesmo uma retração (o caso mais conspícuo, entre os aqui analisados, foi o da Grã-Bretanha, mas também na Nova Zelândia se aplica o comentário) do nível de emprego público. A ainda persistente hegemonia da ideologia neoliberal, ao lado da crise fiscal que deve se abater nas economias capitalistas desenvolvidas após a gestação da crise atual (a qual, de resto, poucos se arriscam a avaliar quando deverá terminar), permite supor que existe pouco espaço, nesses países, para novas etapas de expansão do emprego público. Especialmente a área de saúde, conforme lembram Silva e Mattos (2009), deve seguir como uma área sujeita à pressão social para sua expansão nos próximos anos, já que o contínuo desenvolvimento de novas técnicas e de novos medicamentos repõe, prolongadamente, uma demanda por maiores gastos públicos na área de saúde, o que exige (embora nem sempre de forma proporcional) também aumento do emprego público nessa área ou, dependendo do país em questão,<sup>31</sup> aumento do emprego privado na área de saúde.

A forma como os dados de emprego público foram organizados neste estudo permitiu também reunir evidências sobre os efeitos que a radicalização da democracia promove no emprego público. A análise comparativa da evolução do emprego

31. Isso dependerá da forma de financiamento, gestão e execução das atividades de saúde, que, conforme mencionado no estudo, em alguns países acaba gerando aumento do emprego no setor privado, mesmo (ou por isso mesmo, conforme o caso) em contexto de expansão dos gastos públicos com saúde, conforme se pode perceber pelas experiências nacionais comparadas mencionadas neste estudo.

público em diferentes momentos da história, quando interpretada à luz dos acontecimentos específicos de cada país, revela que a pressão política e social por melhoria nos serviços públicos muitas vezes se manifesta na ampliação dos mesmos e, geralmente (dependendo da mediação de fatores institucionais de cada país, relacionados à forma de financiamento da intervenção dos Estados Nacionais na elaboração de políticas públicas), também na ampliação do emprego público. Tal relação entre democracia, serviços públicos e ampliação do emprego no mercado de trabalho do setor público parece ter sido bastante marcante pelo menos nos casos de Espanha, Estados Unidos e França, guardadas as características nacionais peculiares de cada país em termos de momentos históricos e condicionantes políticos. De todo modo, fica claro que a expansão do emprego público – como instrumento de integração social e como resultado da elaboração de políticas públicas devotadas à redução de desigualdades sociais – pode ter um papel importante também na estruturação dos mercados de trabalho dos países capitalistas.

Por fim, o estudo comparativo proposto aqui revelou a inadequação do discurso conservador para interpretar a expansão das atividades do setor público, pelo menos nas diversas sociedades analisadas.<sup>32</sup> Ao contrário do que apregoa o discurso conservador, o aumento da participação do Estado nas sociedades contemporâneas resultou da ampliação das demandas emanadas pela sociedade e pelo próprio processo de desenvolvimento econômico, o que inclui as novas necessidades geradas pela crescente complexidade das atividades econômicas, como, por exemplo, atividades estratégicas como as de defesa e as de proteção ao meio ambiente, entre outras. Ademais, as crescentes demandas sociais também geram efeitos que exigem do poder público a implementação e posterior ampliação de novas tarefas. O pensamento conservador, porém, prefere atribuir o crescimento do Estado a pressões existentes dentro da própria burocracia estatal e aos interesses políticos individualistas que dela emanariam, como se o Estado fosse uma entidade isolada dentro das sociedades capitalistas (BERRY; LOWERY, 1987).

## REFERÊNCIAS

AARONOVITCH, S.; GRAHL, J. Building on Maastricht. In: GOWAN, P.; ANDERSON, P. (Org.). **The question of Europe**. London and New York: Verso, 1997.

ALBA, C. R.; NAVARROO, C. Working for the government in Spain: from authoritarian centralism to democratic political devolution. In: DERLIEN, H. U.; PETERS, B. G. **The state at work**. v. 1/2. Public sector employment in ten western countries. Edward Elgar Publishing, USA, 2008.

32. Para o debate acerca das diferentes interpretações da expansão do Estado nas sociedades contemporâneas, ver Berry e Lowery (1987).

- ALESTALO, M.; UUSITALO, H. Social expenditure: a decompositional approach. In: KOLBERG, J. E.; ESPING-ANDERSEN, G. (Org.). **Welfare State and employment regimes**. 1994.
- BAKER, D.; EPSTEIN, G.; POLLIN, R. (Ed.). **Globalization and progressive economic policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- BASTOS, S. P.; BRITTO, J. R. Introdução ao livro A Economia do Subdesenvolvimento. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Org.). **A economia do subdesenvolvimento**. Contraponto Editorial Ltda./Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010.
- BERRY, W.; LOWERY, D. **Understanding United States government growth. An empirical analysis of the postwar era**. Praeger, New York. Westport, Connecticut, London, 1987.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: PNPE/Ipea/Inpes, 1988.
- BUTI, M.; FRANCO, D.; PENCH, L. R. **Il Welfare State in Europa**: la sfida della riforma. Bologna: Il Mulino, 1999.
- CARRION, R. K. M.; VIZENTINI, P. G. F. (Org.). **Globalização, neoliberalismo e privatizações**: quem decide este jogo? Porto Alegre: Ed. Universidade/UFGRS, 1998.
- COSTA, N. R.; BARROS SILVA, P. L.; RIBEIRO, J. M. Inovações organizacionais e de financiamento: experiências a partir do cenário institucional. In: NEGRI, B.; GIOVANNI, G. (Org.). **Brasil**: radiografia da saúde. Campinas: IE/UNICAMP, 2001.
- DEDECCA, C. **Racionalização econômica, emprego e relações de trabalho no capitalismo avançado**. Campinas:IE/UNICAMP, 1997 (Tese de Livre Docência).
- DERLIEN, H. U. The German public service. Between tradition and transformation. In: \_\_\_\_\_.; PETERS, B. G. **The state at work**. v. 1/2. Public sector employment in ten Western countries. Edward Elgar Publishing, USA, 2008.
- \_\_\_\_\_.; PETERS, B. G. **The state at work**. v. 1/2. Public sector employment in ten Western countries. Edward Elgar Publishing, USA, 2008.
- DWECK, R. H. O movimento de privatização dos anos 80: reais motivos. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 10, n. 2, dez. 2000.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do *welfare state*. **Revista Lua Nova**, São Paulo, 1991.
- FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1997a.

\_\_\_\_\_. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997b.

FLORA, P.; HEIDENHEIMER, A. (Ed.). **The development of welfare states in Europe and America**. New Jersey: New Brunswick, 1981.

GLYN, A. *et al.* The rise and fall of the golden age. In: MARGLIN, S.; SCHOR, J. **The golden age of capitalism**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

HOGWOOD, B. W. Public employment in Britain: from working in to working for the public sector? In: DERLIEN, H. U.; PETERS, B. G. **The state at work**. v. 1/2. Public sector employment in ten western countries. Edward Elgar Publishing, USA, 2008.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IMF. International Monetary Fund. **Government employment and pay: some international comparisons**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, Oct. By HELER, P. S.; TAIT, A. 1983 (Occasional Paper, n. 24).

\_\_\_\_\_. **World economic outlook**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, May 1997.

\_\_\_\_\_. **World economic outlook**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, May 2000.

IRES. **Flexibilité et performances comparés des marchés du travail dans les pays de l'OCDE**. CFE/CGC. Paris: Institut de Recherches Économiques et Sociales (IRES), 1998.

KAPSTEIN, E. **Governare la ricchezza: il lavoro nell'economia globale**. Roma: Carocci Editore, 1999.

MADDISON, A. Origins and impact of the welfare state, 1883-1983. **Quarterly Review Roma**, Banca Nazionale del Lavoro, n. 148, mar. 1984.

MALDONADO FILHO, E. Globalização e neoliberalismo: o surgimento do novo ou a volta ao passado? In: CARRION, R. K. M.; VIZENTINI, P. G. F. (Org.). **Globalização, neoliberalismo, privatizações: quem decide este jogo?** 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

MARTIN, A. Labour, the Keynesian welfare state and the changing international political economy. In: STUBBS, R.; UNDERHILL, G. (Ed.). **Political economy and the changing global order**. London: Macmillan, 1994.

MATTOS, F. A. M. Jornada de trabalho: o exemplo europeu. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 10, n. 2, dez. 2000a.

\_\_\_\_\_. Análise de alguns elementos explicativos da trajetória do nível de emprego nas economias capitalistas desenvolvidas desde o pós-Guerra até os dias atuais. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 28, n. 2, 2000b.

\_\_\_\_\_. Decomposição da taxa de crescimento do nível de emprego dos Estados Unidos e da União Europeia desde o pós-Guerra. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, 29., 2001a, Salvador, BA. **Anais...** Salvador: ANPEC, 2001a. Em CD-ROM.

\_\_\_\_\_. **Transformações nos mercados de trabalho dos países capitalistas desenvolvidos a partir da retomada da hegemonia americana**. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da UNICAMP, 2001b.

\_\_\_\_\_. Fim dos empregos? In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA (SEP), 8., 2003, Florianópolis, SC. **Anais...** Florianópolis, 17 a 21 de junho de 2003.

\_\_\_\_\_. Flexibilización de los mercados de trabajo europeos: una historia más de fracaso del modelo neoliberal. **Investigación Económica**, México, DF, v. LXIV, n. 252, abr./jun. 2005.

\_\_\_\_\_. **Flexibilização do trabalho**: sintomas da crise. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2009.

MEDEIROS, C. A. Desenvolvimento econômico, distribuição de renda e pobreza. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A. (Org.). **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. O desenvolvimento tecnológico americano no pós-Guerra como um empreendimento militar. In: FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

MYRDAL, G. **Aspectos políticos da teoria econômica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar (Biblioteca de Ciências Sociais), 1962.

OECD. Statistical Compendium, 1991/1.

\_\_\_\_\_. **The OECD Job's study**: evidence and explanations. part I – Labour market trends and underlying forces of change; Part II – The adjustment potential of the labour market. Paris: OECD, 1994.

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

\_\_\_\_\_. **Études Économiques** – France. Paris: OCDE, 1997b.

\_\_\_\_\_. **Études Économiques** – États-Unis. Paris: OCDE, 1997c.

\_\_\_\_\_. **OECD Economic Outlook**, n. 57, Paris: OECD, jun. 1999.

- \_\_\_\_\_. **Economic Outlook.** Paris; OECD, jun. 2000.
- \_\_\_\_\_. **Public sector:** an employer of choice? Report on the competitive public employer project. By Kirsi Äijälä, 2001a.
- \_\_\_\_\_. **Resume de l'analyse des donnees sur les principales tendances de l'emploi et des remunerations dans de secteur public.** Paris: OCDE, 2001b.
- \_\_\_\_\_. **Economic Surveys.** Paris: OECD, 2006.
- \_\_\_\_\_. **OECD Economic Survey of Germany.** Paris: OECD, 2008.
- OVERBEEK, H. (Ed.). **Restructuring hegemony in the global political economy:** the rise of transnational neo-liberalism in the 1980s. New York: Routledge, 1993.
- \_\_\_\_\_; PIJL, K. VAN DER. Restructuring capital and restructuring hegemony: neo-liberalism and the unmaking of the post-war order. In: OVERBEEK, H. (Ed.). **Restructuring hegemony in the global political economy:** the rise of transnational neo-liberalism in the 1980s. New York: Routledge, 1993.
- PETERS, B. G. Public employment in the United States: building the state from the bottom up. In: DERLIEN, H. U.; PETERS, B. G. **The state at work.** v. 1/2. Public sector employment in ten Western countries. Edward Elgar Publishing, USA, 2008.
- PIERRE, J. The Welfare State is female: trends in public sector employment in Sweden. In: DERLIEN, H. U.; PETERS, B. G. **The state at work.** v. 1/2. Public sector employment in ten Western countries. Edward Elgar Publishing, USA, 2008.
- PRZEWORSKI, A.; BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARAVALL, J. M. **Economic reforms in new democracies.** Cambridge, USA, 1993.
- RIBEIRO, L. D. Privatizações na Grã-Bretanha. In: CARRION, R. K. M.; VIZENTINI, P. G. F. **Globalização, neoliberalismo, privatizações:** quem decide este jogo? Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1997.
- RODGERS, G. Precarious work in Western Europe: the state of the debate. Introdução. In: \_\_\_\_\_; RODGERS, J. **Precarious jobs in labour market regulation:** the growth of atypical employment in Western Europe. Genebra: IILS/ILO, 1989.
- \_\_\_\_\_; RODGERS, J. **Precarious jobs in labour market regulation:** the growth of atypical employment in Western Europe. Genebra: IILS/ILO, 1989. Disponível em: <<http://www.livrariacultura.com.br/scripts/cultura/busca/busca.asp?limpa=1&bmodo=cat&ordem=disponibilidade&par=OTXEIO&modobuscatitulo=pc&modobuscaautor=pcbmodo=&refino=3&n1=13&n2=2&n3=0&p=1&sid=1362081291119434975456653&k5=90006CE&uid=>>

- ROSE, R. (Org.). **Public employment in Western Nations.** Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- ROUBAN, L. The French paradox: a huge but fragmented public service. In: DERLIEN, H. U.; PETERS, B. G. **The state at work.** v. 1/2. Public sector employment in ten western countries. Edward Elgar Publishing, USA, 2008.
- SADER, E.; GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SILVA, L. M. O.; MATTOS, F. A. M. Welfare state e emprego em saúde nos países avançados desde o pós-Segunda Guerra Mundial. **Revista de Economia Política,** v. 29, n. 3, p. 115, jul./set. 2009.
- TAVARES, M. C. A retomada da hegemonia norte-americana. In: \_\_\_\_\_.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização.** Petrópolis: Vozes, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Globalização e crescimento desigual.** São Paulo: Vozes, Cultura Vozes, n. 5, 1998.
- VIANA, A. L. A. **Modelos de proteção social e de regulamentação dos mercados de saúde.** In: FÓRUM DE SAÚDE COMPLEMENTAR. Brasília, DF, 2003.
- WACQUANT, L. **As prisões da miséria.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.





# **PARTE III**

**Estado, desenvolvimento e  
pleno emprego**





## CAPÍTULO 9

# MACROECONOMIA E PLENO EMPREGO: APONTAMENTOS PARA UMA AGENDA POSITIVA DE PESQUISA E POLÍTICA PÚBLICA<sup>1</sup>

José Celso Cardoso Jr.

## 1 CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL DO PROBLEMA

A literatura econômica dominante sobre mercado de trabalho se vale de algumas simplificações exageradas no trato de variáveis cruciais para um entendimento mais acurado acerca da natureza e funcionamento desse mercado no Brasil. Mais especificamente, ela considera como categorias homogêneas tanto os trabalhadores como os postos de trabalho na grande maioria de modelos utilizados para analisar as dinâmicas de oferta e demanda por trabalho, em suas relações ou não com o comportamento macroeconômico subjacente.

Ao se proceder desta maneira, perdem-se especificidades ultraimportantes tanto da configuração histórica do trabalho no país, como das relações que existem entre a dinâmica macroeconômica mais geral e as particularidades que se aplicam à determinação da ocupação. Na literatura convencional sobre o tema, causa muita estranheza, por exemplo, o fato de praticamente todos os principais e mais difundidos modelos utilizados computarem indiscriminadamente como “ocupação” todo e qualquer posto de trabalho gerado pelo sistema econômico. Este procedimento, aparentemente banal – que visaria “meramente” à simplificação dos dados para o tratamento estatístico –, traz consequências teóricas e empíricas não desprezíveis, seja para o entendimento que dele deriva acerca da dinâmica de determinação das quantidades e preços no mercado de trabalho, seja para a prescrição de políticas públicas no âmbito da geração de trabalho e renda.

Aqui, alternativamente, a proposta é reconhecer que o mundo do trabalho no Brasil é algo mais complexo do que supõem as teorias convencionais sobre o assunto, fato que suscita a necessidade de abordagens analíticas menos reducio-

1. Publicado originalmente como capítulo 11 do livro 4, *Macroeconomia para o Desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego*, do projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro.

nistas ao tema em pauta. Dentre as alternativas existentes, parece-nos adequado começar por distinguir os dois principais vetores de determinação da ocupação no país, cada qual responsável por fatia significativa da ocupação total. São eles:

- 1) Vetor da demanda por força de trabalho: depende de vários fatores associados ao cálculo econômico privado e/ou a decisões de gasto real dos governos. Em ambos os casos, os postos de trabalho assim forjados costumam tomar as seguintes formas:
  - a) assalariada direta com carteira, além de militares e estatutários;
  - b) assalariada direta, mas sem carteira; e
  - c) assalariada indireta ou disfarçada (sem carteira): terceirização, cooperativas, *pejotização* etc.
- 2) Vetor da oferta de força de trabalho: depende de fatores ligados à sobrevivência individual ou familiar imediata. Esses postos de trabalho tomam em geral a forma de:
  - a) trabalhadores autônomos ou por conta própria;<sup>2</sup>
  - b) trabalhadores no autoconsumo e/ou na autoprodução, tanto no campo como nas cidades; e
  - c) trabalhadores não remunerados.

Esta diferenciação é especialmente relevante de se fazer em contextos tais quais o brasileiro, marcado por padrão retardatário e insuficiente (ou incompleto) de desenvolvimento capitalista, onde grava imensa heterogeneidade da estrutura produtiva (logo, com diferentes padrões de determinação da ocupação) e imensa precarização nas relações e condições de trabalho para a maior parte da população, mesmo aquela inserida em regime de assalariamento típico.

Assim, ao diferenciar os fatores/vetores de determinação das ocupações no país, abre-se a possibilidade de, analiticamente, identificar-se – e dimensionar-se, com maior clareza – as relações que o mundo do trabalho no Brasil guarda tanto com os seus traços históricos de formação, como com o nível e o ritmo de expansão econômica propriamente capitalista e estatal de que dispomos.

Pelo lado da oferta de força de trabalho, está a questão de grande parte da ocupação desde sempre existente no país ter sido gerada por força do excesso de trabalhadores em idade ativa, em comparação com a capacidade de o sistema econômico absorver tal contingente. Pelo lado da demanda por força de trabalho,

---

2. Muito embora nem todas as ocupações autônomas possam ser explicadas por força da ausência de demanda assalariada por trabalho, este é o caso de certamente a grande maioria das situações ocupacionais nestas condições, fato que torna válido o argumento geral aqui apresentado.

está a questão de que mesmo a dinâmica “modernizante” aqui instaurada (que envolve tanto a demanda ocupacional privada como a estatal) não se traduz, automática e necessariamente, em postos de trabalhos regulados pelo padrão formal-legal vigente de contratação.

Historicamente, há evidências de que tenha sido a intensa mobilidade social ascendente, propiciada pelo rápido crescimento urbano-industrial e estatal do período 1930-1980, e não as supostas virtudes intrínsecas do modelo bismarckiano de proteção paulatinamente constituído no mesmo período, o fator principal a explicar a aparente aderência deste modelo à realidade nacional, bem como sua durabilidade ao longo daqueles anos. Tanto que, na presença da crise de crescimento econômico dos anos 1980 e 1990, cuja implicação mais evidente é o amortecimento radical (ou talvez mesmo o estancamento) da mobilidade ascendente, torna-se visível a inadequação deste modelo em tentar vincular trabalhadores pertencentes a um mercado de trabalho desde sempre bastante heterogêneo e desregulado a um sistema de benefícios previdenciários dependentes de contribuições passadas.

Como consequência, o capitalismo aqui instalado e a atuação regulatória do Estado no campo trabalhista não lograram universalizar o fenômeno do assalariamento formal do trabalho, tornando incompleto o “processo civilizatório” de um capitalismo minimamente organizado, tal qual levado a cabo na experiência de alguns países ocidentais. Deste modo, a inserção das pessoas no mundo da proteção social pela via do trabalho, se já não havia sido a regra para cerca de metade da população ocupada até 1980, deixou de ser uma aspiração confiável ao longo desses 30 anos de crise econômica, estatal e social no Brasil. Dos movimentos recentes de recuperação do emprego formal e de aumento da filiação previdenciária, não se pode dizer que sejam fenômenos inscritos numa trajetória já virtuosa de longo prazo, presos que estão a ambientes econômicos e institucionais ainda cheios de riscos e incertezas.

Este conjunto de observações feitas até aqui é de extrema importância para os objetivos de análise deste texto, basicamente porque ainda reina no Brasil a crença de que o emprego formal é pequeno no total da ocupação, e não cresce da forma como deveria nos momentos de recuperação econômica, por causa da existência de uma legislação trabalhista supostamente anacrônica, excessiva e rígida frente às necessidades dos empresários em meio à globalização em curso. Acontece que um aspecto pouco considerado nas análises correntes é a quase contínua redução do custo do trabalho no Brasil, verificada, por exemplo, ao longo do período 1995-2005, seja em termos da evolução dos rendimentos médios reais da população ocupada, seja em função da distribuição funcional da renda, ou ainda como proporção dos custos empresariais totais.

De uma perspectiva teórica, há que se considerar que, na atual quadra histórica de transformações patrimoniais, industriais e tecnológicas do capitalismo, o custo do trabalho não é nem o único nem provavelmente o mais importante dos parâmetros de decisão dos empresários para efetivarem novas contratações. Diante do custo historicamente reduzido do trabalho no Brasil, é bem provável que este certamente não seja o principal fator. Na conjuntura brasileira atual, importariam muito mais:

- outros custos diretos de produção, como insumos industriais em geral e a disponibilidade energética em particular;
- a situação dos mercados de ações e de crédito, bem como a combinação vigente entre taxa de câmbio e taxa de juros de mercado;
- a eficiência marginal do capital produtivo investido, ou seja, a taxa de rentabilidade corrente e as expectativas dos empresários com relação aos ganhos futuros de seu empreendimento; e
- tudo isso *vis-à-vis* inúmeras opções de alocação da riqueza líquida e de valorização do patrimônio empresarial.

Assim sendo, ainda que se deva empreender algum esforço de racionalização e readequação das leis do trabalho atualmente vigentes, revendo, modificando e até eliminando um conjunto determinado de itens da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) que são ou muito específicos, ou anacrônicos, ou mesmo desnecessários, é preciso ficar claro que não se trata de uma revisão geral de princípios, pois um pacote mínimo de direitos e deveres de empregados e empregadores continua sendo indispensável à regulação das relações laborais. Dentro deste pacote mínimo, há ao menos três dimensões amplas que necessitariam regulamentação expressa, todas sujeitas a desmembramentos ulteriores, levando em conta especificidades setoriais, ocupacionais e regionais, a saber:

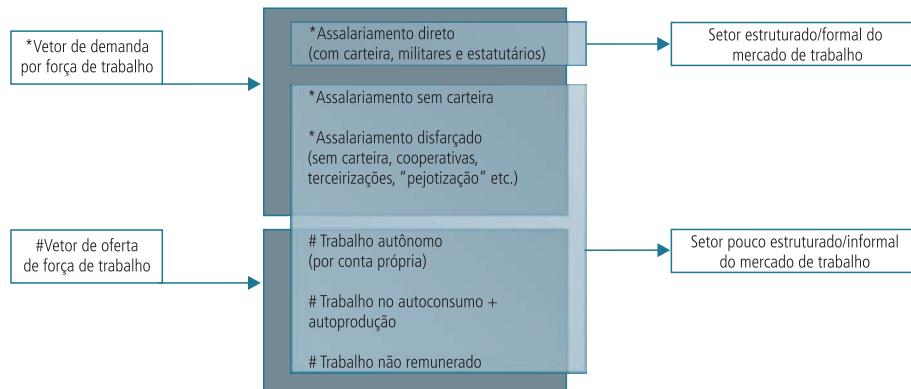
- 1) Regulamentação das condições de uso da força de trabalho: identificação e definição dos tipos de contratos de trabalho possíveis, bem como das respectivas jornadas de trabalho, banco de horas etc., estabelecimento de critérios para negociações coletivas em torno da redução da jornada de trabalho (com manutenção dos salários nominais) e da sua flexibilização ao longo do ano.
- 2) Regulamentação das condições de remuneração da força de trabalho: identificação e definição dos tipos de remuneração possíveis, estabelecimento de uma política nacional de valorização do salário mínimo (SM), demarcação de critérios para negociações coletivas em torno de políticas salariais acima do SM, bem como ao redor da participação dos trabalhadores nos lucros e resultados operacionais e financeiros das empresas.

- 3) Regulamentação das condições de proteção à força de trabalho: identificação e definição dos tipos, formas e conteúdos de proteção, seja nos âmbitos estritamente laboral, previdenciário e assistencial, seja nos campos do acesso à justiça do trabalho e à representação sindical; demarcação de critérios de negociação coletiva em torno da pauta de proteção social aos trabalhadores, notadamente no que se refere ao estabelecimento do conceito “trabalho produtivo e socialmente útil” (ainda que não atuarialmente contributivo) como critério de vinculação previdenciária para os trabalhadores do setor informal urbano, já que é sobre este grande segmento populacional que se concentra o principal da desproteção previdenciária nacional.

Daí que, além da clivagem feita até aqui, diferenciando os dois principais vetores históricos de determinação da ocupação no país, é preciso proceder ainda à clivagem entre os chamados mundos formal e informal do mercado de trabalho, também classificados em alguns casos como setores estruturado e pouco estruturado (ou desestruturado) do mundo do trabalho.<sup>3</sup> A figura 1 buscaclarear as relações entre os dois cortes analíticos presentes no texto.

FIGURA 1

**Esquema de relacionamento entre os vetores dominantes de determinação das ocupações e os mundos estruturado (formal) e pouco estruturado (informal) do trabalho no Brasil**



Fonte: Elaboração própria.

Valendo-se da clivagem formal/informal, estes conceitos serão trabalhados, neste capítulo, em dupla perspectiva. A primeira considera informais as atividades assalariadas desempenhadas fora do arcabouço institucional legalmente estabelecido pelo Estado (vale dizer, trabalhadores assalariados sem carteira assinada). A

3. Para uma discussão mais completa, ver Cardoso Jr. (2001).

segunda perspectiva considera informais as atividades não assalariadas desenvolvidas por autônomos, em que não há uma separação nítida entre a propriedade do empreendimento e a execução de suas atividades-fim (separação capital/trabalho). Em outras palavras, a concepção de setor informal sustentada aqui concilia, de um lado, o critério de demarcação proveniente da relação legal de trabalho, separando trabalhadores com e sem carteira assinada e, de outro, o critério oriundo da relação de produção existente no negócio, que, no caso dos trabalhadores urbanos por conta própria, é caracterizada por ser uma relação de produção não estruturada em moldes tipicamente capitalistas.<sup>4</sup>

Desta perspectiva, a informalidade deve ser vista como toda e qualquer situação ilegal de trabalho que não cumpre nem respeita a legislação trabalhista em vigor, independentemente dos seus méritos ou defeitos intrínsecos. Com isso, toda relação laboral caracterizada (direta ou disfarçadamente) como assalariamento sem carteira assinada deve ser considerada ilegal e informal nos termos aqui propostos. Já aquela parte da ocupação genuinamente caracterizada como trabalho autônomo ou por conta própria não pode a rigor ser classificada como ilegal, simplesmente pelo fato de que trata de situações laborais ainda não legisladas. Mas embora não seja ilegal na acepção da palavra, ela deve ser considerada como informal, no sentido estrito da ausência ou precariedade de relação de trabalho assalariada, vale dizer, uma situação laboral em que não é nítida a separação entre capital e trabalho.

A justificativa para este corte analítico está ligada ao fato de que no interior das categorias ocupacionais assumidas como informais (trabalhadores sem carteira, trabalhadores autônomos, trabalhadores na produção para o autoconsumo e autoconstrução, trabalhadores não remunerados) residem atividades de trabalho mais precárias, do ponto de vista do conteúdo ou da qualidade da ocupação, e de mais frágil inserção profissional, do ponto de vista das relações de trabalho. Isto não é, obviamente, o mesmo que dizer que não existam atividades de trabalho precárias ou frágeis também no seio das categorias de assalariados com carteira, estatutários e militares, mas sim que, nos casos apontados, a incidência de inserções de natureza ruim é bem menor, posto estarem ligadas ao núcleo mais estruturado do mercado de trabalho.

Não por acaso, o regime de trabalho predominantemente assalariado, que se consolidou com o advento e expansão do modo capitalista de produção, passou

4. Segundo o critério demarcatório ligado à relação de produção vigente, o ideal seria excluir do conceito de informalidade tanto aquela parcela de trabalhadores agrícolas por conta própria, que estão inseridos em essência em situações de trabalho não capitalistas, quanto aquela parcela de profissionais liberais do meio urbano que, além de auferirem rendas elevadas, estão devidamente registrados nas administrações públicas, recolhendo contribuição previdenciária como autônomos (contribuintes individuais). Por outro lado, seria também desejável incluir no conceito de informal aqueles trabalhadores classificados como empregadores, mas cujo grau de organização dos negócios é precário do ponto de vista da separação das categorias lucro e remuneração do empregador (*pró-labore*).

a ser tanto o canal de entrada dos indivíduos no mercado de trabalho, e daí no próprio sistema econômico, como também a forma a partir da qual as pessoas se inscreviam na estrutura social, com todos os rebatimentos passíveis de investigação em termos da hierarquização das classes e dos conteúdos culturais e simbólicos relacionados. Principalmente a partir do final da Segunda Guerra Mundial, a montagem (em alguns países) ou a consolidação (em outros) dos respectivos Estados de bem-estar tinham como referência central para a concessão de benefícios sociais e transferências de renda a filiação assalariada formal dos trabalhadores, pois a primazia desta condição de trabalho, mediada pela esfera pública, garantia a possibilidade de controle e avaliação dos programas e dos recursos governamentais envolvidos. O padrão de assalariamento formal permitia, ainda, organizar os fluxos do mercado de trabalho de modo a favorecer um tipo de convívio humano não disruptivo, na verdade homogeneizador da estrutura social.<sup>5</sup>

No caso brasileiro, embora até hoje não tenhamos atingido um patamar de homogeneização e de equilíbrio social como o de alguns países europeus ocidentais, este modelo de sociedade e de relação de trabalho serviu de espelho aos processos de industrialização e de urbanização aqui adotados. É neste sentido que a possibilidade de fracasso da sociedade salarial e a proliferação de formas ditas atípicas ou informais de trabalho rompem a trajetória pretérita de organização dos mercados de trabalho, mundo afora e inclusive no Brasil, impondo que se estude separadamente cada uma destas categorias ocupacionais em formação nas sociedades contemporâneas.<sup>6</sup> Assim, tendo em tela apenas o caso nacional, é preciso reconhecer, antes de mais nada, que essas categorias ocupacionais chamadas informais sempre foram dominantes no padrão de (des)estruturação do mercado de trabalho doméstico, com características que as colocam, ainda hoje, em posição desfavorável frente à maior parte das ocupações consideradas formais.

Em primeiro lugar, constata-se, particularmente junto aos assalariados sem carteira, que a ausência de mediação institucional pelo Estado torna mais frágeis e assimétricas as relações capital/trabalho, favorecendo uma flexibilidade quantitativa (dispensa e contratação de mão de obra) muito elevada, que contribui para engendrar uma alta rotatividade de trabalhadores nessas ocupações. Como se sabe, níveis muito altos de rotatividade produzem, de um lado, postos de trabalho de baixa qualidade e praticamente nenhum investimento tecnológico ou em recursos humanos e, de outro, trabalhadores sem especialização definida, que rodam intensamente por ocupações distintas, sem perspectivas de ascensão profissional

5. Para estudos das tipologias de modelos de proteção social no mundo, ver Esping-Andersen (1999). Já para a crítica dos modelos bismarckianos-contributivos, ver Rosanvallon (1997, 1998).

6. Um estudo crítico sobre a gênese e a crise atual da sociedade fundada no trabalho assalariado pode ser visto em Castel (1998). Já sobre a montagem histórica e dilemas atuais do chamado Sistema Brasileiro de Proteção Social, ver Cardoso Jr. e Jaccoud (2005).

nem salarial. Em segundo lugar, a ausência ou precariedade dos mecanismos de proteção social conferidos pelo Estado a boa parte de seus cidadãos tende a transferir ao âmbito familiar e individual a responsabilidade pela sobrevivência numa sociedade marcada por uma crescente redundância do trabalho vivo. Este aspecto é particularmente dramático junto aos trabalhadores por conta própria de menores rendas, que tendem a não recolher contribuição previdenciária e tampouco tendem a ter registrados nas administrações públicas seus pequenos negócios.

Como consequência mais direta dos aspectos mencionados acima, potencializam-se, tanto para assalariados sem carteira como para trabalhadores por conta própria, as chances de terem de conviver com níveis médios de remuneração inferiores e jornadas de trabalho superiores às observadas para postos de trabalho semelhantes, porém pertencentes a segmentos formais e melhor organizados do mercado de trabalho. Esses aspectos concretos da realidade das categorias ocupacionais aqui chamadas informais trazem ainda outras consequências nefastas sobre o ordenamento do mercado de trabalho. Não desprezível é a insegurança crescente que reina no interior de parcela significativa de trabalhadores ligados aos segmentos menos estruturados, nos quais se podem medir níveis inferiores para a produtividade e para o bem-estar geral de suas famílias. Em suma, todos os traços apontados para caracterizar a realidade das categorias ocupacionais dos autônomos e dos sem-carteira conferem uma certa uniformidade a este conjunto de trabalhadores, profundamente relacionada com a precariedade das ocupações e com a fragilidade das relações capital/trabalho, motivo pelo qual este capítulo os investiga como uma unidade, genericamente denominada setor informal, sem perder de vista, no entanto, as especificidades próprias que as singularizam.

Por outro lado, a importância de discutir o comportamento do emprego formal decorre basicamente de duas frentes. Em primeiro lugar, quando considerado apenas da perspectiva do mercado de trabalho, sua importância reside no fato de que sobre este tipo de relação se molda todo o arcabouço legal de regulamentação das condições de uso, remuneração e proteção social aos ocupados e àqueles eventualmente desempregados temporariamente. Em outras palavras, é a partir da relação trabalhista formal/legal que se estabelece um tipo de mediação mais civilizada entre capital e trabalho, através da qual as relações laborais deixam de pertencer meramente à esfera privada dos negócios e passam a desfrutar de um estatuto público. O respeito ao aparato e ao ordenamento jurídico que dali emana é condição necessária para um funcionamento mais regrado, equilibrado e homogêneo deste mercado, condizente com parâmetros mínimos de civilidade e sociabilidade entre as partes.

Em segundo lugar, quando analisado da perspectiva do modelo dominante de proteção social urbano do país, aquele de inspiração contributiva-bismarckiana, a

importância do emprego formal transcende as fronteiras relativas ao ordenamento do mercado de trabalho, para se referir também às condições pelas quais as pessoas desfrutarão de proteção individual contra os riscos clássicos do mundo do trabalho, isto é: *i)* para trabalhadores economicamente ativos: proteção temporária contra a perda circunstancial de capacidade laborativa e de renda, como nos casos de desemprego involuntário, maternidade, acidentes de trabalho, doenças, reclusão; e *ii)* para aqueles em inatividade laboral permanente: proteção vitalícia através das pensões por morte e aposentadorias por tempo de serviço, tempo de contribuição ou invalidez definitiva para o trabalho. Desta perspectiva, a informalidade está associada ao não cumprimento da legislação previdenciária, garantidora daqueles direitos sociais.

Acontece que, na origem do modelo brasileiro de proteção social, pressupunha-se, através da carteira de trabalho, total correspondência entre relação trabalhista assalariada e vinculação previdenciária compulsória, o que tornaria informais e sem direitos previdenciários quaisquer trabalhadores sem carteira assinada. Felizmente, no entanto, a Constituição de 1988 quebrou essa relação biúnivoca, reconhecendo a existência de inúmeras outras formas de inserção das pessoas na estrutura produtiva, a saber: *i)* como trabalhadores rurais, parceiros, meeiros e pescadores artesanais, todos em regime de economia familiar, eles podem se vincular ao sistema previdenciário como segurados especiais; e *ii)* como trabalhadores sem carteira e autônomos por conta própria no meio urbano, eles podem vincular-se voluntariamente à previdência como contribuintes individuais ou avulsos. Em ambos os casos, a filiação previdenciária dá acesso a um conjunto diferenciado de direitos temporários e aos direitos permanentes acima mencionados. A partir de então, embora quase toda relação de trabalho sem carteira ainda possa ser considerada informal, sobretudo do ponto de vista do mercado de trabalho urbano, apenas as que, além disso, não contribuem voluntariamente para o sistema previdenciário público é que podem ser consideradas informais, também do ponto de vista previdenciário. Dito de outra forma: pelas regras hoje vigentes, a maior parte das situações de trabalho sem carteira deve ser considerada informal do ponto de vista do mercado de trabalho, mas apenas uma parte dela, que não contribui voluntariamente para a previdência social, pode ser considerada informal também do ponto de vista previdenciário.

Isto não significa que o emprego formal tradicional tenha perdido importância no conjunto da ocupação, pois, como dito acima, é através dele que se ordena de forma mais regrada, equilibrada e homogênea o mercado de trabalho num contexto predominantemente capitalista de produção. Além disso, é sobre o tipo de relação assalariada formal que incidem as principais fontes de financiamento da previdência social, situação que ainda deve perdurar por muito tempo no país, e que não cabe ao escopo deste artigo discutir. Por outro lado, ao se alargar o conjunto de situações

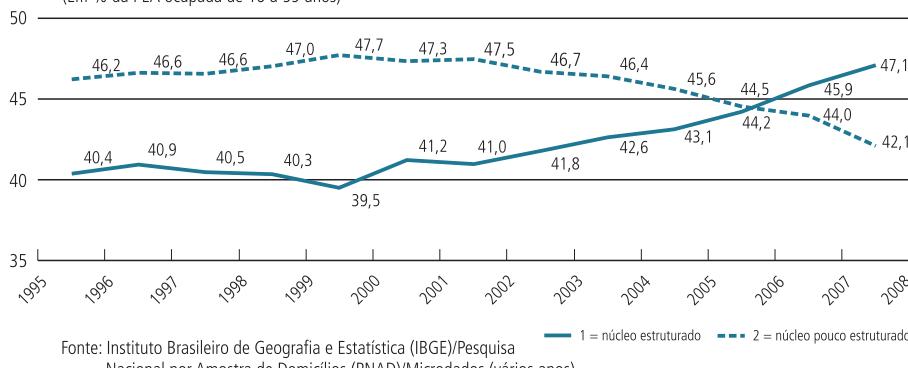
ocupacionais albergadas no regime de proteção previdenciária, dá-se um passo importante rumo ao reconhecimento de que existem outras formas possíveis e sustentáveis de inserção das pessoas na estrutura econômica produtiva, cuja consolidação, no entanto, ainda deve passar pela formulação de um marco regulatório adequado para essas situações de trabalho não tipicamente capitalistas e pelo estabelecimento explícito de outras fontes de financiamento dos direitos previdenciários, que não sejam preponderantemente calcados em tais atividades laborais.

O gráfico 1 procura resumir, quantitativamente, a discussão conduzida até aqui.

GRÁFICO 1

**Brasil: evolução da população ocupada, de 16 a 59 anos de idade, segundo o grau de estruturação do mercado de trabalho – 1995 a 2008**

(Em % da PEA ocupada de 16 a 59 anos)



Isto posto, a ideia central deste capítulo é discutir o comportamento recente do mercado de trabalho nacional, à luz tanto do quadro histórico mais geral, relativo ao último quarto do século XX e primeira década do século XXI (posto tratar-se de um período de transição ainda inacabado), como também tendo em vista os condicionantes macroeconômicos mais gerais sob os quais se situa a problemática do emprego no país.

## 2 CONDICIONANTES MACROECONÔMICOS DE LONGO PRAZO DA ECONOMIA BRASILEIRA

Em princípios dos anos 1980, o colapso do padrão histórico brasileiro de desenvolvimento se manifestaria tanto pela crise externa e seus rebatimentos internos relacionados à estagnação do Produto Interno Bruto (PIB), à inflação descontrolada e à crise fiscal-financeira do Estado, como também pelo agravamento da crise social que se fez sentir pelo aumento das desigualdades sociais e de renda, elevado patamar de pobreza rural e urbana e modificação do padrão de mobilidade social.

Entre aproximadamente a segunda metade da década dos 1970 e o final dos anos 1990, o país ingressa em uma *outra* trajetória de desenvolvimento, a qual julgamos pertinente subdividir em dois momentos. O primeiro compreenderia o período situado, em termos didáticos, entre a primeira crise do petróleo em 1973 até 1989, ano da primeira eleição direta para presidente da República após a queda do regime militar. O segundo momento, claramente discernível entre 1990 e 2006, abrangeeria um período de transformações intensas até o final do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.<sup>7</sup> Para os propósitos deste capítulo, o primeiro subperíodo representaria um momento de *crise* (segunda metade dos anos 1970) e *egotamento crescente* (anos 1980) do padrão histórico de desenvolvimento centrado na industrialização e comandado pelo Estado. Por sua vez, o subperíodo posterior representaria um momento de *gestação* (primeira metade da década de 1990) e *implementação truncada* (segunda metade da década de 1990, até pelo menos 2006) de uma *nova* estratégia de desenvolvimento, calcada em uma concepção liberal-internacionalizante de progresso econômico e social.

## 2.1 Macroeconomia e mercado de trabalho: algumas conexões orgânicas entre as décadas de 1970-1980 e as de 1990-2000

Em linhas gerais, argumentamos que a crise econômica recente tem suas raízes históricas fincadas na segunda metade da década de 1970. Do ponto de vista interpretativo, ela seria fruto do desmonte do projeto nacional-desenvolvimentista, fundado, *grosso modo*, nos anos 1930, aprofundado na década de 1950 e rompido nos anos 1980. Durante este período, a economia brasileira havia conseguido transitar rapidamente de uma estrutura agrário-exportadora para uma sociedade industrial, ampla e caoticamente urbanizada. Entre aproximadamente 1930 e 1980, a incorporação social pela via do assalariamento formal fez parte das promessas do movimento de industrialização do país, sendo a mobilidade social ascendente o mecanismo que garantia a incorporação pelo trabalho e legitimava as virtudes intrínsecas do modelo de crescimento.

Com a crise econômica que tomou conta do país a partir da segunda metade da década de 1970, instalaram-se, a um só tempo, o colapso do modelo político desenvolvimentista e a reversão das tendências de crescimento de sua economia. Nesses 30 anos de desorganização/reorganização das estruturas econômicas, sociais e políticas do país, os anos 1980 representariam, então, o momento de *egotamento crescente* do desenvolvimento industrializante, enquanto os anos 1990 simbolizariam a *gestação* de uma nova estratégia de crescimento, com consequências ainda incertas para o futuro do país.

7. Embora este segundo momento ainda esteja em curso, faltam ainda informações suficientes e certo distanciamento temporal que nos indiquem ser a gestão presidencial reiniciada em 2007 representativa de uma simples continuidade ou de alguma mudança substancial frente ao modelo dominante até então (1995 a 2006).

A primeira fase, transcorrida ao longo da década de 1980, desenrolou-se num ambiente de intensa instabilidade macroeconômica, em que baixas taxas de crescimento do produto interno e altas taxas de inflação espelhavam, de um lado, a ruptura das fontes e fluxos de financiamento externo e, de outro, o esforço exportador visando a obtenção de expressivos saldos comerciais.<sup>8</sup>

Nessa etapa inicial de desarticulação do modelo de desenvolvimento industrial, houve também a *ruptura do padrão de estruturação do mercado de trabalho*, que se refletiu inicialmente em cinco fenômenos interligados, a saber:

- no perfil setorial das ocupações urbanas localizadas no terciário (comércio e serviços);
- no alargamento dos segmentos considerados pouco estruturados do mercado de trabalho (trabalhadores sem carteira assinada, pequenos empregadores, trabalhadores por conta própria e trabalhadores não remunerados);
- na tendência à precarização ou perda de qualidade dos postos de trabalho (desassalariamento formal, comprometimento de direitos sociais, trabalhistas e previdenciários, jornadas de trabalho mais longas, remuneração oscilante no tempo, múltiplas fontes rendimentos etc.);
- na estagnação das remunerações provenientes do trabalho, em particular dos segmentos assalariados da estrutura ocupacional; e
- na piora distributiva funcional (repartição da renda entre rendimentos do capital e do trabalho) e pessoal (repartição dos rendimentos do trabalho entre os ocupados).

Um sexto e um sétimo elementos desestruturadores do mercado de trabalho – o aumento dos níveis de desocupação e desemprego aberto, e a mudança no padrão até então vigente de mobilidade social – viriam a se manifestar com maior intensidade somente nos anos 1990, incorporando-se a partir daí ao conjunto de fatores a caracterizar empiricamente o fenômeno da *desestruturação do mercado de trabalho brasileiro*.<sup>9</sup>

Três eventos econômicos particularmente importantes podem ser identificados como responsáveis pela alteração do cenário das decisões empresariais nos

8. A concepção a respeito dos descaminhos da economia brasileira neste período procura enfatizar a ideia de que muito contribuiu, para o aprofundamento da crise, o padrão de ajustamento macroeconômico efetuado no período 1979-1983. A respeito, ver Baer (1993), Belluzzo e Almeida (2002).

9. Para uma fundamentação teórica e empírica acerca do fenômeno da desestruturação, ver Medeiros e Salm (1994), Mattoso e Pochmann (1998), além de Cardoso Jr. (2001). Neste trabalho, vamos tão somente considerar sete aspectos relacionados ao problema da desestruturação do trabalho, lembrando, no entanto, que uma oitava característica importante seria proceder a uma averiguação acerca dos diversos tipos de segmentação – rural x urbano; homem x mulher; branco x não branco; jovem x idoso – que se fazem presentes no mercado de trabalho brasileiro, através dos quais se verificam diversos graus de discriminação negativa que afetam as capacidades individuais de inserção setorial e ocupacional da força de trabalho.

anos 1990. Em primeiro lugar, o retorno do Brasil ao circuito financeiro internacional, como receptor de recursos externos, depois de um longo período de estancamento dos fluxos na década de 1980. Em segundo, o processo de abertura comercial iniciado em 1990, depois de um longo período sob a vigência de um coeficiente relativamente baixo de importações, e com política cambial ativa em favor da geração de superávits comerciais. Finalmente, mas não menos importante, a estabilização relativa da moeda nacional, desde o segundo semestre de 1994, depois de um longo regime de alta inflação e várias tentativas frustradas de estabilização.

Do ponto de vista do mercado de trabalho, as transformações econômicas engendradas pelo movimento de abertura externa com recessão doméstica na maior parte dos anos 1990 agiram no sentido de aprofundar as inserções setoriais ligadas aos serviços prestados a empresas (serviços produtivos), comércio e transportes (serviços distributivos), serviços prestados às famílias (serviços pessoais) e serviços não mercantis (serviços diversos). Ao mesmo tempo, acentuaram-se as inserções ocupacionais dos assalariados sem carteira, trabalhadores autônomos, trabalhadores na construção para o próprio uso e na produção para autoconsumo, além de trabalhadores não remunerados.<sup>10</sup>

Esse panorama passou a revelar uma situação perversa em duplo sentido. Por um lado, as *novas inserções setoriais* seriam fruto mais da perda de dinamismo econômico da estrutura produtiva brasileira, que de seu reordenamento rumo a um novo padrão de desenvolvimento sustentável. Por outro lado, as *novas inserções ocupacionais* representariam muito mais estratégias de sobrevivência dos trabalhadores diante do colapso das alternativas de empregabilidade formal com proteção social, que uma livre escolha para alcançar ascensão profissional ou pessoal, ainda que muitas dessas novas atividades autônomas possam redundar em certo prestígio ou mesmo em rendimentos médios mais elevados nas fases ascendentes dos ciclos econômicos.<sup>11</sup>

## 2.2 Estado, mercado de trabalho e (des)proteção social: o ponto nevrálgico da situação atual

O quadro macroeconômico descrito até aqui deve ser complementado com o relato acerca da centralidade do Estado brasileiro na conformação da economia nacional e do seu mercado de trabalho. De fato, durante os últimos 30 anos, uma profunda e persistente crise tem modificado o padrão de intervenção do Estado. Durante o período anterior, foi sob o manto do Estado desenvolvimentista que se tomaram as mais importantes decisões de investimento da economia brasileira. Mas dada a natureza do relacionamento entre Estado e capitais privados no país,

10. Uma descrição pormenorizada deste processo pode ser visto em Cardoso Jr. (1999).

11. Ver, a respeito, Castro e Dedecca (1998).

uma vez que colapsa a estrutura fiscal-financeira do Estado, colapsa também o elemento balizador/sinalizador mais importante de toda a economia.

Assim, depois das duas crises do petróleo nos anos 1970 (1973 e 1979) e da resposta americana elevando drasticamente a taxa de juros em 1979, a crise internacional contribuiria para intensificar a crise endógena da economia brasileira. Dado o mecanismo de transmissão da dívida externa em dívida interna, a crise apareceu primeiro como crise fiscal e tornou difícil o gerenciamento da política macroeconômica. Esta situação compeliu o Estado a fazer um ajustamento fiscal permanente – fazendo cair a demanda agregada de origem pública – o que determinou um longo período de oscilação e incertezas para as novas decisões de investimento.

Por isso, esta crise da economia brasileira, vigente há praticamente 30 anos, manifestada e aprofundada pela crise geral do Estado (fiscal-financeira, de planejamento, gestão e regulação), engendrou uma crise de grandes proporções no mundo do trabalho, o que fez crescer, por sua vez, a crise social já existente. Ao mesmo tempo, a capacidade estatal de enfrentamento das questões sociais latentes se viu comprometida, fazendo com que a crise do mundo do trabalho aprofundasse o *horizonte* da desproteção social no país. É claro que esta situação foi parcialmente contrabalançada, na década de 1990, pela implementação de dispositivos constitucionais nos campos da saúde pública, previdência rural, assistência social e seguro-desemprego.<sup>12</sup> Mas o que aqui pretendemos enfatizar é que a crise instaurada no mundo do trabalho aponta para um horizonte de *desproteção previdenciária* no momento de entrada dessas pessoas na condição de inatividade, situação esta que não poderia, pela magnitude do problema, ser coberta pelos instrumentos de assistência social hoje disponíveis. Além disso, há no presente um *vazio de proteção social* aos trabalhadores *desregulados em idade ativa* que não encontram guarida adequada nem pelo conjunto de programas da assistência social, nem pelo conjunto de programas supostamente dirigidos à proteção do trabalhador, como o são os programas do abono salarial, seguro-desemprego, intermediação de mão de obra, qualificação profissional e concessão de microcréditos. Em síntese, nos anos 1990 o país adere a um movimento internacional que promete,

---

12. Como se sabe, a Constituição de 1988 rompeu com a necessidade do vínculo empregatício-contributivo na estruturação e concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores oriundos do meio rural. Em segundo lugar, transformou o conjunto de ações assistencialistas do passado em um embrião para a construção de uma política de assistência social amplamente inclusiva, ao prever a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e o arco de programas governamentais que lhe dão sustentação. Em terceiro, estabeleceu o marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização das políticas de educação fundamental e saúde. Nos três casos, há uma mudança qualitativa quanto ao *status* das políticas sociais relativamente a suas respectivas condições pretéritas de funcionamento. Além disso, ao propor novas e mais amplas fontes de financiamento, alteração esta consagrada na criação do orçamento da seguridade social, estabeleceu condições materiais objetivas para a efetivação e preservação dos novos direitos de cidadania inscritos na ideia de segurança e na prática da universalização. Para um balanço crítico amplo e atual da Constituição de 1988, decorridos já 20 anos de sua promulgação, ver Oliven, Ridenti e Brandão (2008), Câmara dos Deputados (2008), Cardoso Jr. (2009).

a um só tempo, uma solução para a questão da instabilidade monetária e um encaminhamento para a questão da retomada do desenvolvimento econômico e social. Este, doravante, se daria mediante o alinhamento internacional do país ao movimento geral da globalização financeira e a implementação de um conjunto de reformas estruturais, como a reforma gerencial do Estado, a abertura comercial e financeira, a privatização do setor produtivo estatal e uma ampla reforma social, cujos eixos deveriam ser a desregulamentação trabalhista e a reforma da previdência social. Ainda que desde 2003 essas iniciativas tenham arrefecido, por conta dos próprios embates internos ao governo Lula, muito já se avançou em direção a reformas de orientação liberal.

Vista de maneira ampla e retrospectiva, a reforma trabalhista levada a cabo entre 1995 e 2002 alterou aspectos importantes da legislação do trabalho até então em vigor. São medidas que praticamente perpassam todas as dimensões das relações trabalhistas e modificam o padrão pretérito de regulação. Em resumo, vale destacar:

- 1) Alterações nas condições de uso da força de trabalho, como a permissão de contratos por tempo determinado e a tempo parcial, além da criação do banco de horas extras, através do qual os empregadores processam o ajuste de horas a mais trabalhadas sem a necessidade de remunerá-las.
- 2) Alterações nas condições de remuneração, como a desindexação do SM da inflação passada, a substituição de qualquer política salarial pela livre negociação, num contexto francamente desfavorável aos trabalhadores, e a primazia da participação dos trabalhadores nos lucros e resultados das empresas, frente a negociações salariais que incorporassem ganhos de produtividade aos salários-base, sobre os quais incidem grande parte dos benefícios sociais, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e a própria contribuição previdenciária.
- 3) Alterações nas condições de proteção à força de trabalho, como o afrouxamento da fiscalização sobre as condições e relações de trabalho e a possibilidade de suspensão temporária do contrato de trabalho (e, portanto, dos seus custos) para atividades de requalificação do trabalhador.<sup>13</sup>

Por sua vez, com respeito às reformas na previdência social, há, em 1998, o desfecho da reforma previdenciária dirigida, sobretudo, aos trabalhadores vinculados ao regime geral urbano – Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Em 2003, tem prosseguimento a reforma dos sistemas previdenciários dos servidores públicos (civis e militares). Em ambos os casos, o objetivo central é fortalecer os

---

13. Um tratamento completo destas questões pode ser visto em Krein (2001) e Oliveira (2002).

vínculos atuariais do sistema contributivo, seja por meio da exigência de tempo mínimo de contribuição (principal medida no caso do regime geral urbano), seja por meio de critérios mais rígidos de aposentadoria, e mesmo mediante a taxação de inativos, no caso dos regimes próprios dos servidores públicos.<sup>14</sup>

Passados já mais de dez anos destes intentos reformistas, o país parece preso a uma situação que contrapõe estabilidade monetária a crescimento e crise do Estado a crise social latente, sem perspectivas de superação positiva no curto prazo. Em suma, uma situação na qual se pode visualizar uma transformação em curso no modelo de desenvolvimento que caracterizou a trajetória nacional ao longo do século XX, mas ainda sem que se possa vislumbrar o desfecho desta transição.

### **3 O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO ENTRE A ÉGIDE LIBERAL DA DÉCADA DE 1990 E AS NOVAS POSSIBILIDADES CIVILIZATÓRIAS ABERTAS PELA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI**

A partir da linha de argumentação esboçada acima, é possível destacar três grandes continuidades históricas – ou heranças problemáticas da trajetória da economia brasileira – que ajudaram a conformar o quadro de restrições macroeconômicas das décadas de 1980 e 1990 no país.

A primeira refere-se a uma *instabilidade macroeconômica* radical. Em ambos os períodos, as principais variáveis do cálculo econômico (câmbio, juros, preços, salários) oscilaram violentamente, a ponto de impedir previsões econômicas seguras a respeito da evolução dos níveis de produto e emprego, com o que se exacerba o risco sistêmico e se aprisionam as decisões empresariais no curto prazo.

A segunda continuidade histórica reporta-se a uma *dinâmica de expansão segundo a lógica do stop and go*. Também em ambos os períodos, até mesmo por decorrência da instabilidade macroeconômica radical, instaura-se no país uma dinâmica capitalista truncada, que alterna, em curto espaço de tempo, pequenos ciclos de crescimento e recessão sem que se vislumbrem condições para um desenvolvimento sustentado.

A terceira remete a uma *oferta excedente de mão de obra*. Nessas duas últimas décadas do século XX, em paralelo ao colapso do padrão histórico de desenvolvimento brasileiro, processou-se também a reversão da tendência de estruturação do mercado de trabalho nacional. Esse fenômeno se sobrepõe à base já ampla e excedentária de mão de obra do país, relativamente a uma insuficiente e dependente pujança do nosso capitalismo tardio e periférico. Este fato exacerba a assimetria estrutural entre capital e trabalho, de modo a conformar-se em um dos

---

14. Acerca do conteúdo e significado das reformas no campo previdenciário, ver Ipea (2007 a 2010).

mais importantes fatores a explicar a determinação do emprego e das relações de trabalho no período recente.

Em outras palavras, as considerações anteriores sugerem que, *em contextos macroeconômicos recessivos, tendo os agentes a percepção de tratar-se de um fenômeno duradouro, e na ausência ou ineeficácia de amplas políticas públicas de garantia de renda e proteção social à população em idade ativa, a dinâmica de geração das ocupações passa a depender relativamente mais das condições de oferta que das de demanda por trabalho*. Não é à toa que as atividades geradas no comércio de rua e nos serviços pessoais estiveram entre as mais disputadas em período recente, a ponto de se atribuir ao segmento terciário a importante função de *colchão absorvedor* do excedente estrutural de mão de obra do país.

No debate brasileiro sobre os impactos das transformações dos anos 1990 sobre a economia e sobre o mercado nacional de trabalho, muito parece ter pesado a explicação segundo a qual a principal fonte de constrangimentos macroeconômicos internos teria advindo da maior exposição do Brasil ao cenário de mudanças que ocorrem em âmbito mundial, resultado dos processos de reorganização técnico-produtivos e das novas formas de gestão empresarial, com rebatimentos inexoráveis no país em sua fase atual de crescente abertura e integração junto aos mercados centrais. Este novo cenário tenderia a acirrar o ambiente de competição entre os países e a tornar os métodos de produção mais homogêneos entre si, ou seja, fortemente incrementais de componentes poupadões de mão de obra pouco qualificada e fortemente absorvedores de informações e de alta tecnologia. Desta feita, ao governo não restaria muito que fazer no âmbito do mercado de trabalho, a não ser acelerar as reformas constitucionais em curso (previdenciária, administrativa, trabalhista, tributária etc.), como forma de criar um clima de confiança nos investidores privados (nacionais e estrangeiros), estes os principais responsáveis pelo crescimento econômico do país nesta nova fase. De seu lado, o governo tentaria investir nas atividades clássicas de um sistema público de emprego, a saber, intermediação e capacitação profissional da força de trabalho ativa, reservando um sistema de seguro-desemprego para aquela fração da população inevitavelmente desempregada pelo processo de ajuste microeconômico.

Em que pese a força de tais argumentos – e mesmo a sua real dose de influência na explicação dos fenômenos recentes – é preciso chamar a atenção para o fato de que, ainda que se reconheçam os impactos oriundos da esfera microeconômica sobre a reestruturação do mercado de trabalho, não é possível descartar o fato de o ambiente macroeconômico interno estar muito pouco propício ao enfrentamento do desemprego como fenômeno econômico e social de grandes proporções, com consequências adversas sobre o conjunto da população e da própria economia.

Num país como o Brasil, ainda prenhe de muitas carências sociais e com ausências importantes nos setores de infraestrutura urbana e social, problemas como os de taxas elevadas de desemprego aberto responderiam muito mais por uma diretriz de política macroeconômica que não procura contra-arrestar os efeitos já nocivos sobre o emprego de uma crise generalizada de demanda efetiva agregada. Em que pesem os efeitos de uma nova função-emprego, com baixa elasticidade produto-emprego, advinda do crescimento econômico contemporâneo pouco absorvedor de mão de obra, fruto dos processos microeconômicos de reestruturação técnico-produtivas, o certo é que ainda reside em taxas de crescimento econômico superiores às taxas de entrada da população em idade ativa (PIA) no mercado de trabalho, a forma por excelência de combate ao desemprego e à marginalização da população menos escolarizada.

Em suma, pode-se dizer que o principal aspecto a diferenciar as posições acima apontadas com respeito ao tema do (des)emprego contemporâneo no Brasil é a forma como cada lado do debate se posiciona em relação ao papel que o mercado de trabalho desempenha no ajuste macroeconômico. Para a primeira vertente apresentada, o problema do desemprego poderia ser resolvido com políticas que atuassem preponderantemente no âmbito do próprio mercado de trabalho, valendo-se de instrumentos clássicos de um sistema público de emprego, tais como intermediação e requalificação da força de trabalho. Em contraposição, a segunda das vertentes acredita que sem um nível adequado de crescimento econômico interno, gerador de novos postos de trabalho em quantidade suficiente, as primeiras políticas perderiam a eficácia e o próprio sentido de sua existência.

### 3.1 O mercado de trabalho entre 1995 e 2010

O mercado de trabalho nacional passou por algumas modificações profundas entre 1995 e 2010, quase todas influenciadas diretamente pelo cenário macroeconômico mais geral. Na verdade, é perceptível, neste período, a existência de três momentos claramente discerníveis, através dos quais se nota, de fato, que o mercado de trabalho reflete, em grande medida, o comportamento ditado pelas políticas públicas do período.<sup>15</sup>

Entre 1995 e o final de 1998, num ambiente macroeconômico marcado por sobrevalorização cambial e diferencial positivo e elevado entre as taxas de juros domésticas e internacionais, as principais variáveis do mercado de trabalho nacional sofreram um processo intenso de deterioração. Os níveis absolutos e relativos de

15. Especificamente sobre a primeira fase do Plano Real (1995-1998), ver Belluzzo e Almeida (2002). As relações entre a economia e o mercado de trabalho podem ser vistas em Mattoso e Pochmann (1998). Dois trabalhos interessantes e em perspectiva crítica aos rumos especificamente da política macroeconômica do primeiro governo Lula podem ser vistos em Paula (2005) e Carneiro (2006).

desemprego aumentaram, bem como a informalidade das relações contratuais e a desproteção previdenciária para amplos segmentos do mercado de trabalho urbano, enquanto os níveis reais médios de renda do trabalho e a sua distribuição pioraram.

Já entre a desvalorização cambial de 1999 e meados de 2003, apesar do arranjo de política econômica restritivo (câmbio semiflutuante, superávits fiscais expressivos, taxas de juros elevadas e metas rígidas de inflação), a economia brasileira operou num contexto de comércio internacional favorável, o que permitiu certo arrefecimento das tendências anteriores para as principais variáveis do mercado de trabalho. Os níveis absolutos e relativos de desemprego pararam de subir no mesmo ritmo que antes, a informalidade das relações de trabalho e o grau de desproteção previdenciária arrefeceram (mas em patamares muito elevados), e, enquanto os níveis médios de renda real do trabalho continuaram a cair para a maior parte das categorias ocupacionais, a distribuição dos rendimentos começou a esboçar uma pequena melhora, sobretudo depois de 2001.

Por fim, no período 2004-2010, a despeito de o arranjo de política macroeconômica manter-se praticamente inalterado, a pujança do comércio exterior, a importante expansão das várias modalidades de crédito, os aumentos do SM à frente da inflação e a expansão das políticas sociais, combinadas a pequenas reduções nos patamares de juros internos, tornaram possível uma reação positiva do mercado de trabalho a estímulos até certo ponto tímidos da política econômica. Evidenciava-se tanto a relação de causalidade entre cenário macroeconômico e variáveis cruciais do mundo do trabalho, como o potencial multiplicador implícito entre essas duas dimensões. A taxa de desemprego aberto, o grau de informalidade das relações de trabalho e o grau de desproteção previdenciária esboçaram uma diminuição, enquanto o nível de remunerações da base da pirâmide social parou de cair em 2004, elevando-se ligeiramente desde então, o que contribuiu para prolongar o processo de redução das desigualdades de renda em bases mais virtuosas.<sup>16</sup>

### **3.2 O mercado de trabalho depois da mudança cambial de 1999**

Desde que o Brasil abandonou, em janeiro de 1999, a âncora cambial que servia de principal suporte à estabilização monetária, a política econômica tem se ancorado na seguinte combinação: câmbio semiflutuante, superávits fiscais expressivos, taxas de juros elevadas e metas rígidas de inflação. Embora não haja comprovação teórica nem evidência empírica definitiva sobre a necessidade do dito superávit fiscal,

16. A eclosão da crise internacional em 2008-2009 fez, no caso brasileiro, apenas desacelerar – em vez de interromper – o movimento de reestruturação em curso do seu mercado de trabalho. Tanto que já em 2010 as informações disponíveis apontam para uma retomada da trajetória vigente desde 2004 de recuperação dos principais indicadores de ocupação, formalização, remuneração e distribuição.

muito menos acerca do seu tamanho percentual no PIB, parece haver uma crença generalizada nos meios governamentais mais influentes, empresariais e midiáticos de que ele é condição fundamental para a estabilidade, na medida em que isso aumentaria a confiança dos investidores privados e refinanciadores da dívida pública na capacidade de o governo federal honrar, periodicamente, seus compromissos financeiros. Portanto, a aceitação do superávit fiscal primário como condição para o controle inflacionário dependeria mais das convenções estabelecidas entre os agentes relevantes do que propriamente de algum fundamento macro ou microeconômico inerente ao sistema. De qualquer modo, com o dito superávit fiscal em curso, estariam dados, na visão convencional e dominante sobre o assunto, os fundamentos macroeconômicos mínimos para a adoção de um regime de metas de inflação, considerado pelos condutores da política econômica como o mais adequado à sustentabilidade da estabilização monetária.

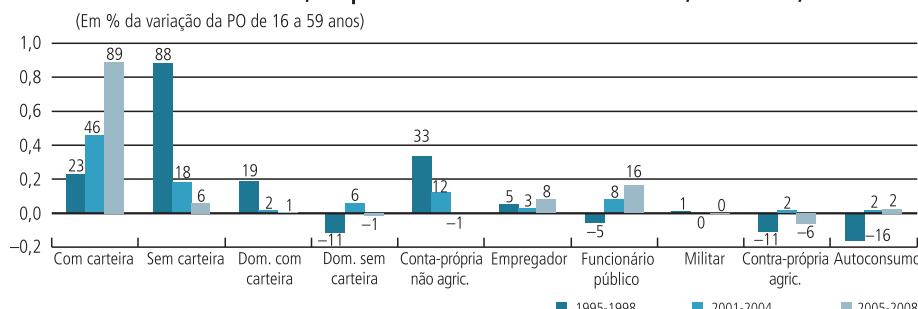
De acordo com muitos críticos deste modelo, o uso à exaustão da política monetária com vistas a salvaguardar a estabilidade dos preços tem se mostrado um instrumento pouco eficaz para compatibilizar objetivos tão dispareys quanto complexos. A permanência de taxas de juros em patamar elevado por longos períodos tem limitado o potencial de crescimento da economia, ajudado a atrair capital estrangeiro especulativo, valorizando em demasia a moeda nacional frente ao dólar e feito crescer de forma abrupta o endividamento financeiro do setor público. Neste quadro, não é de estranhar que prevaleça uma rígida subordinação das condições de funcionamento do mercado de trabalho à primazia da política econômica em curso. Além do alto custo fiscal que advém desta estratégia, que obriga o governo federal a esterilizar e transferir recursos do lado real da economia (como os são, por exemplo, os investimentos e os gastos sociais) para a dívida pública, há efeitos perversos que se manifestam tanto na desaceleração do ânimo capitalista para novos investimentos, como na valorização cambial que reduz o saldo exportador, dois dos motores mais importantes para uma estratégia de crescimento econômico e formalização do mercado de trabalho, como se verá na sequência.

Em linhas gerais, portanto, pode-se dizer que, a despeito da combinação adversa de câmbio e juros, que por sinal está na raiz das baixas taxas de crescimento do PIB durante praticamente todo o ciclo do real, houve um miniciclo de crescimento nos últimos anos cujas causas estão na origem do movimento recente de recuperação do emprego formal.<sup>17</sup> O gráfico 2 revela a magnitude desta recuperação.

17. Segundo Dedecca e Rosandiski (2006, p. 178): "São claros os sinais de relação positiva entre recuperação econômica e recomposição do mercado de trabalho, que, por consequência, desfazem o mito da impossibilidade do país restabelecer capacidade de crescimento e de geração ponderável de novas ocupações. Refuta-se, inclusive, um dos pilares da tese da 'inempregabilidade' defendida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), que argumentava sobre a inevitabilidade do enxugamento brusco da ocupação industrial pela modernização tecnológica da economia globalizada".

GRÁFICO 2

**Brasil: contribuição de cada categoria ocupacional à variação da população ocupada (PO), de 16 a 59 anos de idade, em períodos selecionados – 1995-1998, 2001-2004, 2005-2008**



Fonte: IBGE/PNAD/Microdados (vários anos).

Nota: A PO de 16 a 59 anos de idade registrou, entre 1998 e 1995, aumento de 1.321.622 (2,2%); entre 2001 e 2004, aumento de 7.290.966 (10,7%); e entre 2008 e 2005, aumento de 5.223.588 (6,8%).

Dentre os principais fatores responsáveis por tal movimento, parece apropriado destacar ao menos cinco deles, sem a pretensão de esgotar outras possibilidades.<sup>18</sup> É importante mencionar que, embora cada um desses fatores tenha uma existência e uma contribuição independente dos demais para o fenômeno em tela, na prática eles parecem estar agindo em simultâneo, e em direção contrária às restrições impostas pela combinação câmbio/juros apontada acima, de sorte que, na presença de um arranjo mais favorável de política macroeconômica, as chances de crescimento do PIB e de intensificação do movimento de formalização do mercado de trabalho poderiam ter sido ainda maiores.<sup>19</sup>

### 3.2.1 Aumento e descentralização do gasto público social

O aumento e a descentralização do gasto social federal foram dois movimentos importantes que ganharam impulso a partir da Constituição de 1988, trazendo rebatimentos virtuosos em várias dimensões. Entre os mais relevantes para o desafio de uma melhor estruturação do mundo do trabalho estão a expansão dos serviços sociais básicos, particularmente em saúde e educação, e o alargamento da cobertura previdenciária e assistencial, com o consequente aumento das transferências monetárias, especialmente daquelas vinculadas ao SM. Também significativa foi a expansão dos programas de apoio e proteção aos trabalhadores,

18. Para os interessados em se aprofundar no assunto, há uma série de trabalhos recentes que procuram descrever estatisticamente este fenômeno recente de formalização do emprego no Brasil. Em particular, ver IBGE (2005, 2006), MTE (2005), Costanzi (2004), Ramos e Ferreira (2006), Cardoso Jr. (2007).

19. Também é importante salientar que alguns dos fatores abrangidos vêm agindo de forma mais permanente já há alguns anos, enquanto outros trazem uma contribuição mais explícita no tempo presente, dali a dificuldade em estabelecer relações causais muito diretas, e dali a necessidade de aprofundar os estudos sobre os determinantes do emprego formal, buscando, talvez, decompor a contribuição de cada fator à geração total de postos de trabalho formais, com vistas a uma atuação mais eficaz da política pública.

como a intermediação de mão de obra, o seguro-desemprego e o abono salarial, além dos programas de geração de trabalho e renda alavancados com recursos dos fundos públicos – Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), FGTS, fundos constitucionais etc.

Tomando em conta informações sistematizadas pelo Ipea a partir dos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), tem-se um salto dos gastos sociais de origem federal, do patamar dos R\$ 190 bilhões em 1995 para a casa dos R\$ 430 bilhões 15 anos depois.<sup>20</sup> Como proporção do PIB, isso significou um incremento real praticamente contínuo ao longo do tempo, fazendo este item de despesa passar de algo como 11% para cerca de 15% do PIB.<sup>21</sup> Em todas as áreas do gasto que se queira ver, há indícios de expansão e sustentação da ocupação geral associada ao dispêndio público de natureza social, e do emprego formal (CLT e estatutário) em particular.

No caso dos gastos que se convertem em expansão das redes de serviços sociais, como em educação e saúde, há em geral um incremento direto do pessoal ocupado com vinculação formal, cuja característica crucial para o mercado laboral é serem postos de trabalho permanentes e cumulativos no tempo, pois as redes de serviços aos quais pertencem apenas podem se expandir na horizontal. A renda nominal derivada dessas ocupações também possui uma característica permanente e cumulativa, o que, por sua vez, é um importante fator de sustentação dos segmentos privados do comércio e dos serviços locais.

Já no caso dos gastos que tomam a forma de transferências monetárias diretas a portadores de direitos sociais, é provável que haja algum incremento indireto na ocupação em geral, derivado do fato de que esta renda também desfruta de uma natureza permanente, regular e previsível no tempo, fatores importantes de sustentação das demandas locais por serviços privados e comércio. Ademais, como essa categoria de gasto social tende a ter um perfil redistributivo relevante quanto à faixa de renda dos beneficiários e quanto ao tamanho dos municípios em que vivem, essa massa monetária proveniente dos vários programas de garantia de renda converte-se em fator de estabilidade e previsibilidade para as decisões empresariais privadas que dependem do consumo popular para se efetivarem, caso, mais uma vez, dos serviços privados e do comércio local.

Exemplos desse tipo de impacto na ocupação geral, derivado de aumentos do gasto social, são mais difíceis de serem obtidos estatisticamente, posto serem resultado indireto (mas seguro) da conversão em consumo daquela massa monetária

20. Em particular, ver Ipea (2007 a 2010).

21. Se considerados os gastos das três esferas de governo, estima-se um percentual próximo de 22% do PIB em 2009.

advinda das políticas e programas de garantia e transferência de renda. Apesar disso, vale apresentar abaixo um conjunto de informações que dá conta da enorme expansão desse tipo de gasto, tão mais significativo para o nosso argumento quanto mais pulverizado ele estiver sendo, em número de famílias ou de pessoas beneficiárias e em número de municípios contemplados.

Começando pelas políticas previdenciária e assistencial, o ponto de partida é um patamar de cobertura já bastante elevado em 1995 e uma expansão ainda expressiva desde então. O patamar já elevado de cobertura em 1995 se explica pela entrada em vigor, poucos anos antes, dos dispositivos constitucionais relativos à previdência rural e à Loas. Já a expansão subsequente se explica, no caso da previdência, pela dinâmica demográfica de envelhecimento, em consonância aos direitos vigentes de acesso às aposentadorias e pensões e pela própria expansão da população ocupada segurada (assalariados com carteira e segurados especiais) que usufrui de diversos benefícios temporários, como o salário-maternidade e os auxílios para doença e acidentes de trabalho, entre outros. No caso dos benefícios assistenciais, devem ser consideradas tanto a dinâmica de envelhecimento em condições de pobreza, já que este benefício é concedido apenas a pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a um quarto do SM mensal, como a entrada em vigor do Estatuto do Idoso, que desde 2004 rebaixou para 65 anos a idade mínima para obtenção do Benefício de Prestação Continuada (BPC)/Loas.

Nos casos de todos os beneficiários da assistência social, e de algo como dois terços dos beneficiários totais da previdência, alarga-se a cobertura efetiva, sobretudo à população idosa, que passa a dispor de um SM mensal, em caráter vitalício e regular. Daí a importância da vinculação e dos ganhos reais do SM no período recente, pois da combinação “aumento da cobertura mais elevação real do valor-piso dos benefícios” resulta um incremento significativo da massa monetária – de origem pública e caráter permanente – com alto poder redistributivo junto aos municípios menores e junto aos segmentos mais pobres da população. Além do valor intrinsecamente social e ético desta situação, ela ajuda a sustentar a renda e a demanda local, dando lastro real a possíveis planos de expansão de novas contratações, inclusive formais, por parte de empresários atuantes nos setores terciários (comércio e serviços).<sup>22</sup>

Dois outros programas governamentais de natureza constitucional são o seguro-desemprego e o abono salarial. Ambos se enquadram nesta mesma categoria

22. Tem praticamente o mesmo significado a expansão das transferências condicionadas de renda. A diferença é que, dentre seus beneficiários, mais de 11 milhões de famílias desde 2006, predominam pessoas economicamente ativas, em sua maior parte ocupadas em relações de trabalho informais, sem vinculação previdenciária, cuja renda monetária ou inexiste ou é insuficiente para garantir o mínimo de bem-estar a seus membros.

de gasto social diretamente transferido sob a forma monetária para seus beneficiários, cumprindo, portanto, o mesmo papel relatado acima para as políticas previdenciária e assistencial de garantia e transferência de renda. Estes dois programas também tiveram forte expansão ao longo dos últimos anos.

Em síntese, houve expansão vigorosa no ritmo de concessão de benefícios para ambos os conjuntos de programas, os do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e os do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). No primeiro caso, as taxas de crescimento foram as seguintes: 37% entre 1994 e 1998, 22% entre 1999 e 2003, e 28% entre 2004 e 2008, segundo dados agregados do Ministério da Previdência Social (MPS), os quais consideram, neste caso citado, o total de benefícios previdenciários e assistenciais, rurais e urbanos. Estes percentuais equivaleram a montantes da ordem de 15,2 milhões de benefícios pagos em 1994 e 26,1 milhões em 2008.

No caso do MTE, as taxas de crescimento relativas às quantidades de benefícios pagos em nome do abono salarial e do seguro-desemprego, considerados conjuntamente, foram de: -1,7% entre 1994 e 1998, 39% entre 1999 e 2003, e 59% entre 2004 e 2008, segundo informações do MTE. Tais percentuais significaram 5,1 milhões de abonos e 4 milhões de seguros pagos em 1994, contra 14,8 milhões de abonos e 7,2 milhões de seguros pagos em 2008.

Somados os números de benefícios pagos em 2008 (26,1 milhões de benefícios permanentes emitidos pelo INSS e 22 milhões de benefícios temporários pagos pelo MTE), além das cerca de 11 milhões de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), chegamos a algo como 60 milhões de pessoas e/ou famílias, através das quais o Estado teria injetado aproximadamente R\$ 300 bilhões a preços de 2008 na economia. É plausível supor que todo esse valor tenha se convertido em consumo corrente de bens e serviços ao longo daquele ano, um importante vetor de demanda agregada – de origem pública e perfil redistributivo – na composição final do PIB brasileiro.

Com isso, seja por um aumento (regionalmente descentralizado) do pessoal empregado diretamente pelo Estado, seja pelos empregos indiretos que se sustentam a partir do gasto social monetário, o fato é que há atualmente um importante vetor de sustentação da ocupação, com fortes possibilidades de formalização, cuja característica

distintiva é depender menos do ciclo econômico e mais da implementação continuada e da descentralização federativa das diversas políticas sociais em curso.<sup>23</sup>

### 3.2.2 Expansão e diversificação do crédito interno

Dentre os fatores de mais curto prazo relacionados com o minicírculo de crescimento econômico recente e com a recuperação do nível geral de ocupação e do próprio emprego formal está o movimento de expansão das operações de crédito do sistema financeiro nacional (SFN).<sup>24</sup> Essa é uma variável explicativa crucial das tendências econômicas recentes, e embora os nexos causais do crédito para o emprego não sejam automáticos, é possível constatar, a partir de dados obtidos junto ao Banco Central do Brasil (BCB), um movimento robusto de expansão do volume total do crédito no triênio 2004-2008, puxado por captações do setor privado empresarial e por captações das pessoas físicas.<sup>25</sup> Ambas as rubricas mais do que compensaram as sucessivas quedas de participação do setor público nas operações totais de crédito do país, fazendo o volume total aproximar-se da casa dos R\$ 700 bilhões em 2008.

Esse montante teria representado algo como 30% do PIB, a preços de 2008, percentual que praticamente faz o volume de crédito retornar ao patamar dos primeiros anos do Plano Real. Olhando os dados por setor de atividade, e frente a três subperíodos selecionados (FHC 1, FHC 2 e Lula 1), tem-se que a dinâmica do crédito responde fortemente a decisões políticas.

23. Essas considerações são convergentes com os resultados de outra pesquisa recente sobre a distribuição regional do emprego formal, conduzida por Pochmann (2005). Segundo este autor, houve desconcentração do emprego formal rumo aos municípios de menor densidade populacional, menor receita tributária *per capita* e menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), fenômeno que, no entanto, não teria condições de se sustentar por muito tempo. Entretanto, segundo nossa própria forma de ver o problema, essa conclusão precisaria ser ponderada por pelo menos dois aspectos: *i)* independentemente de quantos e quais fatores propulsores do atual quadro de geração de empregos formais existam, para concluir de forma pessimista sobre eles é preciso antes verificar o grau de sustentabilidade temporal de cada um, sabendo de antemão que cada fator explicativo possui um conjunto de causas anteriores que lhe dão mais ou menos sustentação ao longo do tempo; *ii)* o fato de o emprego formal ter crescido proporcionalmente mais nos municípios menores e mais pobres, engendrando um perfil ocupacional marcado por escolaridade média mais elevada, mas alta rotatividade e baixos rendimentos, não deveria ser visto, *a priori*, como sinal de desestruturação do mercado de trabalho, desde que, é claro, essas novas ocupações representem inserções de melhor tipo na estrutura produtiva, independente de estarem localizadas majoritariamente no setor terciário (comércio e serviços). Se for este o caso e, sobretudo, se elas possuírem alto grau de sustentabilidade temporal, então todo esse movimento de expansão mais que proporcional do emprego formal rumo aos menores e mais pobres municípios não terá sido em vão. Ao contrário, poderá fazer parte de um processo virtuoso de desconcentração da estrutura produtiva e também de diminuição das desigualdades regionais e sociais.

24. Em especial, ver BCB (2005).

25. Para um exemplo de correlação entre empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), desempenho econômico, nível de contratação e de remuneração, ver Torres Filho e Puga (2006). Neste exercício, os autores constataram, para o período 2001-2005, que as empresas apoiadas pelo BNDES contrataram mais e pagaram melhores salários que as não apoiadas. Ademais, esses resultados foram proporcionalmente mais expressivos quanto menor o tamanho dos estabelecimentos pesquisados. Em termos dos empregos formais gerados, as microempresas apoiadas pelo BNDES viram seu estoque de trabalhadores crescer 19% entre 2001 e 2005, contra tão-somente 6,5% das microempresas não apoiadas. As pequenas e médias empresas, por sua vez, tiveram expansão de 8,2% e de 6,2% no estoque de trabalhadores no mesmo período, contra taxas de 1% e de 1,9%, respectivamente, para empresas não apoiadas pelo banco. Por fim, as grandes empresas viram crescer em 3,7% o número de trabalhadores entre 2001 e 2005, contra uma expansão de apenas 1,9% das grandes empresas não apoiadas.

Não é outra a conclusão que se tira das taxas de variação das operações totais de crédito entre 1995 e 1998, 1999 e 2002 e 2003 e 2006, as quais decresceram 4,8% no primeiro mandato de FHC, estagnaram-se no segundo, e depois recuperaram-se em 42% no primeiro governo Lula. Mais interessante é ver que a recuperação foi significativa em todos os setores, com destaque para os seguintes movimentos: *i*) forte ampliação do volume e diversificação das modalidades de crédito a pessoas físicas, fatores que permitiram, somente no subperíodo 2003-2006, um incremento de quase 100% no volume de operações; *ii*) inversão de sinal em três setores econômicos de grande importância para a geração de empregos, como o são o setor rural – crédito agrícola e forte expansão do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o setor habitacional (recuperação de investimentos com recursos do FGTS) e o setor público (empresas estatais e três níveis federativos); e *iii*) importantes adições de crédito aos setores comercial, de serviços e industrial; neste último caso, embora de apenas 8,6% entre 2003 e 2006, mas partindo de um patamar muito superior ao dos demais setores considerados.

Em todos os casos, há forte correlação entre os movimentos de expansão das operações de crédito e o esboço de recuperação econômica do triênio 2004-2006, a qual aponta para um incremento das taxas de investimento na composição final do PIB pela ótica da demanda. Também há correlação positiva entre essa expansão recente do crédito e o nível de ocupação da força de trabalho, sendo que aquela que se assalaria com carteira neste processo tende a ter maiores chances de sustentabilidade no tempo. Isto porque esses novos postos de trabalho, gerados a partir do crédito, tiveram por trás vetores da demanda empresarial e pública, e não aqueles imperativos de sobrevivência que caracterizam a ocupação por conta própria. Por este motivo, a expansão e a diversificação do crédito são fatores importantes a explicar por que, nos dados do gráfico 2, registra-se aumento de participação do emprego formal e queda do trabalho por conta própria no período recente.

### 3.2.3 Aumento e diversificação do saldo exportador

Outro fator que pode ser considerado de curto prazo na explicação do atual cenário de expansão das ocupações e de alargamento do emprego formal relaciona-se com uma maior e mais firme participação do comércio exterior brasileiro na composição do PIB. A partir de informações do BCB sobre a balança comercial brasileira na era do real, tanto importações como exportações passaram a crescer de maneira mais sustentada desde 1999, sendo que entre 2003 e 2007 as exportações aceleraram o ritmo de crescimento frente às importações, dando origem a um expressivo saldo comercial positivo.<sup>26</sup> O saldo, no entanto, veio a reduzir-se posteriormente,

26. Em especial, ver BCB (2005 e 2008).

em função da grande sensibilidade das exportações ao câmbio (sobrevalorizado), ainda uma fraqueza no arranjo macroeconômico vigente.

O resultado desse incremento geral das exportações foi uma expansão de ocupações agrícolas, sobretudo depois da desvalorização cambial de 1999, que também se relaciona com o aumento do crédito junto ao setor rural. Embora setores agrícolas e agroindustriais de exportação tendam mais a desempregar que empregar trabalhadores, é possível que a força de trabalho remanescente esteja ficando empregada com carteira. Por outro lado, há uma expansão de ocupações agrícolas, em grande medida informais, que deriva na verdade do alargamento da fronteira agrícola e de algum refluxo migratório vindo de médias e grandes cidades.

Mas o aumento das exportações também atingiu parte dos segmentos industrial e comercial, com rebatimentos positivos em termos de empregos formais. Na verdade, constatou-se em pesquisa recente que as empresas exportadoras contínuas geraram mais empregos do que as empresas similares não exportadoras.<sup>27</sup> Uma possível explicação para isso é que, a despeito dos maiores ganhos de produtividade dentre as exportadoras, as que permanecem no mercado por períodos mais longos acabam ganhando mais espaço e empregando mais trabalhadores (em geral assalariados com carteira) que as empresas não exportadoras ou aquelas de menor produtividade.

De qualquer modo, o fato é que o tipo de emprego direto gerado a partir da demanda por exportações tende, tanto quanto aquele gerado a partir da expansão do crédito, a ser de maior durabilidade e de melhor qualidade, tendo na formalização dos contratos de trabalho um dos seus principais atributos. Por outro lado, a pujança das exportações pode ser afetada negativamente pelo movimento de apreciação da moeda nacional frente ao dólar, o que reforça a necessidade de se readequar a estratégia de condução macroeconômica para a relação câmbio/juros no país.

### 3.2.4 Regime tributário simplificado para micro e pequenas empresas

Com a instituição de um regime de desoneração e simplificação tributária adotado para as micro e pequenas empresas do país, tem-se desde 1996 um fator explícito de incentivo à formalização e ao fortalecimento desses pequenos negócios.<sup>28</sup> Ain-

27. A respeito, ver De Negri *et al.* (2006, p. 26-31). Neste trabalho, os autores chegam às seguintes taxas de crescimento do emprego formal nas firmas brasileiras, entre 2000 e 2004: firmas totais (19%), as quais foram decompostas em: multinacionais (8%), exportadoras (14%), exportadoras contínuas (17%), industriais (19%) e industriais com mais de 500 funcionários (29%).

28. O Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples) foi instituído pela Lei nº 9.317/1996. No início, ela estabeleceu que apenas as microempresas com faturamento anual bruto de até R\$ 120 mil e as empresas de pequeno porte com faturamento anual bruto entre R\$ 120 mil e R\$ 720 mil poderiam aderir ao sistema. Depois, por meio da Lei nº 9.732/1998, foi elevado para R\$ 1,2 milhão o limite de faturamento das pequenas empresas. Agora, desde a Lei nº 11.196/2005, os limites de faturamento anual bruto foram duplicados para R\$ 240 mil no caso das microempresas e para R\$ 2,4 milhões no caso das empresas de pequeno porte.

da que as pesquisas até agora empreendidas sobre este assunto não tenham podido afirmar que, na ausência do Simples, o conjunto de micro e pequenas empresas teriam tido desempenho inferior ao observado desde sua presença, há indícios estatísticos fortes de que este sistema tributário simplificado tenha sido compatível com a ampliação das oportunidades legais de formalização dos pequenos empreendimentos e dos seus respectivos vínculos empregatícios.<sup>29</sup>

Pelo menos é isso que se verifica a partir dos dados da Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP) para o período 1999-2005, que nos informam acerca de um processo mais intenso de criação e/ou adesão de vínculos empregatícios e de estabelecimentos optantes do Simples, *vis-à-vis* os não optantes.<sup>30</sup> Embora parte dessa diferença possa ser atribuída ao fato de que há uma dinâmica mais frenética de criação e destruição de micro e pequenas empresas, *vis-à-vis* às médias e grandes, não deixa de ser surpreendente verificar que, entre 1999 e 2005, enquanto a quantidade de estabelecimentos optantes pelo Simples variou 74,1%, a quantidade de estabelecimentos não optantes o fez no percentual de apenas 8,4%. No mesmo intervalo de tempo, enquanto a quantidade de vínculos empregatícios formais, associados aos estabelecimentos optantes do Simples cresceu 60,4%, a mesma taxa foi de tão somente 39,9% nos estabelecimentos não optantes.

Tanto no caso do número de estabelecimentos declarantes da GFIP como no dos seus respectivos vínculos formais registrados, ainda que continue havendo no Brasil uma alta taxa de mortalidade de empresas e postos de trabalho, parece que ela está sendo tendencialmente superada por uma taxa de natalidade um pouco maior. No período 1999-2005, a quantidade total de estabelecimentos teve acréscimos importantes nos biênios 2000-2001 e 2003-2004, muito embora isto tenha sido devido proporcionalmente mais aos estabelecimentos optantes do Simples que aos não optantes. Por outro lado, se for possível associar parte deste aumento dos estabelecimentos optantes ao reenquadramento das pequenas empresas na lei, proporcionado pela elevação do faturamento anual máximo permitido (o qual passou, em 1998, de R\$ 720 mil para R\$ 1,2 milhão), então é de se esperar que a pequena queda de estabelecimentos optantes ocorrida em 2005 seja facilmente recuperada nos anos subsequentes, pois nesse ano houve outra alteração legal substantiva, fazendo os limites de faturamento dobrarem, respectivamente, de R\$ 120 mil para R\$ 240 mil no caso das microempresas, e

29. Pelo menos é essa a conclusão de um estudo recente sobre o assunto, tal qual pode ser encontrado em Delgado et al. (2007, p. 42), ou seja: “(...) não temos elementos empíricos suficientes para sustentar a tese de que a ausência de tributação facilitada provocaria involução no sistema, mas sim de que sua presença é consistente com a reprodução e pequena melhoria nos indicadores de desempenho daqueles que optaram”.

30. Em especial, ver os *Anuários Estatísticos* da Previdência Social. Infelizmente, estudos empíricos buscando investigar as correlações e causalidades do Simples na formalização da ocupação ainda são escassos na literatura acadêmica, motivo pelo qual os dados – e os argumentos – utilizados neste texto referem-se apenas ao período 1999-2005, não tendo sido possível – para fins deste capítulo – atualizá-los a tempo.

de R\$ 1,2 milhão para R\$ 2,4 milhões no caso das empresas de pequeno porte. Se isto ocorrer em relação ao número de estabelecimentos optantes pelo Simples, certamente haverá um efeito positivo também em relação ao número de vínculos formais. Estes estabelecimentos empregaram, na média do período 1999-2005, algo como 3,5 trabalhadores com vínculo formal, o que significa que para cada 100 novos estabelecimentos optantes pelo Simples, é de se esperar cerca de 350 novos vínculos empregatícios em média.

Mais incertas são as fontes de criação de novos estabelecimentos não optantes, pois esta depende proporcionalmente mais da própria trajetória de crescimento da economia e dos fatores que lhe dão sustentação no longo prazo, como o aumento e descentralização do gasto público efetivo, a expansão e diversificação do crédito interno e do saldo exportador, o equacionamento da armadilha câmbio/juros etc. Ainda que em ritmo mais lento que a multiplicação dos estabelecimentos optantes pelo Simples, é importante que se recupere a dinâmica de criação e sustentação de novos estabelecimentos não optantes, dentre outros motivos, pelo simples fato de que eles, por serem em geral maiores, empregam proporcionalmente mais trabalhadores. Na média do período 1999-2005, cada estabelecimento não optante foi responsável pela manutenção de algo como 13,2 postos de trabalhos, vale dizer: para cada 100 novos empreendimentos deste tipo, seriam gerados em média 1.320 novos vínculos formais de trabalho no país, quase quatro vezes mais que os empregos criados pelos estabelecimentos optantes do Simples.

Esta diferença no multiplicador potencial de empregos dá origem a uma diferença de patamar entre os dois tipos de estabelecimentos aqui considerados, no que tange ao estoque de vínculos empregatícios de cada um. Computados no período 1999-2005, enquanto o total de vínculos formais passa de um patamar de 4 milhões para perto de 6 milhões, entre os estabelecimentos optantes do Simples esse patamar salta da casa dos 14 milhões para mais de 19 milhões de vínculos entre os estabelecimentos não optantes. De todo modo, em ambos os casos, a notícia importante é que o estoque de estabelecimentos e de vínculos formais mantidos ano a ano tem demonstrado certa tendência de crescimento. Ao menos no período 1999-2005, foram criados mais estabelecimentos e empregos formais que destruídos, o que ajuda a explicar o movimento recente de formalização do emprego e suas condições de sustentação ao longo do tempo.

### 3.2.5 Melhora das ações de intermediação de mão de obra e de fiscalização do MTE

Por fim, um último aspecto relacionado – neste caso, diretamente – ao movimento recente de recuperação do emprego formal é a melhora da gestão do MTE sobre as ações de intermediação de mão de obra e fiscalização das condições e relações de trabalho.

No que se refere ao primeiro ponto, informações do MTE dão conta de que a atratividade do serviço de intermediação de mão de obra cresceu muito junto aos trabalhadores, sobretudo depois de 1999. E embora o mesmo não tenha ocorrido com a mesma intensidade junto às empresas que ofertam suas vagas pelo Sistema Nacional de Emprego (Sine), houve uma melhora no indicador relativo à colocação de trabalhadores no mercado, cuja taxa passou do patamar de 40% no subperíodo 1995-1999 para a casa dos 52% em 2005, e declinando posteriormente para o patamar anterior até 2008, conforme dados do MTE.<sup>31</sup> Apesar disso, o percentual de trabalhadores inseridos pelo Sine no mercado de trabalho ainda é muito baixo frente ao total de trabalhadores anualmente admitidos em relações formais, segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)/MTE. Esta taxa, embora tenha apresentado certo crescimento ao longo do tempo, em nenhum ano da série chegou a ultrapassar a casa dos 9%, tendo estado na verdade entre 6% e 7% no triênio 2006-2008.

Com relação à segunda dimensão, que considera a possibilidade de ter havido uma gestão mais eficaz do MTE no gerenciamento do mercado formal de trabalho, percebe-se, também com base em informações do MTE, um incremento mais que proporcional de trabalhadores registrados sob ação fiscal que de empresas fiscalizadas, ao longo do período 1996-2006.<sup>32</sup> Os primeiros quase dobraram de patamar entre as médias dos subperíodos 1996-1998 e 1999-2002, passando de 283,8 mil para 461,7 mil trabalhadores registrados sob ação da fiscalização do trabalho. Depois, na média do período 2003-2006, houve novo salto para cima, fazendo o patamar de trabalhadores registrados pular para a casa dos 664,8 mil. Enquanto isso, o número médio de empresas fiscalizadas declinou entre os dois primeiros subperíodos, recuperando-se, no entanto, ao longo do terceiro subperíodo, para um patamar de 330,1 mil empresas. Esses números se traduzem em uma melhora geral de dois indicadores importantes, a saber: *i)* o número de empregados registrados sob ação fiscal por empresa fiscalizada, e *ii)* o número de empregados registrados sob ação fiscal no universo de trabalhadores formais admitidos anualmente.

Em primeiro lugar, o número de empregados registrados sob ação fiscal, por empresa fiscalizada, passou de 0,8 na média do subperíodo 1996-1998, para 1,4

31. Ver, em MTE (2005), informações estatísticas disponíveis no *site*.

32. Infelizmente, estudos empíricos buscando investigar as correlações e causalidades da fiscalização na formalização da ocupação ainda são escassos na literatura acadêmica, motivo pelo qual os dados – e os argumentos – utilizados neste texto referem-se apenas ao período 1996-2006, não tendo sido possível – para fins deste capítulo – atualizá-los a tempo. Adicionalmente, é preciso dizer que impactos positivos da fiscalização do trabalho sobre a formalização do mercado de trabalho devem ser entendidos num contexto mais geral, de reforço governamental deliberado das funções de fiscalização previdenciária e trabalhista, além de uma atuação mais firme do Ministério Público do Trabalho (MPT), dentre outras situações que acabaram por favorecer ou incrementar o impacto da fiscalização propriamente laboral sobre a formalização do emprego em unidades empresariais.

no subperíodo 1999-2002, chegando a 2,0 entre 2003 e 2006. Isto denota uma melhor eficácia da ação de fiscalização por parte do MTE, pois para cada empresa fiscalizada, cresce o número de trabalhadores registrados. Com isso, cresceu também o número de empregados registrados sob ação fiscal no universo de trabalhadores formais admitidos anualmente, de acordo com o CAGED/MTE. Esta taxa passou de 3,5% no subperíodo 1996-1998, para 4,8% no subperíodo subsequente, chegando a 5,9% na média do subperíodo 2003-2006. Apesar disso, embora ela tenha praticamente dobrado desde 1999, evidenciando, portanto, uma contribuição positiva e crescente desse fator para a geração de empregos formais no período recente, ainda se encontra, tal qual o dado para a intermediação de mão de obra, em patamar muito reduzido frente ao tamanho do mercado de trabalho nacional.

Em ambos os casos – intermediação e fiscalização – parece tanto ter havido uma contribuição de fato positiva na expansão do mercado formal de trabalho ao longo dos anos recentes, quanto haver ainda um bom espaço para melhorias subsequentes nos indicadores analisados, cujo motor passa por decisões sob forte comando do governo. Ou seja, ampliar o campo de intervenção governamental no mercado de trabalho, com ações mais robustas de intermediação de mão de obra e de fiscalização das relações contratuais, dentre as alternativas possíveis no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), pode ser uma forma direta de influenciar positivamente os indicadores de formalização do trabalho no país.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: QUESTÃO SOCIAL, MUNDO DO TRABALHO E DINÂMICA MACROECONÔMICA**

É bastante relevante a constatação obtida pelas fontes estatísticas do IBGE e dos registros administrativos do MTE acerca da trajetória recente de recuperação do emprego assalariado formal, bem como do aumento de filiação previdenciária de natureza voluntária. A partir disto, uma questão colocada para os estudiosos do mundo do trabalho é a de apontar e investigar os fatores mais importantes a explicar os motores de expansão do processo recente de assalariamento formal no país. Adicionalmente, deve-se averiguar em que medida – e sob quais condições – esse movimento seria sustentável no tempo, engendrando a partir dele um processo virtuoso de estruturação e ordenamento do mercado de trabalho, aliado a uma trajetória também benéfica de melhoria dos indicadores de desempenho financeiro da previdência social.

Em que pesem as dificuldades empíricas para estabelecer causalidades nem sempre diretas ou óbvias, cremos ter conseguido, como primeira aproximação ao tema, um grau de conhecimento mais acurado sobre o assunto. Isto porque pudemos identificar ao menos cinco fatores explicativos para a dinâmica recente de assalariamento formal do mercado de trabalho brasileiro, todos eles operando

numa mesma direção, provavelmente em simultâneo, ainda que em combinações diversas entre si, e – muito importante – a despeito de o arranjo macroeconômico dominante no período poder ser considerado restritivo ao crescimento.

Assim, um primeiro fator explicativo relevante parece estar associado ao aumento e à descentralização federativa do gasto social, fenômenos que devem ter ajudado de duas formas o processo em tela: *i*) pela contratação formal direta de profissionais em políticas sociais de orientação universalizante, como em educação fundamental e saúde pública; e *ii*) pela ampliação dos volumes monetários transferidos de forma direta aos milhares de portadores de direitos sociais esparramados pelo país. Em ambos os casos, compõe-se uma renda monetária de origem pública, caráter permanente, valor real indexado ao SM e perfil redistributivo, cujo tamanho e relevância são tão mais expressivos quanto menores e mais pobres forem os municípios contemplados. Dadas as características assinaladas, esta massa monetária se converte em um importante parâmetro de decisão do cálculo microeconômico, podendo dar segurança a muitos pequenos e médios negócios privados. Embora este fenômeno tenda a ser mais relevante nos municípios menores e mais dependentes das políticas sociais (e de outras transferências constitucionais, como os fundos de participação de estados e municípios), é justamente neles que está crescendo o emprego formal em atividades do comércio e dos serviços. Quanto à sua sustentabilidade, é claro que há um limite superior para o aumento e descentralização federativa do gasto social, mas da sua permanência no tempo é que podem derivar mercados locais minimamente autossustentáveis, ainda que não imbatíveis frente a cenários prolongados de baixo crescimento econômico geral.

Daí a importância do segundo fator apontado como parte da explicação para a retomada tanto do minicírculo de crescimento do período recente quanto dos empregos formais gerados no país, ou seja, o aumento e diversificação do crédito interno. Em relação a este ponto, depois de um período contínuo (1995 a 2003) de rebaixamento do volume total de crédito no PIB, teve início um processo vigoroso de recuperação de novas operações de empréstimos a praticamente todos os setores da atividade econômica, com destaque para os seguintes movimentos: *i*) forte ampliação do volume e diversificação das modalidades de crédito a pessoas físicas; *ii*) inversão de sinal em três setores econômicos de grande importância para a geração de empregos, como o são os setores público, habitacional e rural; e *iii*) expressivos incrementos de crédito também aos setores comercial, de serviços e industrial. Em praticamente todos os casos, mesmo naqueles em que o objetivo primordial do empréstimo é antecipar o consumo ou fazer girar o capital corrente, há o fato crucial de que o emprego mantido ou criado a partir deste vetor de demanda tem melhores chances de ser preservado do que uma ocupação qualquer gerada pelo mero instinto de sobrevivência, a partir da oferta própria de força de trabalho. Dito de outro modo: quando um emprego

é criado para preencher um posto de trabalho (novo ou velho) que existe por força de uma demanda anterior, suas chances de enraizar-se na estrutura produtiva e de formalizar-se são mais amplas. É claro que a sustentabilidade desta ocupação estará a depender do sucesso da ação empresarial ao longo do tempo, fenômeno este que, por sua vez, está condicionado por uma miscelânea de fatores objetivos e subjetivos, tais como: a perspectiva de crescimento econômico geral e setorial, a combinação câmbio/juros esperada, o nível de confiança microeconômico no empreendimento etc.

Esse conjunto de fatores também afeta o desempenho do saldo exportador, o terceiro elemento aqui apontado como responsável por parte do crescimento do PIB e dos novos empregos formais gerados na economia brasileira desde a desvalorização cambial de 1999, mas com especial impulso a partir de 2003. Neste caso, embora setores agrícolas e agroindustriais de exportação tendam mais a desempregar que a empregar novos trabalhadores, é possível que a mão de obra remanescente esteja ficando empregada em relações de assalariamento com carteira assinada. Já nos setores comerciais e, sobretudo, industriais exportadores, constatou-se incremento líquido de empregos formais nas situações em que as empresas mantêm-se no mercado externo por longos períodos. Daí a importância, para o mercado de trabalho formal, de uma estratégia nacional de inserção exportadora crescente e sustentável, calcada em expansão e diversificação de produtos de maior conteúdo tecnológico e maior valor agregado. Em tal contexto, a sustentabilidade das ocupações formais geradas poderá ser elevada sempre que refletir vetores de demanda internacional robustos ao longo do tempo.

Em termos do ambiente para negócios, encontramos, como quarto fator explicativo, o regime tributário simplificado para micro e pequenas empresas, o Simples. Em operação no país desde 1996, este sistema de incentivos tributários foi alargando o número de adesões, e também facilitando a criação de novos negócios, à medida que os limites de faturamento anual bruto foram sendo revistos para cima. Isto aconteceu, até agora, em duas oportunidades: primeiro, em 1998, quando foi elevado para R\$ 1,2 milhão o limite de faturamento das pequenas empresas; depois, em 2005, desde quando os limites de faturamento foram duplicados para R\$ 240 mil no caso das microempresas e para R\$ 2,4 milhões no caso das empresas de pequeno porte. A partir disto, o fato relevante é que, desde que implantado o Simples, a taxa de crescimento observada para o número de estabelecimentos e de vínculos formais de trabalho cresceu proporcionalmente mais neste segmento das micro e pequenas empresas optantes que no segmento das empresas não optantes. Isto sugere a conclusão de que este regime simplificado de tributação possa ter favorecido tanto a criação de novos empreendimentos como a formalização de empreendimentos já existentes, que antes operavam na ilegalidade. Se isto for verdade, é possível supor que a sustentabilidade de parte

relevante dessas ocupações possa ser mantida no tempo, enquanto durar tal regime diferenciado de tributação, tudo o mais constante. Outro aspecto interessante para ajudar a explicar a trajetória de recuperação do emprego formal no país diz respeito ao fato de que tanto o estoque total de estabelecimentos como o de vínculos empregatícios formais apresentaram certa tendência de crescimento ao longo do período sob vigência do Simples; neste caso, independentemente de a empresa ser optante ou não optante. Este fenômeno sinaliza para o fato óbvio de que estratégias de desoneração tributária talvez não sejam condição por si só suficiente para o crescimento econômico e a formalização dos postos de trabalho.

Igualmente importantes parecem ter sido as ações governamentais ligadas à intermediação de mão de obra e à fiscalização das condições e relações de trabalho por parte do MTE, das quais tratamos aqui como um quinto fator explicativo de relevância, sobretudo para a retomada dos indicadores de formalização do trabalho. Em ambos os casos, embora os percentuais de recolocação produtiva e de formalização sob ação fiscal ainda sejam pequenos frente ao tamanho do mercado de trabalho nacional, houve melhorias visíveis nos indicadores de desempenho desses programas. Este fato sugere ainda haver uma boa margem de manobra, no âmbito do MTE, para novos incrementos de pessoal e outros aprimoramentos de gestão, com vistas a uma ação estatal mais firme e abrangente em termos de fiscalização e intermediação de mão de obra no país. Sem isso, a sustentabilidade das ocupações recém-formalizadas por força da ação desses programas de governo estará na dependência, na verdade, de um ou mais dos outros fatores aqui analisados.

Por fim, como conclusão mais geral deste capítulo, há a constatação de que todos os fatores acima elencados são passíveis de algum tipo de atuação conscientemente direcionada por parte do Estado. Ou seja, há instrumentos de ação e capacidade operativa não desprezível nos aparelhos de Estado já existentes para a ativação desses e outros fatores em prol de uma estratégia mais robusta e duradoura de desenvolvimento com inclusão social pelo trabalho. Para tanto, urge romper a armadilha câmbio/juros que aprisiona o país ao curto prazo e à estabilização monetária como único objetivo de política econômica.

Diante do conteúdo apresentado acima, é imperativo avançar na sugestão de alguns pontos de reflexão para a tentativa de se construir uma agenda positiva de mudanças, como condição para a superação dos principais problemas apontados no mercado de trabalho brasileiro em sua atual quadra histórica de desenvolvimento.

Em primeiro lugar, é preciso lembrar que a persistência da questão social no Brasil deriva da forma inadequada pela qual foram tratados, historicamente, os problemas de acesso à terra e ao trabalho regulado, no contexto de expansão de uma economia capitalista tardia e periférica. A forma de manifestação da questão social hoje se expressa pelo grande peso de um setor de subsistência no campo e

de um igualmente grande setor urbano de pessoas em idade ativa não inseridas no mundo do trabalho de maneira minimamente estruturada e regulamentada. Tal situação pode ser resumida como derivada das seguintes condições:

- 1) Uma herança social conflituosa (escravidão, mandonismo etc.), que limitou enormemente o campo de possibilidades para a construção de consensos ou concertações sociais de largo alcance, embora o discurso dominante autoritário tenha sempre vendido a ideia de cooperação entre as classes. Ou seja, dadas as relações assimétricas de poder inscritas na estrutura social brasileira, sempre prevaleceram o enfrentamento e o conflito, muito mais que o consenso e a cooperação. Esta, quando houve, foi na maioria das vezes imposta pelas formas autoritárias de se fazer política no país, ainda que tenham sido veiculadas como soluções de compromisso, consenso ou cooperação entre as classes sociais.
- 2) Uma histórica subordinação do social ao econômico, em todas as fases da história política republicana. Prova disso é a crença recorrente nas supostas virtudes intrínsecas da industrialização e da mobilidade social ascendente para a resolução das questões sociais.
- 3) Uma estrutura de desigualdades sociais extremas, cuja significação para o funcionamento do mercado de trabalho e para o sistema econômico capitalista ainda não foi totalmente explorada. Aqui não se trata simplesmente de dar razão ou não ao suposto modelo dual de desenvolvimento nacional, mas indo além da disjuntiva que norteou o debate à época da industrialização substitutiva de importações, buscar as consequências da estrutura de desigualdades existente sobre a (de)formação de certa ética do trabalho que envolvia, do lado dos empregadores, a adoção de uma postura predatória do uso e remuneração da força de trabalho, e do lado dos trabalhadores, uma certa complacência com a situação vigente, bem como um comportamento ligado na maioria das vezes ao estabelecimento de estratégias imediatas de sobrevivência, largamente descoladas das ideias de realização pessoal ou ascensão profissional difundidas pela ideologia do *self made man*.
- 4) Uma fecunda imaginação política para encaminhar soluções para a questão econômica, no bojo de uma industrialização tardia e periférica, em paralelo a uma escassa criatividade para soluções não convencionais na área social, supostamente mais adequadas ao caso nacional, tais como:
  - a) uma reforma agrária ampla e estruturante de novas relações humanas no campo;

- b) uma reforma tributária e fiscal de orientação progressiva na arrecadação e redistributiva nos gastos;
- c) uma reforma social universalizante e democrática no acesso a cultura, esportes e educação, saúde e saneamento, habitação, transporte e segurança; e
- d) uma reforma política transparente e abrangente, democratizadora e legitimadora do Estado de direito no que tange a eleições, participação social e controle público sobre os seus três poderes constituintes (Executivo, Legislativo e Judiciário), no âmbito dos três níveis federados (União, estados e municípios).

Em segundo lugar, temos que a questão social brasileira foi apenas parcialmente enfrentada pelo conjunto de políticas sociais construídas desde, *grosso modo*, os anos de 1930, tendo assumido um caráter híbrido com relação ao perfil institucional (ao combinar elementos dos modelos liberal-assistencial, meritocrático-contributivo e universal-social) e insuficiente no que diz respeito à capacidade de combater o perverso quadro de desigualdades e pobreza do país, nosso modelo apresenta-se hoje fundamentalmente anacrônico diante da enorme tarefa de prover proteção social mínima a parte considerável da população. Por um lado, temos uma situação de grande desregulação do trabalho e de um horizonte de desproteção previdenciária que não se resolverá simplesmente com a retomada de taxas mais altas de crescimento econômico; por outro, um aparato de políticas sociais necessário, mas insuficiente diante da natureza e da dimensão da questão social contemporânea.<sup>33</sup>

Em terceiro lugar, é preciso reconhecer que o esforço envolvido no enfrentamento da questão social brasileira não pode prescindir do Estado como ator central dos processos de mudança. Qualquer solução sustentável a longo prazo deverá passar necessariamente por uma recomposição do protagonismo estatal em meio à vida social e econômica do país. Ao propor uma discussão que repense as relações Estado/sociedade no Brasil, evidenciamos as dificuldades teóricas de compreensão dos fenômenos contemporâneos, bem como os desafios práticos de transformação da política e da sociedade rumo à consolidação democrática.

Em termos metodológicos, é imprescindível salientar a necessidade de abordar as problemáticas da macroeconomia e do emprego de uma perspectiva ampla, em que soluções pontuais para enfrentar cada uma das partes componentes do grande problema que se tem sob foco têm dado origem, atualmente no país, a uma estratégia insuficiente e ineficaz diante da natureza e gravidade da questão. Em outras palavras, é preciso ter claro que somente uma conjunção de fatores e políticas

---

33. Esta ideia não foi desenvolvida ao longo deste capítulo, mas pode ser vista, por exemplo, em Fagnani (1999) e Oliveira (2003).

públicas virtuosas e duradouras no tempo pode desarmar a conexão entre “crise estatal e econômica”, de um lado, e “desregulação do trabalho e desproteção social”, de outro. Destas, cinco são particularmente importantes e urgentes, a saber:

- a recuperação do crescimento econômico em bases mais sólidas e níveis mais elevados que os atuais;
- a reestruturação institucional do padrão de financiamento público em geral, e das políticas sociais em particular;
- a construção de mínimos civilizatórios para a regulação (estruturação e regulamentação) do mundo do trabalho;
- a promoção politicamente deliberada da distribuição funcional e pessoal da renda; e
- a construção de novas institucionalidades na relação Estado/sociedade para a promoção da cidadania ampla e para a consolidação democrática.

Em suma, somente com uma perspectiva positiva de integração social é que os anos vindouros do novo milênio poderão vir a representar um período histórico de grande importância para o Brasil, rumo à superação dos impasses nos quais está atualmente inserido. Atravessamos um momento crítico desta trajetória, cuja resolução definirá o tipo de país que teremos no futuro.

## REFERÊNCIAS

- BAER, M. **O rumo perdido:** a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- BCB. **Relatório de Economia Bancária e Crédito.** Brasília: BCB, 2005.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. **Depois da queda:** a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CACCIAMALI, M. C.; PIRES, J. M. **Instituições do mercado de trabalho brasileiro e desempenho econômico.** São Paulo: Fipe, USP, 1995.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ensaios sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira.** v. 1 e 2. Brasília: Edições Câmara, 2008.
- CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Estrutura setorial-ocupacional do emprego no Brasil e evolução do perfil distributivo nos anos 90.** Brasília: Ipea, 1999 (Texto para Discussão, n. 655).
- \_\_\_\_\_. **Crise e desregulação do trabalho no Brasil.** Brasília: Ipea, 2001 (Texto para Discussão, n. 814).

\_\_\_\_\_. A questão do trabalho urbano e o sistema público de emprego no Brasil contemporâneo: décadas de 1980 e 1990. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

\_\_\_\_\_. JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

\_\_\_\_\_. **De volta para o futuro?** As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.310).

\_\_\_\_\_. (Org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada:** recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. v. 1. Brasília: Ipea, 2009.

CARNEIRO, R. (Org.). **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. São Paulo: UNESP, 2006.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, N. A.; DEDECCA, C. S. **A ocupação na América Latina:** tempos mais duros. São Paulo; Rio de Janeiro: ALAST, 1998.

COSTANZI, R. N. **Evolução do emprego formal no Brasil (1985-2003) e implicações para as políticas públicas de geração de emprego e renda**. Brasília: Ipea, 2004 (Texto para Discussão, n. 1.039).

DE NEGRI, F. *et al.* Tecnologia, exportação e emprego. In: DE NEGRI, F.; DE NEGRI, J. A.; COELHO, D. **Tecnologia, exportação e emprego**. Brasília: Ipea, 2006.

DEDECCA, C. S.; ROSANDISKI, E. N. Recuperação econômica e a geração de empregos formais. **Parcerias Estratégicas**, Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Ministério da Ciência e Tecnologia, n. 22, Edição Especial (Análise da PNAD 2004), 2006.

DELGADO, G. *et al.* **Avaliação do Simples:** implicações à formalização previdenciária. Brasilia: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.277).

ESPING-ANDERSEN, G. **Social foundations of postindustrial economies**. New York: Oxford University Press, 1999.

\_\_\_\_\_; REGINI, M. (Ed.). **Why deregulate labour markets?** New York: Oxford University Press, 2000.

FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. **Revista Economia & Sociedade**, Campinas: IE/UNICAMP, n. 13, 1999.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: síntese de indicadores 2005. Rio de Janeiro: IBGE/PNAD, 2005.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Mensal de Emprego**: principais destaques da evolução do mercado de trabalho nas regiões metropolitanas abrangidas pela pesquisa (2003-2006). Rio de Janeiro: IBGE/PME, 2006.

IPEA. **Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**. Brasília: Ipea/Diretoria de Estudos e Políticas Sociais 2007-2010. Vários números, em especial edições n. 13 e n. 17.

KREIN, J. D. **O aprofundamento da flexibilização das relações de trabalho no Brasil nos anos 90**. 2001. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

MATTOSO, J.; POCHMANN, M. Mudanças estruturais e o trabalho no Brasil dos anos 90. **Economia e Sociedade**, Campinas: IE/UNICAMP, n. 10, 1998.

MEDEIROS, C.; SALM, C. O mercado de trabalho em debate. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 39, 1994.

MTE. **Características do emprego formal**: Rais 2005. Brasília: MTE/Rais, 2005.

OLIVEIRA, F. **O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, M. A. **Política trabalhista e relações de trabalho no Brasil**: da era Vargas ao governo FHC. 2002. Tese (Doutoramento) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (Org.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild; Anpocs, 2008.

PAULA, J. A. (Org.). **Adeus ao desenvolvimento**: a opção do governo Lula. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

POCHMANN, M. **Estudo da dimensão territorial do PPA**: mercado de trabalho. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), 2005.

RAMOS, L.; FERREIRA, V. Padrões espacial e setorial da evolução da informalidade no período 1991-2005. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, Ipea, v. 36, n. 3, 2006.

ROSANVALLON, P. **A crise do Estado-providência**. Goiânia: Ed. UFG; Brasília: Ed. UNB, 1997.

\_\_\_\_\_. **Nova questão social:** repensando o Estado-providência. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

TORRES FILHO, E. T.; PUGA, F. P. Empresas apoiadas pelo BNDES geram mais emprego e pagam mais. **Visão do Desenvolvimento**, BNDES, v. 17, out. 2006.

## CAPÍTULO 10

# TENDÊNCIAS E PROBLEMAS DA OCUPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: CONCLUSÕES PARCIAIS E RECOMENDAÇÕES DE PESQUISA

Roberto Passos Nogueira

José Celso Cardoso Jr.

## 1 INTRODUÇÃO

Há pelo menos quatro abordagens avaliativas que podem ser adotadas no estudo das questões de pessoal na administração pública.

A primeira diz respeito à dimensão histórico-institucional, centrando-se na evolução das políticas governamentais para o setor e nas mudanças da estrutura administrativa do Estado, na qual se insere a gestão de pessoal. Esta abordagem foi desenvolvida ao longo deste livro, sobretudo nos capítulos 1 e 2.

A segunda, por sua vez, enfoca a organização dos processos internos de gestão de pessoal, com ênfase nas questões de cargos, funções, remuneração e desempenho, bem como nas características estruturais das carreiras. Neste caso, embora nem todas as dimensões citadas tenham sido tratadas no livro, o foram parcialmente nos capítulos 3 e 4.

A terceira abordagem busca avaliar os aspectos demográficos e socioeconômicos da ocupação no setor público da economia e constitui tipicamente um estudo das características dessa força de trabalho, onde são importantes as diferenciações metodológicas em termos das bases de dados disponíveis, sobretudo para fins de comparações com a ocupação no setor privado, pois que esta abordagem esteve presente ao longo dos capítulos 5, 6, 7 e 8 desta publicação.

Finalmente, há uma abordagem que avalia o grau de adequação das competências dos recursos humanos em relação aos objetivos estratégicos das organizações públicas, sendo que esta não foi contemplada por este livro.

Isto posto, tem-se, portanto, que este último capítulo está dedicado a realizar uma avaliação sintética da evolução da ocupação no setor público no período

pós-1995, salientando tendências e problemas de forma bastante sumária, a partir, sobretudo, dos achados de pesquisa já bastante explorados nos capítulos anteriores.

Para tanto, o marco de referência surge da interpretação do conjunto das políticas públicas adotadas no período e não só da descrição das políticas de administração explicitadas em cada contexto governamental. Portanto, o pressuposto aqui adotado é que as políticas econômicas e sociais têm bem maior potencial para gerar tendências e problemas peculiares à ocupação do setor público do que as políticas administrativas.

Pode-se afirmar que as tendências de ocupação são expressões dessas políticas públicas amplas, embora em muitas situações faltem dados confiáveis para se chegar a uma conclusão a seu respeito e estabelecer qualquer relação de causalidade entre um aspecto e outro. Por outro lado, os problemas da ocupação pública devem ser entendidos como gerando impasses políticos que tampouco podem ser resolvidos mediante medidas derivadas unicamente da política administrativa ou da política de gestão de pessoal, visto que tais problemas estão relacionados fundamentalmente ao cenário macroeconômico e às estratégias adotadas para o desenvolvimento do país.

Para fins deste capítulo, a ocupação no setor público está constituída pela somatória dos que mantêm vínculo institucional direto e indireto com a administração pública.<sup>1</sup> O vínculo direto corresponde ao pessoal militar, aos estatutários e aos não estatutários que, por sua vez, incluem os celetistas e os informais, ou seja, os que estão em situação irregular. O contrato de trabalho para prestação de serviços finais de uma dada instituição é caracterizado como irregular pelo Ministério Público (MP) sempre que contraria a norma constitucional que requer a admissão por intermédio de concurso. Neste caso, a categoria de informalidade ou precariedade do trabalho não implica necessariamente a não observância de direitos do trabalhador, mas, sim, condição que contraria o princípio da legalidade da ação do Estado. Deve ser observado, ademais, que o conceito de ocupação direta na administração pública exclui os vínculos de trabalho com empresas estatais e de economia mista, embora tais vínculos possam ser considerados para efeito de comparação.

Por sua vez, o vínculo indireto resulta de relações contratuais criadas pelas instituições de Estado com entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, que colaboraram para o alcance de suas funções. Pode se originar por meio de empresas que fornecem mão de obra para serviços gerais (copeiros, serventes, porteiros etc.), bem como pela interveniência de fundações de apoio, organizações sociais

---

1. Para a necessária discussão metodológica acerca das opções e alternativas de uso das diferentes bases de dados existentes para este tema, ver o capítulo 5 desta publicação, de autoria de Pessoa, Cardoso Jr. e Figueiredo (2011).

e entidades similares que compõem o setor “público não estatal”, conforme a nomenclatura adotada pelo Projeto de Reforma Administrativa de 1995. Esta distinção é relevante neste contexto de discussão, porque, em anos recentes, verifica-se a tendência a substituir os ocupados com vínculo direto pelos ocupados com vínculo indireto, embora esta tendência só seja identificada mediante estudos de áreas específicas, como por exemplo a de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), ou, de modo mais geral, em estudos que se debruçam sobre o nível municipal.<sup>2</sup>

Do modo como aqui foi definido, o conceito de ocupação no setor público busca evitar conflito e contradição de acepções, representando alternativa ao conceito de “emprego público”, utilizado em outros capítulos deste livro. É que, no contexto jurídico-administrativo nacional, emprego público corresponde ao vínculo celetista, segundo consta da Constituição, por contraposição ao vínculo estatutário. O servidor estatutário, que hoje é a grande maioria, não é um empregado, no sentido estrito da palavra, porque ele se caracteriza por submeter-se a um estatuto que descreve seus deveres e direitos e, portanto, juridicamente não mantém relação contratual de emprego com a administração pública.

As fontes de dados mais comuns para o estudo dos vínculos diretos são o censo demográfico, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ambos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). A PNAD e o censo são mais adequados para este fim na medida em que seus dados provêm de entrevistas domiciliares realizadas com fundamento em métodos estatísticos, enquanto a Rais depende de informações administrativas fornecidas anualmente pelos estabelecimentos públicos e privados. A base do Siape também é um registro administrativo, mas sua cobertura se restringe à parte do Poder Executivo federal.

Devido a essas diferenças, o censo e a PNAD capturam os vínculos formais e informais, enquanto a Rais e o Siape abrangem apenas os vínculos formais. No âmbito do setor público, vínculos formais são os regulares, ou seja, aqueles que seguem os preceitos legais. A despeito de a PNAD apresentar maior precisão quanto aos números finais, a Rais pode ser usada com proveito para caracterizar certas tendências gerais do setor público referentes a gênero, nível educacional, renda etc. Para tanto, pressupõe-se que a composição do segmento informal do emprego público tem características similares ao do segmento formal.

A título de ilustração, a tabela 1 apresenta o número total de vínculos diretos no setor público para os anos 1995, 2002 e 2007, de acordo com os dados da

2. Para este último caso, ver o capítulo 7 desta publicação, de autoria de Pessoa (2011).

PNAD e da Rais. Ao longo dos anos, verifica-se que há crescente convergência dos dados da Rais em relação aos da PNAD, o que certamente tem a ver com a melhoria de cobertura institucional da Rais e, eventualmente, com a diminuição dos vínculos informais no setor público ao longo do período.

TABELA 1

**Brasil: comparação dos dados da PNAD e da Rais sobre o total de vínculos diretos do setor público – 1995, 2002 e 2007**

Ano	1995	2002	2007
PNAD	7.833.765	8.614.942	10.272.646
Rais	5.515.594	6.998.140	8.675.212
% da Rais/PNAD	70,4	81,2	84,4

Fontes: PNAD e Rais. Elaboração própria.

Quanto às ocupações de vínculo indireto, infelizmente, não há fonte estatística apropriada, a não ser, parcialmente, mediante pesquisas de campo ou dados setoriais, não analisados aqui. Assim, a despeito de ter sido salientada a importância de se levar em consideração o crescente número de vínculos indiretos, o que será avaliado neste capítulo diz respeito à dimensão dos vínculos diretos. Por sua vez, os aspectos qualitativos da ocupação informal e da terceirização em atividades-fim serão analisados brevemente enquanto constituem problemas das políticas de gestão pública.

## **2 MARCO DE REFERÊNCIA DAS POLÍTICAS PARA ANÁLISE DA OCUPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO**

Entre 1995 e 2009, os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula estabeleceram políticas de administração pública cujos efeitos se desdobram para além da ocupação na esfera federal, não só porque algumas dessas políticas se consubstanciaram em novas bases constitucionais e legais, como também porque deram origem a medidas e incentivos que afetaram o crescimento, a distribuição e o modo de vinculação de pessoal em todo o âmbito federativo.

No primeiro mandato do governo FHC, houve um esforço concentrado de produção de documentos e diretrizes explícitas que tinham sua fundamentação no Plano Diretor da Reforma Administrativa de 1995. A administração gerencial preconizada neste plano apresenta um conjunto de diretivas bem conhecidas: autonomia financeira e administrativa de certas entidades públicas não estatais, retorno do regime contratual (celetista) para funções não essenciais de Estado, generalização da avaliação de desempenho dos servidores, possibilidade de demissão do servidor por insuficiência de desempenho e excesso de quadros, reorganização das carreiras especialmente nas funções essenciais do Estado etc. Algumas

dessas diretrizes foram ditadas mediante a Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 1998. De forma paralela e mais célere em seus efeitos institucionais, a política de desestatização levou à criação das agências reguladoras, inicialmente nas áreas de telecomunicações e de energia elétrica, mas logo se estendendo a áreas mais ou menos tradicionais como saúde e transporte.

Foram concebidos neste mesmo período os Planos de Demissão Voluntária (PDVs) dos servidores federais (e de outros níveis de governo), de acordo com modelo encetado no governo Collor. O governo federal buscou dar o exemplo para as demais esferas federativas, ativando seus planos de demissão em conformidade com seus objetivos de contenção global dos gastos públicos. No entanto, o resultado desses planos, em termos da diminuição do estoque de pessoal ativo, foi bem menor do que o esperado. A medida mais significativa para a redução do pessoal ativo deu-se simplesmente através da contenção do número de ingressados por concurso público e do aumento das aposentadorias requeridas em função da expectativa de perdas salariais por parte dos servidores.

No segundo mandato do governo FHC, num contexto de séria crise cambial, prevalece uma orientação fiscalista, caracterizada por fortes restrições ao gasto com pessoal. Tal orientação culminaria, em 2000, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que consolidou vários dispositivos legais anteriores, como a Lei Camata, em vigor desde 1995. De um modo geral, entre 1999 e 2002, as prioridades fiscais se impuseram no campo da gestão de pessoal do setor público e tiveram poder predominante em relação às propostas de modernização do aparato administrativo de Estado. Por exemplo, na esfera federal não houve praticamente admissão de novos servidores – nem mesmo para as carreiras essenciais de Estado, tão incentivadas pelo plano da reforma administrativa.

Assim, no segundo mandato de FHC, toda a ênfase políticaposta inicialmente na modernização gerencialista da administração pública se deslocou para duas outras prioridades: a contenção fiscal das despesas públicas, especialmente as de pessoal, e a desestatização modernizadora, acompanhada do fortalecimento do papel das agências reguladoras. Segundo dados da Rais, existiam em 1991 mais de 20 mil trabalhadores celetistas contratados por empresas de economia mista do governo federal, que ficaram reduzidos, em 2003, a cerca de 6 mil, graças ao processo de desestatização, que, na verdade não se constituiu numa medida de administração de empresas públicas pelo Estado, mas, sim, num componente estratégico da política de liberalização econômica, que visava inserir o país na arena internacional de disputa por tecnologias e capitais.

Em contraposição ao primeiro mandato do governo FHC, as políticas de gestão de pessoal do setor público no governo Lula, não obstante terem trazido elementos novos e auspiciosos, foram ainda assim caracterizadas por terem sido

essencialmente lacônicas. Diversas medidas de modernização administrativa continuaram a ser praticadas, mas pouco se escreveu sobre o assunto e a todo custo se evitou o uso da expressão “reforma do Estado”. A política de gestão pública como um todo assumiu alguns contornos de continuidade, embora, algumas vezes, tenha sido inovadora.

O aspecto de continuidade deve-se, sobretudo, à preservação da orientação fiscal, um dos três pilares essenciais da política macroeconômica, ao lado da manutenção do câmbio apreciado e do combate à inflação pelo regime de metas. Contudo, o novo cenário de crescimento da economia que teve início em 2004 veio a favorecer o início de uma fase de expansão do quadro de pessoal da administração federal, bem como a política de ajustes graduais da remuneração dos servidores. Simultaneamente, decidiu-se pela reabertura dos concursos públicos dirigidos para pessoal permanente e temporário em áreas prioritárias, incluindo carreiras estratégicas e as agências reguladoras.<sup>3</sup> Esses concursos tiveram como objetivo adicional substituir os chamados “terceirizados”, ou seja, os contratados informais de cooperativas e entidades privadas diversas, bem como os contratados mediante agências internacionais. Em vários momentos desde o final do governo FHC, o objetivo de substituir os terceirizados por concursados foi acertado com o MP e o Tribunal de Contas da União (TCU) mediante a assinatura de Termos de Ajuste de Conduta (TACs) com a União. Ainda assim, em 2009, o TCU produziu um relatório demonstrando a persistência de nada menos que 28.567 servidores em situação irregular na administração federal direta e indireta.

Um dos aspectos inovadores da política de pessoal do governo Lula veio mediante a adoção de mesas de negociação com os servidores federais, no âmbito do MPOG que funcionaram com regularidade.<sup>4</sup> Esse ministério também se dedicou a formular novas bases para a autonomia gerencial da administração pública indireta. Para tanto elaborou um projeto específico em torno da figura jurídica da fundação pública de direito privado (conhecido como Fundação Estatal), já regulamentado por várias Unidades Federativas (UFs), mas ainda postergado *sine die* em sua votação pelo Congresso Nacional devido a pressões exercidas pelas

3. Para uma síntese dessas medidas (e seus resultados em termos) de recomposição de quadros e de remunerações, ver Moraes *et al.* (2010).

4. Em palavras de um importante dirigente público de alto escalão do governo federal à época: “(...) no ano de 2002, foram encaminhadas para o Congresso quatro propostas de medidas provisórias que reajustaram as políticas remuneratórias, e isso é resultado do processo de negociação. Isso permitiu que se construissem, em várias áreas da gestão de pessoas, eixos importantes – o primeiro deles é a gestão de competências. Está configurado a partir de uma orientação dada pelo decreto nº 5707, a definição da política de desenvolvimento de pessoas, que passa a ser conduzida não só pela Secretaria de Recursos Humanos, mas por um comitê de desenvolvimento de pessoas que é composto pela Secretaria de Recursos Humanos, Secretaria de Gestão e mais a Escola Nacional de Administração Pública. Isso permitiu construir um novo modelo para a política de gestão de pessoas, baseado principalmente nos eixos: democratização, gestão por competências, avaliação de desempenho”. Para uma visão mais ampla desse assunto, ver o restante desta fala no capítulo 8, de autoria de Mattos (2011).

corporações de servidores.<sup>5</sup> Seguindo em direção similar, de apoio ao crescimento do espaço de autonomia administrativa e financeira da administração pública, foram divulgadas as diretrizes produzidas por uma comissão de juristas notáveis que se prontificaram a colaborar com aquele ministério na montagem de uma proposta para um projeto de lei visando o estabelecimento de uma nova Lei Orgânica da Administração Pública Federal, em substituição ou atualização de itens considerados anacrônicos do Decreto-Lei nº 200 de 1964 e da própria Constituição Federal de 1988, ainda vigentes.<sup>6</sup>

Como síntese, o quadro 1 distingue as principais diretrizes de administração pública e de política de pessoal nos governos FHC e Lula.

#### QUADRO 1

#### **Governos FHC e Lula: principais formulações e diretrizes nos campos da administração pública e das políticas de pessoal**

Governo FHC	Autonomia gerencial nas entidades públicas não estatais em contrato de gestão (organizações sociais são criadas pioneiramente pelo Estado de São Paulo em 1998)
	Demissão e licença temporária incentivadas
	Limites legais fixados para despesas com pessoal de acordo com a LRF de 2000
	Empregados celetistas admitidos por processo seletivo público
	Avaliação do desempenho individual do servidor ou empregado
	Possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros avaliado segundo limites fiscais
	Carreiras e concursos públicos organizados para as funções essenciais de Estado
	Criação das agências reguladoras e seu quadro de pessoal próprio
Governo Lula	Autonomia gerencial em entidades públicas da administração indireta (projeto de Fundações Estatais e proposta de Lei Orgânica da Administração Federal)
	Mesas de negociação para questões de gestão de pessoal
	Reabertura de concursos para servidores temporários e permanentes de órgãos públicos e agências reguladoras
	Realocação de pessoal na estrutura de carreiras e ordenamento das carreiras de Estado
	Substituição de pessoal ocupado em atividades-fim com contrato informal ou mediante agências internacionais
	Limites legais fixados para despesas com pessoal de acordo com a LRF de 2000
	Reajustes graduais da remuneração, com destaque para carreiras de Estado

Fonte: Elaboração própria.

Estreitamente relacionadas com os objetivos de contenção de gastos com pessoal, embora pelo lado do sistema de aposentadorias e pensões, as reformas do sistema previdenciário tiveram forte impacto sobre a estrutura da ocupação no

5. Em particular, ver Nogueira (2010).

6. Para uma apresentação e qualificação do debate em torno do referido projeto, ver Cardoso Jr. e Pires (2011).

setor público. Os períodos de discussão legislativa e de aprovação das reformas previdenciárias foram marcados por grande crescimento da demanda por aposentadoria, importando em diminuição considerável do número de servidores ativos. Neste sentido, as medidas de reforma previdenciária têm sempre efeito contrário ao da abertura de concursos públicos, os quais contribuem para aumentar o estoque de pessoal ativo. Para ilustrar os resultados destes fatores políticos, de acordo com quatro diferentes contextos governamentais, começando no período de crise e estagnação que caracterizou a gestão de pessoal nos governos Collor e Itamar, a tabela 2 apresenta a evolução anual do estoque de ativos, das aposentadorias e dos admitidos por concurso público.

TABELA 2

**Brasil: evolução anual do estoque de ativos (militares e servidores civis), das aposentadorias e dos admitidos por concurso – poder federal – 1991 a 2009**

Contexto econômico e político	Ano	Ativos	Aposentadorias	Admitidos por concurso público	Variação % dos ativos
Crise e estagnação (Collor e Itamar)	1991	991.996	46.196	-	
	1992	998.021	21.190	-	
	1993	969.096	14.199	-	-2,8
	1994	964.032	17.601	-	
Reforma do Estado (FHC)	1995	951.585	34.253	19.675	
	1996	929.375	27.546	9.927	
	1997	900.128	24.659	9.055	-11,5
	1998	841.851	19.755	7.815	
Restrição fiscal (FHC)	1999	866.799	8.783	2.927	
	2000	864.408	5.951	1.524	
	2001	857.283	6.222	660	-6,6
	2002	809.975	7.465	30	
Fortalecimento da capacidade de Estado (Lula)	2003	856.236	17.453	7.220	
	2004	884.091	6.486	16.122	
	2005	873.447	5.789	12.453	3,7
	2006	887.579	6.658	22.112	
	2007	896.333	8.156	11.939	
	2008	913.417	10.654	19.360	3,4
	2009	926.799	10.384	29.728	

Fonte: MPOG – Boletim de Recursos Humanos. Elaboração própria.

A despeito do discreto crescimento do estoque total de ativos obtido no período dos dois mandatos do governo Lula, o número de militares e servidores civis registrado em 2009 ainda era inferior ao de 1991. Percebe-se por este quadro

o efeito de diminuição do pessoal ativo ocasionado pela “corrida à aposentadoria”, que ocorreu associada às fases de votação das reformas previdenciárias, nos anos 1991, 1995 a 1998 e 2003.

Sabe-se que o principal determinante da ocupação no setor público, tal como acontece no setor privado, está constituído pela disponibilidade orçamentária para custeio e investimento. No entanto, a dimensão financeira da manutenção de pessoal ativo e inativo depende das três dimensões de políticas públicas, já mencionadas, que interagem entre si: administrativas, previdenciárias e fiscais. Essas dimensões estiveram longe de ser congruentes entre si e geraram problemas diversos, tais como a corrida para a aposentadoria, além de terem favorecido a utilização de pessoal irregular. A partir de 2003, o número de admitidos por concurso, a despeito dos compromissos assumidos perante o MP, nunca foi suficiente para acabar com o problema do pessoal irregular, que é uma situação grave do ponto de vista do princípio da legalidade da ação do Estado.

É evidente que as esferas administrativas dos estados e municípios são afetadas por cada uma das conjunturas mencionadas do governo federal, como também o são por determinantes gerais que se situam nos planos das políticas públicas, especialmente nas políticas fiscais e previdenciárias. Quando se examina o conjunto da ocupação no setor público brasileiro a partir de 1995, destacam-se várias tendências que a seguir serão identificadas através de dados procedentes da PNAD e da Rais, e comentadas de forma bastante sintética.

### **3 O AUMENTO PROPORCIONAL DOS VÍNCULOS ESTATUTÁRIOS**

No período situado entre 1995 e 2009, ao contrário do que pregavam as diretrizes da reforma administrativa, os vínculos estatutários – que melhor traduzem os ideais da burocracia weberiana – afirmaram-se como sendo os preferenciais no setor público brasileiro. Por sua vez, os empregados celetistas se tornaram uma parcela reduzida, inferior a 10% em relação aos estatutários. Processos seletivos públicos para contratação de celetistas, conforme previstos na EC nº 19, não foram aplicados e a queda no número desses vínculos se deu em forma inexorável por efeito de aposentadoria de seus ocupantes. Assim, o percentual de estatutários em relação a celetistas cresceu de 78,5% para 91,6% nesse período.

Entre 1995 e 2002, verificam-se a diminuição acentuada do número de celetistas (-29,3%) e a diminuição discreta dos estatutários (-2%). Mas na segunda fase desse período, entre 2002 e 2009, a expansão do estoque de ativos do setor público se fez mediante um acentuado crescimento do número de estatutários (57,2%). De sua parte, os celetistas mantiveram-se em seu processo de redução (-27,2).

TABELA 3

**Brasil: percentual de vínculos celetistas e estatutários no conjunto do setor público – 1995, 2002 e 2007**

Tipo de vínculo	1995	2002	2009	Variação 1995-2002	Variação 2002-2009
Celetistas permanentes	1.235.540 Parte superior do formulário	873.583	635.997	-29,3	-27,2
Estatutários	4.516.170 Parte inferior do formulário	4.427.177	6.961.433	-2,0	57,2
% de estatutários	78,5	83,5	91,6	-	-

Fonte: Rais. Exclui empresas estatais e entidades públicas autônomas. Elaboração própria.

É conhecido o fato de a reintrodução do vínculo celetista no setor público ter enfrentado forte oposição por parte dos sindicatos de servidores públicos. Este foi um dos motivos pelos quais não vingou a proposta inicial, procedente do governo FHC, de adotar esse tipo de vínculo para as agências reguladoras.

Para agravar ainda mais a situação de falta de prioridade política do regime celetista público, interpôs-se em seu caminho, em 2007, uma importante decisão do Supremo Tribunal Federal (STF). Este tribunal acatou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) que alegava vício de votação da EC nº 19 no Congresso e decidiu por sustar a eficácia do *caput* do Artigo 39, o qual reintroduzira a figura do emprego público celetista. Tendo em vista que desde então não foi aprovada nova emenda para esse artigo, os processos seletivos para admissão de celetistas ao setor público se encontram embargados e tudo o que diz a lei a este respeito (Lei nº 9.962, de 2000) se tornou inconstitucional.

Na visão de muitos administradores públicos, o alto patamar dos valores das aposentadorias constituía a principal desvantagem do vínculo estatutário. Mas as sucessivas reformas previdenciárias fizeram reduzir sensivelmente o patamar de ônus acarretado para o Tesouro público pelas aposentadorias do vínculo estatutário, embora esta mudança pressupusesse a adoção do regime de previdência complementar, que continua pendente de regulamentação. De outra parte, a contribuição mensal para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), considerada o principal ônus financeiro do regime celetista, mantém-se intocada. Deste modo, o vínculo estatutário aparentemente se tornou mais favorável em termos de implicações para o gasto público no longo prazo. Isso pode significar que o minoritário regime celetista público venha a se extinguir, devido à gradual aposentadoria de seus ocupantes.

Por se conformar típica burocracia de corte weberiano, a condição de estatutário deveria favorecer a organização de carreiras e sua racionalidade peculiar. Contudo, a criação de estruturas de carreira para estatutários tem sido feita mais por resultado da força corporativa dos seus ocupantes do que por uma política

de Estado voltada para valorizar a senioridade e as competências. Mesmo no governo federal, uma parte considerável dos vínculos estatutários não se encontra organizada em carreiras em sentido estrito, ocupando cargos isolados ou planos gerais que constituem meras agrupações de cargos. Esforços foram realizados no governo Lula para reorganizar as carreiras dos que exercem funções essenciais de Estado, mas pode-se afirmar que carreiras bem estruturadas existem somente nas forças armadas e nas relações exteriores. Para as demais, faltam procedimentos padronizados de qualificação continuada de pessoal e para a progressão entre as classes de acordo com atribuições e qualificações mais complexas do ocupante do cargo, de tal modo a propiciar o desenvolvimento progressivo da senioridade em todas as atividades.

#### **4 O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO**

Segundo dados da PNAD, entre 1995 e 2007, o percentual de vínculos públicos diretos dos municípios em relação ao total do setor público passou de 37,9% a 50,7%, caracterizando um forte movimento de municipalização, mostrado na tabela 4. Portanto, em 2007, a maioria dos vínculos ocupacionais diretos estava localizada no âmbito da administração municipal.<sup>7</sup>

TABELA 4

**Brasil: percentual de vínculos diretos da ocupação do setor público, segundo esfera administrativa – 1995, 2002 e 2007**

Ocupação no setor público	1995	2002	2007
Federal	18,3	14,5	15,2
Estadual	43,7	37,9	34,1
Municipal	37,9	47,6	50,7
Total de vínculos diretos	7.833.765	8.614.942	10.272.646

Fonte: PNAD. Elaboração própria.

Para efeito de cotejamento, apresenta-se a seguir a mesma tendência, para o período de 1995 a 2009, de acordo com os dados da Rais (tabela 5) que estão limitados à cobertura dos vínculos formais. Fica confirmado que na segunda metade da década de 2000, os vínculos públicos municipais ultrapassaram o limite de 50%. A desconcentração desses vínculos no período examinado se deu principalmente a partir dos estados para os municípios, criando uma nova realidade para as políticas de controle do gasto público, assim como benefícios consideráveis para a efetividade das políticas sociais.

7. Para uma abordagem mais ampla acerca deste tema, ver o capítulo 7 desta publicação, de autoria de Pessoa (2011).

TABELA 5

**Brasil: percentual de vínculos diretos da ocupação do setor público, segundo esfera administrativa – 1995, 2002 e 2009**

Ocupação no setor público	1995	2002	2009
Federal	15,6	11,5	10,1
Estadual	45,3	41,5	36,6
Municipal	39,1	47,0	53,3
Total de vínculos diretos	5.515.594	6.998.140	9.222.206

Fonte: Rais. Exclui empresas estatais e entidades públicas autônomas. Elaboração própria.

Tal recomposição federativa da ocupação pública em direção à administração municipal ocorreu ao longo da década de 1990 e constitui um acontecimento bastante significativo em relação à meta política de aumentar a cobertura por serviços essenciais à população em diversos setores, especialmente saúde, educação e assistência social. As evidências apontam no sentido de que tal crescimento está relacionado em particular com a expansão e o fortalecimento dos serviços básicos de saúde e de educação no âmbito da administração municipal, tendo por referência as atribuições conferidas aos municípios pela Constituição de 1988. Por sua vez, a maior ênfase política nas atividades de assistência social dar-se-á, posteriormente, sob o governo Lula.

Tanto os serviços de saúde quanto os de educação se caracterizam pelo fato de serem intensivos no emprego de força de trabalho e seu impacto tem sido considerável para a expansão da ocupação pública municipal.<sup>8</sup> O número de médicos empregados nas administrações municipais, segundo dados do inquérito de Assistência Médico-Sanitária (AMS), do IBGE, passou de 68.968, em 1992, a 187.653, em 2009, com um crescimento de 172%. Ainda segundo esta fonte, o número de profissionais de nível superior, de técnicos e de auxiliares ocupados com funções de saúde passou de 306.505, em 1999, para 689.852, em 2009, registrando uma taxa de crescimento de 125%. Nesse ano, havia um contingente de 235 mil agentes comunitários de saúde incorporados às equipes de saúde da família. Por outro lado, de acordo com o MEC (vários anos), o número de professores vinculados à esfera municipal aumentou de 477.215, em 1996, para 977.420, em 2009, com uma taxa de crescimento de 105%. Contudo, é preciso salientar que uma parte importante dos vínculos de serviços de saúde e educação na administração municipal tem natureza jurídica contestável, ou seja, irregular. Não são poucas as intervenções do MP que clamam pela resolução deste problema e instam os

8. Este é, inclusive, um dos fatores apontados por Cardoso Jr. (2007) e no capítulo 9 desta publicação, também de Cardoso Jr., para explicar o crescimento do emprego formal no Brasil na primeira década de 2000.

gestores municipais a promoverem concurso público.<sup>9</sup> Contudo, a irregularidade da vinculação de pessoal não caracteriza apenas a administração municipal, como se verá adiante.

## 5 A ELEVAÇÃO DO NÍVEL DE EDUCAÇÃO GERAL

Com o propósito de avaliar o nível de educação geral é utilizado aqui o indicador que consiste no percentual dos vínculos com escolaridade acima do nível médio.<sup>10</sup> Este indicador compõe-se pela proporção de todos os vínculos com curso superior incompleto e completo e, ainda, os com pós-graduação, em relação ao total de vínculos de cada esfera administrativa.

As informações da Rais para o período evidenciam uma considerável melhoria da educação geral nas três esferas administrativas, registrada especialmente no período 2002-2009 (tabela 6). No âmbito federal, chama a atenção o fato de que houve uma queda do nível de educação geral, entre 1995 e 2002, de 46,1% para 38,9%. Isto significa que foram justamente os trabalhadores com maior nível de educação geral que mais se aposentaram neste período. Contudo, no período seguinte, eleva-se o nível de educação geral, alcançando 49,2% em 2009.

TABELA 6

**Brasil: percentual de vínculos diretos da ocupação do setor público com educação maior que ensino médio por esfera administrativa – 1995, 2002 e 2009**

Esfera	1995	2002	2009
Federal	46,1	38,9	49,2
Estadual	29,7	39,7	48,3
Municipal	15,6	21,6	33,6
Total	27,0	31,1	40,6

Fonte: Rais. Exclui empresas estatais e entidades públicas autônomas. Elaboração própria.

Por sua vez, os municípios conseguiram uma melhoria de 100% nesse índice de educação geral, entre 1995 e 2009, passando de 27,0% para 40,6%. Em 2009, os que trabalhavam na esfera estadual apresentavam praticamente o mesmo nível de educação geral dos que se situavam na esfera federal. De sua parte, os municípios obtiveram os avanços mais significativos da ocupação no setor público ao longo do período 2002-2009. Com efeito, na administração municipal, tendo o indicador passado de 21,3% para 33,6%, com um incremento de 55%.

9. Com vistas a perceber o impacto da LRF sobre as finanças e as ocupações em nível municipal, ver Kerches e Peres (2010).

10. Para ver, em particular, o padrão de escolaridade dos cargos comissionados do governo federal, ver o capítulo 3 desta publicação, de autoria de D'Araújo e Lameirão (2011).

A informação sobre a prevalência de vínculos com mestrado ou doutorado revelou-se surpreendente, pois, apesar de se referir a um reduzido contingente, este indicador se apresenta mais elevado nas esferas municipal e estadual do que na federal em 2009 (tabela 7). Provavelmente, este resultado se deve ao maior número de escolas técnicas e de instituições de ensino superior ligadas a essas duas esferas.

TABELA 7

**Brasil: número e percentual de vínculos diretos da ocupação no setor público com mestrado ou doutorado por esfera administrativa – 2009**

Esfera	Número	% do total
Federal	2.344	0,3
Estadual	25.877	0,8
Municipal	39.632	0,8
Total	67.853	0,7

Fonte: Rais. Elaboração própria.

## 6 TENDÊNCIAS DE GÊNERO

A ocupação do setor público se faz de modo diferenciado quanto ao gênero, sendo que as mulheres constituem minoria na administração federal e maioria nos estados e municípios (tabela 8). O que explica tal participação diferenciada é possivelmente o fato de que o número de mulheres é predominante nas funções de saúde, assistência social e educação, as quais, como já referido, são assumidas em maior parte pelos estados e municípios. A tendência evidenciada pelos dados dá-se no sentido de que a participação feminina diminua nos estados e aumente nos municípios e na esfera federal.

TABELA 8

**Brasil: participação percentual feminina por esfera administrativa do setor público – 1995, 2002 e 2009**

Esfera	1995	2002	2009
Federal	31,9	32,1	35,1
Estadual	59,6	58,4	57,1
Municipal	61,7	62,4	64,0
Total	56,6	57,2	58,5

Fonte: Rais. Elaboração própria.

A despeito de a participação feminina total na esfera federal ser menor do que a dos homens, registra-se um percentual maior de mulheres ocupando cargos superiores e de direção nesta esfera em comparação com os homens (tabela 9). Nos estados, os homens têm uma participação semelhante à das mulheres e, nos

municípios, os homens têm uma participação relativa maior nessas funções hierarquicamente diferenciadas.

TABELA 9

**Brasil: percentual de homens e de mulheres do total respectivo de funções que ocupam como membros superiores do poder público e dirigentes de organizações, por esfera administrativa – 2009**

Esfera	Homens	Mulheres	Total
Federal	5,2	8,3	6,3
Estadual	10,7	10,3	10,5
Municipal	11,4	7,5	8,9
Total	10,1	8,6	9,2

Fonte: Rais. Elaboração própria.

Outro resultado interessante em relação a gênero é que, medida por salários mínimos (SMs), a renda média mensal das mulheres ultrapassa a dos homens na esfera federal, acontecendo o inverso nas duas outras esferas (tabela 10). Portanto, no governo federal, as mulheres, proporcionalmente ao seu número, ocupam funções mais elevadas na hierarquia e têm renda maior do que os homens.

TABELA 10

**Brasil: renda média mensal por gênero e por esfera administrativa do setor público – 2009  
(Em SMs)**

Esfera	2009	
	Homens	Mulheres
Federal	11,0	12,3
Estadual	6,2	4,6
Municipal	3,0	2,7
Total	5,5	4,0

Fonte: Rais. Elaboração própria.

## **7 A DIMINUIÇÃO DO NÚMERO DE OCUPADOS EM FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS**

A tendência à diminuição dos ocupados em funções administrativas intermedias entre direção das entidades e os profissionais técnicos ou produtores de serviços finais é um fenômeno bem conhecido e que certamente decorre da utilização crescente de tecnologias da informação (TIs). Uma série de atividades que antes tinham o caráter de apoio administrativo e eram exercidas tipicamente por secretários, escriturários, datilógrafos, auxiliares administrativos etc. pôde ser incorporada ao perfil dos diferentes tipos de profissionais ocupados em cargos de

direção, assessoria e controle, que são obrigados a lidar cotidianamente com a TI para o exercício de suas tarefas. Quanto mais a entidade pública em questão tem o caráter de prestação de serviços-meio do tipo burocrático, maior é o impacto alcançado pela substituição parcial de funções administrativas pelo uso direto de TI por cada profissional ou dirigente da instituição.

As afirmações acima são validadas apenas para a esfera federal e a estadual, nas quais houve um decréscimo dos vínculos de serviços administrativos, respectivamente, de 9,1% e 21,3%, entre 2002 e 2009 (tabela 11). Contudo, nos municípios, o número de trabalhadores administrativos cresceu em 10,7% nesse período. Uma hipótese a considerar diante deste resultado é que o processo de difusão da TI tem sido mais lento na administração municipal, como transparece em indícios mencionados adiante. Mas outros motivos podem ser aventados, por exemplo, a pulverização da burocracia municipal entre milhares de municípios, os quais ainda não apresentam uma escala suficiente do processo de trabalho para permitir a dispensa do uso intensivo de pessoal de apoio administrativo.

**TABELA 11**  
**Brasil: trabalhadores de serviços administrativos por esfera administrativa – 2002 e 2009**

Esfera	2002	2009	% de variação
Federal	250.493	227.738	-9,1
Estadual	844.906	664.981	-21,3
Municipal	836.180	925.723	10,7
Total	1.931.579	1.818.442	-5,9

Fonte: Rais. Elaboração própria.

De outro lado, vem crescendo a demanda por pessoal técnico-profissional para apoio às funções de TI. À diminuição do número de pessoal administrativo corresponde, assim, uma tendência complementar, em sentido inverso, que é o aumento dos profissionais e técnicos de informática, em ritmo bastante acelerado (tabela 12). Verifica-se que o número do pessoal especializado em TI é mais elevado na esfera estadual, mas a taxa de crescimento maior dá-se no âmbito federal. Por outro lado, verifica-se um número reduzido dos técnicos de TI nos municípios. Este fato provavelmente correlaciona-se com a maior predominância do pessoal administrativo nesta esfera administrativa, em comparação com as outras duas.

TABELA 12

**Brasil: profissionais e técnicos de informática por esfera administrativa – 2003 e 2009**

Esfera	2003 <sup>1</sup>	2009	% de variação
Federal	6.326	11.807	86,6
Estadual	32.883	48.728	48,2
Municipal	3.773	6.249	65,6
Total	42.982	66.784	55,4

Fonte: Rais. Elaboração própria.

Nota: <sup>1</sup> Escolhido o ano de 2003 por motivo de classificação das ocupações.

## 8 DIMENSÕES E CONTROLE DAS DESPESAS COM PESSOAL

A questão sobre a supostamente elevada magnitude dos gastos públicos com pessoal suscita muito interesse devido a ter se tornado um divisor de águas entre diferentes visões políticas acerca do papel do Estado no processo de desenvolvimento. Desde o início da década de 1990, marcado pelo governo Collor e sua postura thatcheriana de combate à burocracia de Estado, a cada informação que a imprensa divulga sobre o número de servidores ou do montante do gasto público com pessoal, as correntes conservadoras tentam impingir o diagnóstico de que a máquina administrativa está “inchada” e que o gasto com pessoal é excessivo. Mas, na verdade, não está disponível qualquer parâmetro consensual para validar tal diagnóstico.<sup>11</sup> A única regra que se observa na história recente é que em momentos de expansão da atividade econômica e da concomitante arrecadação tributária, os governos sentem-se à vontade para aumentar os gastos com o aparato administrativo como um todo e, portanto, não só com pessoal; e em momentos de crise fiscal, por outro lado, impõem ou acatam medidas legais de limitação desses gastos.

Em conclusão, a ocupação do setor público só pode ser considerada excessiva quando avaliada em cotejamento com os resultados de uma conjuntura de crescimento econômico reduzido. Mas uma teoria econômica como a keynesiana afirma que os gastos do Estado são importantes para reativar o crescimento em tal conjuntura, especialmente em face de um mercado de trabalho com ampla parcela informal e baixa renda, como é o caso do Brasil. Deste modo, o diagnóstico de excesso de pessoal não dá base suficiente de conhecimento para iniciar uma política administrativa de contenção da ocupação pública.

O país tem um excelente sistema de monitoramento de gastos com pessoal, mas comparações internacionais só deveriam ser realizadas se a metodologia comparativa conseguir descontar as peculiaridades da composição desses gastos e do

11. Em particular, para a visão dominante na literatura econômica e até mesmo no debate público sobre o tema, ver OCDE (2010). E para uma visão abrangente e crítica desta questão, ver Garcia (2008), além dos capítulos 6, 7 e 8 nesta publicação.

próprio mercado de trabalho brasileiro. Como esta é uma tarefa que extrapola os objetivos sintéticos deste estudo, aqui só será empreendida uma breve descrição das dimensões e das tendências do gasto com pessoal e dos problemas relacionados com seu controle pelas políticas fiscais.

Para fins de monitoramento das despesas de pessoal do governo geral no Brasil, pode-se recorrer a duas fontes de dados: o Sistema Nacional de Contas (SNC) do IBGE e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O primeiro informa as despesas com salários e benefícios, enquanto os dados da STN apresentam em forma agregada as despesas com ativos e inativos, na medida em que estão voltados para o acompanhamento do cumprimento da LRF.

A partir dessas duas fontes (tabela 13) conclui-se que as despesas com pessoal das três esferas administrativas (governo geral) decresceram relativamente a partir de 2002, mas voltaram a aumentar a partir de 2005, sem, contudo, alcançar o patamar de 2002. Há uma tendência similar para o governo federal, quando se consideram as despesas com ativos e inativos como percentual do Produto Interno Bruto (PIB).

TABELA 13

**Brasil: indicadores de despesas com pessoal do governo geral e governo federal – 2002 a 2008**

Ano	Governo geral: ativos como % dos gastos salariais do total da economia <sup>1</sup>	Governo geral: ativos e inativos como % do PIB <sup>2</sup>	Governo federal: ativos e inativos como % do PIB <sup>2</sup>
2002	29,55	14,38	4,81
2003	28,93	13,80	4,46
2004	27,96	13,22	4,31
2005	28,27	13,45	4,30
2006	28,43	13,86	4,45
2007	-	13,80	4,37
2008	-	14,15	4,35

Fontes: <sup>1</sup>IBGE/SNC; e <sup>2</sup>STN.

As despesas com pessoal, como percentual do PIB, foram mais elevadas no ano final do governo FHC. No governo Lula, houve um aumento em 2005, mas a partir de então se observa uma discreta diminuição desses gastos, tomando como referência o PIB do ano corrente. Um fator que tem pesado nos custos salariais é a média elevada de idade da força de trabalho ativa federal que se encontra em grande parte nas classes mais altas das carreiras e, portanto, usufruindo de níveis salariais mais elevados. Contudo, a reorganização e expansão das carreiras de Estado pressupõem a oferta de cargos com salários competitivos em relação ao mercado de trabalho do setor privado, o que implica maiores despesas dessa natureza.

Um retrato da situação atual quanto ao conjunto das despesas dessa natureza aparece na tabela 14, para 2009, um ano de mau desempenho da economia, havendo o PIB se retraído em 0,2%. O governo geral, composto pelas três esferas administrativas, apresentou despesas com pessoal que equivalem a 41,2% do total de despesas e a 42,1% do total das receitas.

TABELA 14

**Brasil: despesas nominais do governo geral – 2009**

(Em R\$ mil)

Tipo de despesa	Governo geral	Federal	Estadual	Municipal
Total das receitas	1.226.901.202	737.062.261	424.915.547	256.910.195
Total das despesas	1.162.752.222	696.996.253	406.439.348	251.303.423
Pessoal (valor)	482.549.217	151.652.813	207.934.962	122.961.442
Pessoal (% das receitas)	42,1	24,9	50,9	44,7
Pessoal (% das despesas)	41,5	21,8	51,2	48,9
Pessoal (% do PIB)	14,0	4,3	6,2	3,5

Fontes: STN e Banco Central do Brasil (BCB).

Como se sabe, um dos objetivos principais da LRF é a limitação das despesas com pessoal nas três esferas de governo, tomando como referência a proporção da despesa líquida com pessoal (DLP) em relação à receita corrente líquida (RCL). Para o Poder Executivo estadual, o limite determinado corresponde a 49% dessa receita. De acordo com o Artigo 22 da lei, caso a despesa com pessoal em relação à RCL ultrapasse 95% de tal limite, ficam vetados a concessão de aumento salarial ou reajuste, a criação de cargos, os concursos públicos etc. Este é o chamado “limite prudencial” que deve ser calculado para cada tipo de poder e que, para o Poder Executivo estadual, equivale a 46,5%.

A tabela 15 ajuda a avaliar a evolução do Poder Executivo estadual em termos de cumprimento das diretrivas da lei discriminando quatro situações diferentes conforme o gasto com pessoal se aproxime ou se afaste do limite prudencial. Deve ser advertido que os critérios de avaliação e os respectivos intervalos de variação são resultados de elaboração própria e não constituem modelo de análise adotado pelo STN.

Casos típicos de UFs que realizaram um ajustamento fiscal progressivo ao que requer a lei ao longo do período especificado, depois de terem alcançado o patamar emergencial, são representados por Maranhão, Sergipe, São Paulo e Santa Catarina. E em sentido inverso, de desajuste progressivo, surgem os casos de Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Bahia.

TABELA 15

**Poder Executivo dos estados: percentual de despesas com pessoal (relação DLP/RCL), segundo critérios arbitrados – 2000, 2005 e 2009**

(Em %)

Região/UF	Emergencial ≥ 46,5			Límitrofe ≥ 43 e < 46,5			Ajustada ≥ 33 e < 43			Boa < 33		
	2000	2005	2009	2000	2005	2009	2000	2005	2009	2000	2005	2009
<b>Norte</b>												
Rondônia (RO)				45,03			36,99	38,54				
Acre (AC)	47,32			44,35	46,10							
Amazonas (AM)				44,76	46,16		40,95					
Roraima (RR)							38,68	35,73		25,16		
Pará (PA)					45,56	42,26	41,40					
Amapá (AP)							36,86	34,16	41,77			
Tocantins (TO)							44,06	34,15	34,53			
<b>Nordeste</b>												
Maranhão (MA)	48,54						40,32	38,56				
Piauí (PI)		46,78		45,22				42,83				
Ceará (CE)							42,59	42,59	40,80			
Rio Grande do Norte (RN)	48,81	49,79					41,15					
Paraíba (PB)		51,63		44,26			42,10					
Pernambuco (PE)	49,22			43,47	44,83							
Alagoas (AL)		50,96	44,29	43,77								
Sergipe (SE)	57,88				44,60			37,34				
Bahia (BA)		46,75					35,89	40,28				
<b>Sudeste</b>												
Minas Gerais (MG)	63,86			43,49	46,16							
Espírito Santo (ES)				44,90				35,60		32,50		
Rio de Janeiro (RJ)							39,90			30,99	27,00	
São Paulo (SP)	49,27						42,36	41,29				
<b>Sul</b>												
Paraná (PR)				45,58	45,82	45,10						
Santa Catarina (SC)	52,03						42,36	37,10				
Rio Grande do Sul (RS)	61,68						40,03	40,46				
<b>Centro-Oeste</b>												
Mato Grosso do Sul (MS)				45,68			37,89	39,69				
Mato Grosso (MT)							42,66	37,89	39,80			
Goiás (GO)	49,17				46,10			39,35				
Distrito Federal (DF)					43,45		34,94			32,89		
Número de UFs	9	2	4	7	6	10	10	16	12	1	3	1

Fonte: STN. Elaboração própria.

Quando o Poder Executivo estadual atinge o limite de gastos com pessoal, a única alternativa legal de expandir a provisão de serviços sociais dá-se mediante o recurso a vínculos indiretos mediados por entidades públicas não estatais como as Organizações Sociais (OSs). Nessa contingência se encontraram os governos de São Paulo – Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – no final da década de 1990, e da Bahia – Partido dos Trabalhadores (PT) – no final da década de 2000, que tiveram que recorrer às OSs para expandir a oferta de serviços hospitalares.<sup>12</sup>

Então, a pergunta que deve ser respondida é a seguinte: a LRF teve eficácia no sentido de fazer controlar as despesas com pessoal do Poder Executivo das UFs, visto que ao longo do tempo algumas administrações públicas se ajustaram a seus parâmetros e outras se desajustaram?

Fica mais fácil responder a esta pergunta usando como base de juízo a classificação contida na tabela 16. O que se constata é que o número de UFs em situação ajustada ou boa mudou muito pouco entre 2000 e 2009; nomeadamente, passou de 11 para 13. Enquanto isso, o número de UFs em situação emergencial ou limítrofe passou de 16 para 14. De um modo geral, verifica-se uma grande variação ao longo da série anual e não se constata uma tendência clara no sentido de levar a maioria das UFs para uma situação de ajuste.

TABELA 16

**Poder Executivo dos estados: distribuição do número de UFs de acordo com o cumprimento do requisito de gastos com pessoal – 2000-2009**

Ano	Emergencial ≥ 46,5%	Limítrofe ≥ 43% e < 46,5%	Ajustada ≥ 33% e < 43%	Boa < 33%	n.d.
2000	9	7	10	1	0
2001	10	4	12	1	0
2002	9	5	9	4	0
2003	10	5	10	1	1
2004	7	6	11	3	0
2005	2	6	16	3	0
2006	2	9	13	3	0
2007	3	5	13	2	4
2008	0	8	16	2	1
2009	4	10	12	1	0

Fonte: STN. Elaboração própria.

Nota: n.d. = não disponível.

12. Para este assunto, ver, mais uma vez, o capítulo 7 desta publicação, de autoria de Pessoa (2011) e Kerches e Peres (2010).

Por outro lado, pode-se afirmar que os anos com melhor desempenho, segundo os requisitos legais, são aqueles em que a economia experimentou uma fase favorável, ou seja, entre 2004 e 2008. Certamente houve aumento da receita líquida dos estados e, em consequência, melhoria do indicador da relação entre despesas e receita. Portanto, pode-se concluir que o cumprimento da lei depende em grande parte do quanto é favorável o cenário macroeconômico nacional e suas repercussões nas UFs. Mais uma vez fica patenteado que os limites reais e gerais de qualquer política administrativa e de pessoal não são dados pela lei, mas sim pela situação geral e pela dinâmica real da economia nacional.

## 9 A QUESTÃO DO PESSOAL IRREGULAR

A irregularidade dos vínculos de trabalho no setor público abrange duas situações distintas: *i)* a dos vínculos diretos, quando há a contratação irregular de pessoal por um órgão de Estado; e *ii)* a dos vínculos indiretos de serviços-fim, estabelecidos mediante entidade privada terceirizada. Em ambos os casos registra-se irregularidade, pois está contrariado o dispositivo constitucional que prevê a necessidade de admissão do agente público por via de concurso. Como se trata de vínculos irregulares, o ocupante da função pode ser demitido *ad nutum*, ou seja, sem processo administrativo competente.

O que é discutível neste caso não é o fato de ocorrer subcontratação de empresas privadas, mas sim a terceirização de serviços finais peculiares ao órgão contratante. Por exemplo, um hospital público não pode ter médicos vinculados a uma cooperativa de profissionais, mas pode ter pessoal de segurança e limpeza contratado nessa condição terceirizada, embora pressupondo ausência de subordinação administrativa ao diretor do hospital. Segundo o Enunciado nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), tanto para entidades públicas quanto privadas, é vedada a terceirização de atividades-fim, enquanto a terceirização de atividades-meio é lícita sempre que não haja subordinação dos trabalhadores terceirizados à hierarquia institucional do contratante.

Segundo dados divulgados pelo TCU, o número de vínculos irregulares em órgãos da administração federal alcançava um total de 28.567 em 2009 (tabela 17). O MEC e o Ministério da Saúde (MS) aparecem com destaque com o número mais elevado de vínculos irregulares, 9.134 e 6.092, respectivamente.

Têm sido assinados pelos governos das três esferas federativas repetidos TACs perante o MP e os tribunais de contas, estabelecendo o compromisso de substituir os vínculos irregulares por pessoal admitido por meio de concurso público. Este é um ritual que se repete com muita frequência e que não deixa de ter efetividade porque há indícios de que o número de concursos tem crescido em todo o setor público brasileiro, embora faltem dados a este respeito. O problema

é que o número de irregulares pode diminuir circunstancialmente, mas volta a crescer posteriormente, apresentando sempre uma dimensão considerável. Assim, contar com pessoal irregular é reconhecido como uma situação que contraria a lei, mas que passa a ser algo normal ou inevitável nas circunstâncias de crescentes e diversificadas demandas para a gestão pública.

TABELA 17

**BRASIL: vínculos irregulares por órgãos da administração federal – 2009**

Órgão da administração federal	Número de vínculos irregulares
MEC	9.134, parte inferior do formulário
MS	6.092, parte inferior do formulário
Ministério da Fazenda (MF)	1.104
Ministério da Justiça (MJ)	4.611
MTE	2.277
Outros	5.349
Total	28.567

Fonte: TCU (2010).

Afirma-se muitas vezes que as situações irregulares de trabalho constituem um subterfúgio diante dos limites de gastos impostos pela LRF, como se pudesse ocorrer terceirização não contabilizada como gasto de pessoal, pois esta lei enuncia que os gastos com terceirização devem ser contabilizados na rubrica geral de gastos com pessoal. Por outro lado, pelo exemplo do governo federal, fica claro que os limites fixados pela LRF não são os responsáveis pela situação de irregularidade. A administração federal tem um limite prudencial de 47,5% e atualmente seu indicador legal de gasto com pessoal situa-se bem abaixo desta marca, sendo da ordem de 24%.

Como explicar, então, o recurso habitual à contratação irregular de pessoal na administração pública? A explicação é simples: o gestor público tende a buscar soluções tópicas e céleres para seus problemas de necessidade de pessoal e isto é verdadeiro para todas as esferas administrativas da Federação. O gestor sabe que fazer passar uma autorização legislativa de concurso requer ampla negociação política e um longo tempo de espera. Por outro lado, o problema de escassez de pessoal é sempre identificado não mediante o resultado de um plano de desenvolvimento institucional, mas como opinião que os dirigentes mantêm acerca das necessidades para o cumprimento de certas funções específicas com as quais convivem diariamente. Nesse contexto, o concurso público parece ser um instrumento de alcance muito abrangente e de uso complexo e que, ademais, comporta o risco de não garantir aos dirigentes “as pessoas certas, no lugar certo”. Portanto, o que está na gênese das irregularidades são o imediatismo e o casuísmo da mentalidade do gestor público, caso se suponha que este esteja imune ao clientelismo, o que nem sempre é verdadeiro.

## 10 COMPETÊNCIAS E DESEMPENHO A PARTIR DO CICLO DE VIDA FUNCIONAL

Em 2010, a OCDE publicou relatório de avaliação da gestão de recursos humanos no governo federal brasileiro, contando para tanto com amplo apoio do MPOG para a obtenção de informações e para a própria discussão e divulgação do mesmo.

Dentre os vários capítulos componentes deste estudo, destaque-se aqui as partes que tratam da gestão por competências e da orientação por desempenho da força de trabalho vinculada ao setor público. O relatório da OCDE é bastante contundente em sua crítica à falta de políticas de pessoal que contemplam as duas dimensões citadas, ao afirmar:

Atualmente, as práticas de gestão de recursos humanos no governo federal tendem a concentrar-se mais no controle do cumprimento das regras e normas básicas, com pouco espaço para a gestão estratégica baseada em competências e desempenho. Os progressos feitos pelo governo federal visando garantir o mérito, a continuidade de pessoal, imparcialidade e profissionalismo no serviço público, e para manter um controle firme sobre a dimensão da força de trabalho, agora colocam o Brasil em posição de se concentrar mais na gestão da força de trabalho de acordo com as necessidades estratégicas de governo, com atenção voltada à eficiência. (...) É altamente recomendável que o governo federal comece a mover-se além do recrutamento de pessoal apenas por meio de testes de habilidades acadêmicas e conhecimentos básicos, principalmente para os cargos mais qualificados. A introdução de métodos de recrutamento modernos significa focar na mensuração de competências e experiências anteriores, sem prejudicar a transparência e o mérito (OCDE, 2010, p. 12-13).

O conceito de competências utilizado é amplo, abrangendo não só os aspectos de qualidades profissionais, mas também, com grande ênfase, as funções de liderança. O relatório aponta como um dos pontos mais negativos da experiência recente de gestão de pessoal no Brasil o fato de que a admissão de novos servidores seja feita unicamente a partir de critérios de conhecimento acadêmico, deixando de lado a experiência pregressa e habilidades de relações humanas como as de liderança, bem como a dimensão dos valores e, em geral, da ética pública. No presente contexto político da gestão pública brasileira, esse conceito de competências deveria ser ainda mais ampliado de modo a englobar habilidades e conhecimentos voltados para o alcance dos objetivos estratégicos do processo de desenvolvimento nacional, de acordo com a área de política pública a que o servidor é atinente.

Os métodos de avaliação puramente do desempenho intelectual usados nos concursos públicos têm sido reconhecidos como inadequados por muitos consultores de recursos humanos, mas sua prática tem sido mantida devido ao processo usual de terceirização da confecção e realização das provas escritas. Contudo, tem havido alguma margem de flexibilidade no tocante às provas orais que podem envolver como avaliadores o pessoal sênior das instituições interessadas.

Mas a crítica da OCDE é feita com objetivos bem mais amplos, ao condenar a ausência de incentivos para o desenvolvimento de competências gerais ao longo de toda a vida funcional do servidor. De fato, a ênfase nas oportunidades de educação continuada dos servidores tem sido praticamente limitada a cursos de pós-graduação tradicionais. Tais críticas apontam para a necessidade de realizar estudos qualitativos dos processos internos da gestão de pessoal e da avaliação dos métodos adotados para seleção, capacitação, avaliação de desempenho e progressão dos servidores, conforme mostra o quadro 2:

QUADRO 2

**Competências e desempenho ao longo do ciclo de vida funcional**

Gestão de competências	Admissão	Avaliação de desempenho
	Estágio probatório	
	Oportunidades educacionais	
	Progressão funcional	
	Aposentadoria	

Fonte: Elaboração própria.

Portanto, descortina-se a prioridade de estudos voltados para os temas de desenvolvimento e avaliação de competências. Esses estudos poderiam ser feitos na perspectiva da vida funcional dos servidores, abrangendo todos os aspectos de competência e desempenho nas suas distintas etapas, como sejam: admissão, estágio probatório, progressão dentro das classes da carreira, mobilidade horizontal (entre distintos órgãos da administração), preparação para a aposentadoria e assim por diante. A questão central aqui é a de como associar corretamente o desenvolvimento de competências com os processos de avaliação de desempenho que observem o princípio do mérito e assegurem, em cada fase, a progressão na carreira e, nas fases superiores, a senioridade nas funções exercidas.

## 11 CONCLUSÕES

Se julgadas somente com base no cumprimento de seus objetivos explícitos, as políticas administrativas, incluindo as de gestão de pessoal, adotadas no período 1995-2010, podem ser consideradas tópicas e insuficientes frente tanto à complexidade do tema, quanto às necessidades do país. Algumas das tendências recapituladas neste livro confirmam essa avaliação negativa do efeito de diversas políticas administrativas, que suscitaron muita polêmica e reação defensiva dos servidores, mas que, no longo prazo, não se mostraram efetivas para conferir novos rumos ao aparato de Estado e sequer para maior controle do gasto público.

Neste sentido, devem ser enfatizadas as seguintes conclusões sumárias:

1. A aspirada administração gerencial não se generalizou e tampouco ocorreu a preconizada combinação entre servidores estatutários de carreiras de Estado e celetistas vinculados a serviços de alcance social como educação e saúde; o vínculo estatutário acabou sendo grandemente expandido e a seleção de pessoal para vínculos celetistas foi inicialmente desconsiderada e posteriormente se tornou ilegal.
2. O modelo de entidades públicas não estatais do tipo das OSs foi adotado em situações isoladas, especialmente no SUS, e, em geral, apenas com o propósito de continuar provendo serviços quando já ultrapassados os limites legais de despesa com pessoal próprio.
3. A verdadeira reforma do Estado, em termos de realidade institucional, e, portanto, de novas regras e novos modos de intervenção, foi realizada mediante o processo de desestatização e instauração das agências reguladoras, o que, em nenhum dos casos, trouxe garantias substantivas nem para a questão do aumento de cobertura dos serviços públicos, nem tampouco para a questão de sua qualidade.
4. A interface entre políticas administrativas e políticas fiscais, que se dá através do controle de gasto de pessoal pela LRF, apresentou resultados contraditórios, não se registrando tendência à redução progressiva dessas despesas.
5. O problema do pessoal irregular persiste em todas as esferas administrativas, a despeito dos repetidos compromissos assumidos com o MP no sentido de saná-lo mediante pessoal concursado.
6. A modalidade de autonomia gerencial pública consubstanciada nas chamadas Fundações Estatais tem sido posta em prática por algumas UFs, mas continua pendente de aprovação legislativa para o governo federal que o concebeu, no âmbito do MPOG.
7. A estrutura de carreiras no conjunto do setor público, quando existe, é deficiente no sentido de que não consegue valorizar o desempenho competente e a senioridade do pessoal ocupado em funções estratégicas de Estado.

Assim sendo, de modo geral, pode-se dizer que as políticas macroeconômicas, previdenciárias e sociais foram mais decisivas que as políticas administrativas para a conformação das principais tendências e dos problemas aqui identificados, relativos tanto à composição quanto à qualificação do pessoal ocupado no setor público.

Atuando por vias bem diferentes daquelas prescritas no Plano de Reforma de 1995, algumas dessas tendências, tais como a descentralização para o âmbito municipal, a elevação do grau de escolaridade e a substituição de pessoal administrativo são indubitavelmente positivas, no sentido de que vêm a facilitar o cumprimento da missão do Estado em múltiplas áreas. Tais tendências estão certamente levando à modernização do aparato de Estado como resultado das políticas educacionais, da generalização da TI e do desenvolvimento econômico-social do país como um todo. Isso não invalida o raciocínio de que melhores resultados poderiam ser obtidos se as políticas administrativas, liberadas de suas atuais amarras fiscais e ideológicas, pudessem interagir de modo mais coerente com o conjunto das políticas públicas e com o próprio curso estratégico ditado para o desenvolvimento do país.

## REFERÊNCIAS

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **De volta para o futuro? As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal.** Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.310).

\_\_\_\_\_,; MATTOS, F. Elementos para a montagem de um sistema federal de planejamento governamental e gestão pública no Brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes de alto escalão do governo federal em 2009. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil.** Brasília: Ipea, 2011. Cap. 8 (Série Diálogos para o Desenvolvimento).

\_\_\_\_\_,; PIRES, R. (Org.). **Desafios contemporâneos à gestão pública no Brasil.** v. 6. Brasília: Ipea, 2011 (Série Diálogos para o Desenvolvimento).

D'ARAÚJO, M. C.; LAMEIRÃO, C. Dirigentes públicos federais de alto escalão no governo Lula. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro.** v. 5. Brasília: Ipea, 2011. Cap. 3 (Série Diálogos para o Desenvolvimento).

GARCIA, R. C. **Despesas correntes da União:** visões, omissões e opções. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão n. 1.319).

KERCHES, C.; PERES, U. Lei de responsabilidade fiscal, federalismo e políticas públicas: um balanço crítico dos impactos da LRF nos municípios brasileiros. In: CUNHA, A.; AQUINO, L.; MEDEIROS, B. (Org.). **Estado, instituições e democracia: república.** v.1. Brasília: Ipea, 2010. Cap. 6. Livro 9 (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro).

MEC. Ministério da Educação. **Sinopses Estatísticas da Educação Básica,** vários anos.

MORAES, M. V. *et al.* Avanços e desafios na gestão da força de trabalho no Poder Executivo Federal. In: CUNHA, A.; AQUINO, L.; MEDEIROS, B. (Org.). **Estado, instituições e democracia:** república. v. 1. Brasília: Ipea, 2010. Cap. 11. Livro 9 (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro).

NOGUEIRA, R. P. O desenvolvimento federativo do SUS e as novas modalidades institucionais de gerência das unidades assistenciais. In: CUNHA, A.; AQUINO, L.; MEDEIROS, B. (Org.). **Estado, instituições e democracia:** república. v. 1. Brasília: Ipea, 2010. Cap. 7. Livro 9 (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro).

OCDE. **Avaliação da gestão de recursos humanos no governo federal – Brasil 2010.** Brasília: OCDE, MPOG, 2010.

PESSOA, E. Emprego público e ocupações no serviço público municipal na primeira década de 2000. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro.** v. 5. Brasília: Ipea, 2011. Cap. 7 (Série Diálogos para o Desenvolvimento).

\_\_\_\_\_,; CARDOSO JÚNIOR, J. C.; FIGUEIREDO, S. Conceitos de emprego público: questões metodológicas e possibilidades de mensuração. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro.** v. 5. Brasília: Ipea, 2011. Cap. 5 (Série Diálogos para o Desenvolvimento).

TCU. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República.** 2010. (Nota técnica nº 098/2010/DMI/SEGES/MP).

## **NOTAS BIOGRÁFICAS**

### **Camila Lameirão**

Camila Lameirão é graduada em Ciências Sociais, mestre e doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF). É pesquisadora do projeto Elites Dirigentes e Democracia nos Governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, coordenado por Maria Celina D'Araujo no Departamento de Sociologia e Política da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), com o apoio da Fundação Ford. Participa também do projeto A Formação de Coalizões de Governo em Sistemas Federais: Argentina e Brasil em Perspectiva Comparada, no âmbito do Programa de Cooperação Internacional Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT)/ Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Atua principalmente nos seguintes temas de pesquisa: instituições políticas, burocracia e cargos de confiança do Poder Executivo federal.

### **Eneuton Dornellas Pessoa de Carvalho**

Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). No doutoramento, analisou a evolução do emprego público no Brasil nos anos 1990, no contexto da Reforma Administrativa e das políticas de contingenciamento do emprego público na década. Atualmente, é professor da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), no Departamento de Gestão Pública, e pesquisador visitante no Ipea.

### **Fernando Augusto Mansor de Mattos**

Professor adjunto na Faculdade de Economia da UFF e pesquisador visitante do Ipea. Mestre e doutor em Economia pelo Instituto de Economia (IE) da UNICAMP. Ex-técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) e da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade). Realiza pesquisas nas áreas de Economia do Trabalho, Economia Brasileira Contemporânea e Economia Fluminense. Publicou artigos em diversas revistas acadêmicas, dentre as quais se destacam *Revista de Economia Política*, *Revista Análise Econômica* – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), *Revista de Economia Contemporânea* – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), *Nova Economia* – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), *Revista Investigación Económica* (Universidade Autônoma do México). Tem trabalhos publicados nos seguintes temas: economia do trabalho, emprego público no Brasil e em países

desenvolvidos, economia brasileira contemporânea, distribuição de renda e desenvolvimento econômico, evolução recente do comércio externo do Brasil e de países sul-americanos com a China, globalização financeira e sua relação com a flexibilização dos mercados de trabalho. Autor do livro *Flexibilização do Trabalho: Sintomas da Crise*, editado pela Annablume.

### **José Carlos dos Santos**

Bacharel em Ciências Sociais com formação pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP) e pela Pontifícia Universidade Católica (PUC)-SP. Licenciado em Ciências Sociais pela PUC-SP. Pós-graduado em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo Ipea. No Ipea, atuou como consultor e foi bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), no Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro. É membro da equipe técnica que idealizou e organizou a Série Diálogos para o Desenvolvimento (2008 a 2011). Também no Ipea, foi assessor da presidência e diretor substituto na Diretoria de Estudos e Políticas de Estado, dos Instituições e da Democracia (Diest).

### **José Celso Cardoso Jr.**

Economista pela Faculdade de Economia e Administração (FEA)/Universidade de São Paulo (USP), com mestrado em Teoria Econômica pelo IE/UNICAMP. Desde 1996 é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, tendo atuado na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) até 2008. Desde então, foi chefe da Assessoria Técnica da presidência do Instituto, coordenou o projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro e a série *Diálogos para o Desenvolvimento* (2008 a 2010). No mesmo período, foi diretor da Diest.

### **Maria Celina D'Araujo**

Doutora em Ciência Política e professora do Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio. Foi professora visitante em várias universidades do Brasil e do exterior e tem trabalhados em várias linhas de pesquisa: partidos políticos, sindicatos, Era Vargas, Forças Armadas e nova democracia na América do Sul, temas sobre os quais produziu dezenas de livros e artigos. Recentemente publicou *A elite dirigente do governo Lula* (2009) e *Militares, democracia e desenvolvimento – Brasil e América do Sul* (2010), ambos pela Fundação Getúlio Vargas. Atualmente é membro da Diretoria Executiva da *Red de Seguridad y Defensa de América Latina* (RESDAL) e de *La Red de Estudios sobre la Calidad de la Democracia en América Latina*.

**Roberto Passos Nogueira**

Médico, doutor em saúde coletiva e técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Foi consultor da Organização Panamericana da Saúde (Opas) em Brasília e em Washington e servidor da Fundação Oswaldo Cruz no Rio de Janeiro. Seus temas principais de investigação abrangem as políticas de administração pública e seus recursos humanos, as políticas de saúde e seguridade social, bem como questões filosóficas e históricas sobre saúde e medicina. Principais livros publicados: *Perspectivas da Qualidade em Saúde* (QualityMark, Rio de Janeiro, 1994); *A Saúde pelo Avesso* (Seminare, Natal, 2003); *Do Físico ao Médico Moderno, a Formação Social da Prática Médica* – Universidade Estadual Paulista (UNESP), 2007; *Determinação Social da Saúde e Reforma Sanitária* – (Org.), Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes), Rio de Janeiro, 2010.

**Simone da Silva Figueiredo**

Possui licenciatura em Geografia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) (1999), bacharelado em Geografia pela UERJ (1997) e mestrado em Pesquisa Social e Amostragem pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence) (2002). Participou deste projeto na condição de bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) como assistente de Pesquisa III do Ipea. Tem experiência na área de Geociências, com ênfase em Geografia.

**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – 2011**

**Editorial**

**Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

**Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

**Revisão**

Eliezer Moreira

Elísabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Gilson Baptista Soares

Lucia Duarte Moreira

Míriam Nunes da Fonseca

**Editoração**

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

Paula Mascarenhas Rodrigues de Almeida (estagiária)

**Livraria**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

A ideia deste livro surgiu em 2008 de um contato entre o Ipea e a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Naquela ocasião, o governo federal estava sob ataque cerrado da mídia, entre outros motivos, por causa da política de revalorização dos servidores públicos, da recomposição de quadros e de remunerações que então começava a pôr em prática. Basicamente, os ataques focavam em duas questões: o suposto inchaço da máquina pública federal e o suposto descontrole fiscal advindo da citada política em curso.

Transcorridos dois anos de pesquisa destinada a reunir e organizar informações de qualidade sobre os espinhosos temas da formação da burocracia estatal e da composição da ocupação no setor público brasileiro, pode-se hoje afirmar com segurança que:

- O movimento de recomposição de pessoal no setor público brasileiro, observado durante toda a primeira década de 2000, não só não foi explosivo, como se mostrou suficiente apenas para repor praticamente o mesmo estoque e percentual de servidores que já havia no país em meados da década de 1990.
- Qualitativamente, tudo indica que este movimento atual de recomposição de pessoal no setor público deve trazer melhorias gradativas de desempenho institucional ao setor público, notadamente aquele de nível federal.
- Tampouco se deduz dos dados analisados que os gastos com pessoal tenham saído do controle do governo federal, pois, em termos percentuais, esta rubrica permaneceu praticamente constante ao longo da primeira década de 2000, num contexto de retomada relativa do crescimento econômico e também da arrecadação tributária.

É, portanto, a estes conteúdos e debates que convidamos nossos leitores, certos da necessidade de melhor qualificar a discussão corrente sobre temas de fato tão complexos e intrincados, mas absolutamente fundamentais para o Estado brasileiro nesta atual quadra histórica de decisões em prol do desenvolvimento nacional.

**Camila Lameirão**

**Eneuton Dornellas Pessoa de Carvalho**

**Fernando Augusto Mansor de Mattos**

**José Celso Cardoso Jr.**

**Maria Celina D'Araujo**

**Roberto Passos Nogueira**

**Simone da Silva Figueiredo**



Ipea – Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

**sae**  
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS  
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA