

Evolução do emprego público alemão desde a unificação de 1871 até o final do século XX*

*Fernando Augusto Mansor de Mattos***

Mestre e Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

Resumo

O objetivo deste artigo é descrever as principais mudanças ocorridas na trajetória do emprego público, na Alemanha, desde a constituição do Estado nacional alemão, ocorrida na unificação de 1871, até o final do século XX. A evolução do emprego público é analisada segundo o número de funcionários públicos e sua participação no conjunto dos ocupados do mercado de trabalho e segundo as alterações de seu perfil quanto a “status” ocupacional, atividades desempenhadas e esfera de poder de sua atuação (federal, regionais e locais).

Palavras-chave

Emprego público; emprego público na Alemanha; Estado de Bem-Estar Social.

Abstract

The aim of this article is to discuss the trajectory of public employment in Germany since the constitution of its National State (in 1871) until the end of

* Este artigo foi concebido a partir de um projeto de pesquisa desenvolvido no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e que resultou, especialmente, em dois Textos Para Discussão — Mattos (2011c) e Mattos (2011d) —, e dois artigos de um livro sobre a burocracia no Brasil — Cardoso Jr. (2011) e Mattos (2011a, 2011b). O estudo específico que deu origem a este artigo insere-se em um flanco do referido projeto que se debruçava sobre um estudo da evolução do emprego público em diversos países europeus desenvolvidos e também nos EUA, como forma de se fazer uma comparação internacional em relação ao Brasil.

Artigo recebido em out. 2011 e aceito para publicação em out. 2012.

** E-mail: fermatt@uol.com.br

the 20th century. The evolution of German public employment will be analyzed according to the number of public employees, its ratio to total employment, and also the alteration of its profile according to occupational status, activities and sphere of government (federal, regional and local).

Key words

Public employment; public employment in Germany; Welfare State.

Classificação JEL: H 70, H 75, J 21, J 40, J 45.

Apresentação

O objetivo deste artigo é descrever as principais mudanças ocorridas na trajetória do emprego público, na Alemanha, desde a constituição do Estado nacional alemão, ocorrida na unificação de 1871, até o final do século XX. A evolução do emprego público é analisada segundo o número de funcionários públicos, sua participação em relação ao conjunto dos ocupados do mercado de trabalho e também segundo as alterações de seu perfil por *status* ocupacional, atividades desempenhadas e esfera de governo de sua atuação.

O estudo da evolução do perfil do emprego público representa uma forma de avaliar como se constituíram e se transformaram as instituições estatais e o setor público durante o processo de desenvolvimento econômico e social pelo qual passou a Alemanha desde a unificação de 1871 até os dias atuais.

O artigo está dividido em três seções, além desta **Apresentação** e das **Conclusões**. Na primeira, é analisado o período entre a unificação de 1871 e a derrota do nazismo. A segunda seção trata do período do pós Segunda Guerra Mundial até o ano de 1990. Na terceira seção, é avaliado o período que se inicia com a reunificação (em 1990), enfatizando as principais alterações no perfil e no estoque do emprego público até o ano 2000. Ainda na terceira seção, são realizados apenas alguns breves comentários sobre os efeitos da desaceleração econômica recente sobre indicadores de emprego público. Por fim, apresentam-se as **Conclusões**, também incluindo alguns breves comentários sobre o momento atual.

Da unificação de 1871 à derrota do nazismo

O processo histórico de formação do Estado nacional alemão remonta à tradição da Prússia e à sua atuação na unificação alemã ocorrida em 1871. Os eventos e condicionantes desse processo de unificação conferiram ao Estado prussiano, e depois ao Estado alemão unificado, diversas funções que lastrearam as instituições e as políticas públicas constituídas para executá-las. Nas tarefas de mobilização militar e de promoção da industrialização, o Estado e o seu corpo de funcionários tiveram um papel estratégico. A construção de estradas de ferro simboliza o papel do Estado em termos de atuação em prol do processo de industrialização.

O império fundado por Wilhelmine (Segundo Império ou Segundo Reich) realizou reformas sociais que tiveram o objetivo de promover um sentimento de união nacional e coesão social no nascente Estado alemão unificado em 1871, logo após a vitória prussiana sobre a França. Durante o Segundo Império, Bismarck intensificou as políticas públicas na área social e também impulsionou políticas industriais, dotando o Estado alemão de ferramentas para promover o processo de industrialização em um contexto internacional definido pela chamada fase concorrencial do capitalismo, segundo Oliveira (2003), ou seja, quando o capitalismo originário já havia instalado-se na Grã-Bretanha, e os demais Estados nacionais precisavam realizar um esforço para incorporar à sua atividade produtiva o nível de progresso técnico já existente no país do capitalismo originário.

Além do papel exercido pelo Estado nacional alemão em favor da instalação de um sistema de transportes e comunicações que deu base para o desenvolvimento industrial do País, com destacado apoio do capital financeiro, o setor público também deu os primeiros passos em prol da promoção de políticas públicas, destacando as políticas de seguridade social, cujo objetivo era gerar mecanismos para sustentação da renda no mercado interno em formação. Essas políticas sociais constituiriam o embrião do Estado de Bem-Estar Social alemão e explicam o relativamente elevado peso do emprego público alemão no período, em comparação com os padrões internacionais da época, notadamente quando comparado aos Estados de origem anglo-saxônica. Por exemplo, enquanto, em 1882, o emprego público na Alemanha representava cerca de 7,2% do total da força de trabalho, na Inglaterra, no mesmo período, esse percentual era de menos de 4% e, nos EUA, de menos de 1% (mesmo na Itália, então também recentemente unificada, o peso do emprego público era de apenas cerca de 4,5% do total da força de trabalho italiana). Em 1925, o emprego público na Alemanha equivalia a cerca de 10,6% da força de trabalho,

enquanto, nos EUA, essa modalidade de emprego ainda representava menos de 2% da força de trabalho e, na Inglaterra, era menor que 10%.¹

A história alemã registra uma sucessão quase incomparável de rupturas na estrutura do seu Estado nacional e de seus regimes políticos. A constituição da República de Weimar, que se iniciou logo após a Primeira Guerra Mundial (1919) e, na prática, terminou com a ascensão de Hitler ao poder, em janeiro de 1933, teve papel decisivo para a expansão da burocracia estatal herdada da constituição do Estado alemão unificado. Apesar de todas as crises políticas ocorridas durante a sua vigência e do desgaste decorrente de ter sido culpada por amplos segmentos da sociedade (Igreja, Exército, vários partidos políticos e nem todos de direita) pelas cláusulas de capitulação assinadas em Versalhes e dos ônus gerados pelas crises econômica e social dos anos 20 e do início da década de 30 do século XX, a República de Weimar teve força política para criar a Previdência Social, através do arco de alianças políticas liderado pelo Partido Social-Democrata, que teve apoio inclusive de partidos conservadores, como o Partido de Centro, o que revela a existência, então, de condições sociais e políticas concretas para a constituição do embrião do Estado de Bem-Estar Social alemão já naquele período (Evans, 2010).²

A Tabela 1 revela que, entre 1882 e 1907, o peso do emprego público em relação ao total da força de trabalho aumentou de 7,2% para 10,6%, resultado de um crescimento, em termos absolutos, de 1,4 milhão de postos de trabalho no setor público. Esse foi o período de consolidação da unificação, com expansão das forças armadas e de atividades típicas de um Estado que se instalava. No período que vai de 1907 a 1925, consolidada a unificação³, houve uma queda do emprego nas Forças Armadas, mas continuaram a se ampliar as atividades de transportes⁴ e outras típicas do

¹ Ver Mattos (2011d) e Rose (1985), para verificar dados mencionados.

² Uma das principais medidas adotadas pela República de Weimar foi tornar os funcionários públicos indemissíveis, o que representou uma maneira de consolidar os planos de carreira e os deveres dos servidores públicos e tornar estável a burocracia estatal que fora conformada já na Segunda República (Segundo Reich), sob a liderança de Bismarck. Na interpretação de Conti e Silei (2010, p. 11-12), a conformação do Estado de Bem-Estar Social bismarckiano revela, em síntese, o esforço estatal de dar “uma resposta economicamente racional aos problemas da nascente sociedade industrial [alemã]”.

³ Entre 1882 (poucos anos após a unificação, que se deu em 1871) e 1907, houve um expressivo aumento do contingente militar, que foi desmobilizado a partir de então, uma vez consolidada a unificação e afastada qualquer ameaça externa que pudesse promover então um retrocesso no processo de constituição do Estado nacional alemão unificado.

⁴ Kemp (1985), especialmente, no Cap. IV, **A ascensão da Alemanha industrial**, descreve o processo histórico que levou à unificação e ao desenvolvimento industrial alemão, destacando a progressiva presença estatal na construção e na administração das estradas de ferro. Oliveira (2003) discute os aspectos peculiares do processo de industrialização alemão, que, dado o seu caráter “tardio” (ou seja, uma industrialização ocorrida em um momento histórico em que o capitalismo, em sua fase “originária” — havida na Inglaterr-

processo de urbanização⁵ e de instalação do Estado nacional, como as de administração pública propriamente dita. O período 1925-39 inclui seis anos da tomada de poder por Hitler, e, no período, percebe-se uma explícita ampliação do emprego nas Forças Armadas, mantendo-se a trajetória expansiva de todos os demais setores mencionados, exceto no caso dos transportes, água e eletricidade. Entre 1925 e 1939, quase 1,1 milhão de novos postos foram criados, sendo cerca de dois terços dos quais nas Forças Armadas.

A derrocada do nazismo provocou importantes alterações na ação estatal alemã. A divisão do território alemão e sua ocupação pelas forças aliadas ocidentais, a oeste, e comunistas (pró-soviéticas), a leste, geraram mudanças radicais na estrutura administrativa do País, com reflexos na organização da burocracia do setor público em ambos os lados. Do lado ocidental — que é o que interessa discutir aqui —, as tropas norte-americanas, francesas e britânicas trataram, naturalmente, de desmobilizar os contingentes militares alemães e, em seguida, também de desmontar parte significativa da estrutura civil da burocracia estatal que atuara no final dos anos 30 e durante a guerra. A redução do emprego público promovida pelas tropas de ocupação foi de tal magnitude que a participação relativa do emprego público na Alemanha, que, conforme já mencionado, era superior, por exemplo, à italiana (que havia, na mesma época anterior, também sido palco de um processo de unificação e que também foi devastada e

ra —, já estava instalado, exigindo novos esforços por parte do aparelho estatal alemão com vistas a dotar a estrutura industrial do padrão tecnológico então já vigente sob o capitalismo, enquanto regime de produção), teve que contar com decisiva participação do Estado nacional para atingir os estágios (que, depois, seriam, inclusive, superados) de desenvolvimento tecnológico e de nível de produção vigentes no país pioneiro da revolução industrial. List (1986), em obra célebre, consolidou-se como o ideólogo do processo de industrialização alemão, destacando, dentre outros fatores, a importância da atuação do Estado tanto na formulação de medidas protecionistas para a nascente indústria alemã como no financiamento e na execução das obras de infraestrutura e no posterior controle dessas atividades, que, em pleno funcionamento, tiveram papel decisivo na geração de externalidades positivas para o desenvolvimento da atividade industrial na Alemanha. Todas essas atividades do Estado nacional alemão, pelo menos em alguma medida, geraram postos de trabalho no setor público e foram importantes no dinamismo do mercado de trabalho do País.

⁵ Segundo Maddison (2006), em 1870, a Alemanha era o país mais populoso da Europa Ocidental, com cerca de 39,2 milhões de habitantes, seguido de perto pela França, com 38,4 milhões, e pelo Reino Unido, com 31,4 milhões. Em 1913, porém, a distância entre eles aumentou expressivamente, quando a população alemã atingia quase 65,1 milhões de pessoas, enquanto, na França, a população era de 41,4 milhões e, no Reino Unido, de 45,6 milhões. Nesse período, a população alemã cresceu à taxa média anual de 1,9%.

derrotada na Segunda Guerra Mundial) no final do século XIX, passou a ser bem menor que esta última a partir do início dos anos 50.⁶

Dessa forma, a análise da evolução do perfil do emprego público do Pós-Guerra, na Alemanha, deve levar em conta que se parte de um patamar relativamente baixo do estoque dessa modalidade de emprego, como herança da ação das autoridades que ocuparam o País após a derrota de Hitler.

Tabela 1

Emprego público por atividade e percentual em relação ao total da força de trabalho na Alemanha — 1882-1939

DISCRIMI- NAÇÃO	NÚMERO DE EMPREGOS (1.000)						VARIÇÃO ABSOLUTA (1.000 empregos)		
	1882	1895	1907	1925	1939	1950	<u>1925</u> 1882	<u>1939</u> 1925	<u>1950</u> 1939
Forças armadas	452	631	651	142	851	(1)0	-310	709	-851
Educação	115	157	199	216	430	232	101	214	-198
Administração pública	213	293	390	648	1.039	867	435	391	-172
Correios e tele- fonia	94	174	293	355	467	259	261	112	-208
Transportes	212	340	570	1.239	1.014	639	1.027	-225	-375
Água, gás e ele- tricidade	2	12	43	138	174	131	136	36	-43
Outros	179	248	547	637	486	637	458	-151	151
Subtotal	1.267	1.855	2.693	3.375	4.461	2.765	2.108	1.086	-1.696
Força de traba- lho	17.550	19.950	25.400	32.264	34.500	23.240	14.714	2.236	-11.260
Percentual do emprego públi- co no total da for- ça de trabalho...	7,2	9,3	10,6	10,5	12,9	11,9			

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Cullity (1967).

(1) Não inclui o contingente de 443.000 soldados das tropas de ocupação ocidental.

⁶ Em comparação com o total da força de trabalho, o peso do emprego público da Alemanha Ocidental era igual a 11,9% em 1950 (Tabela 1), enquanto, na Itália, no mesmo ano, tal percentual era de 17,3%. Ver Mattos (2011d).

Do imediato pós Segunda Guerra Mundial ao fortalecimento do Estado de Bem-Estar

Esta seção inicia-se com dados do período pós 1949,⁷ quando, de fato, foi consolidada a separação entre as duas Alemanhas, criando a República Federal da Alemanha — ou Alemanha Ocidental — e a República Democrática Alemã (RDA) — ou Alemanha Oriental, do bloco Socialista —, e encerra-se em 1990.⁸

Dadas as características do período, a principal tarefa desta seção é avaliar a formação do Welfare State na Alemanha Ocidental, um dos casos paradigmáticos de sistema de proteção social da Europa.⁹ Para realizar

⁷ Algumas das tabelas deste estudo foram montadas com base em estudos de diversos outros autores, e seus dados nem sempre são idênticos, devido a diferenças metodológicas adotadas pelos autores consultados. As diferenças expressam-se, principalmente, neste estudo, nos dados referentes ao ano de 1950. Essas divergências de informações estatísticas não invalidam a análise — de caráter estrutural — das mudanças ocorridas no setor público da Alemanha, descritas pelas alterações de perfil do emprego público alemão, pois os referidos movimentos são avaliados dentro do contexto de cada tabela analisada. Sendo assim, os dados retirados de Derlien (2008) (que dão sustentação à produção das Tabelas 2, 5 e 6) mostram-se inferiores aos apresentados por Cullity (1967) e por Rose (1985). Basicamente, os números de menor dimensão publicados por Derlien devem-se ao fato de seus dados não levarem em conta o emprego em agências semiestatais e também de empresas estatais mistas (que tenham capital privado associado ao capital estatal). Conforme explica o próprio Derlien, seus dados referem-se apenas ao emprego público da “*core public administration*” (Derlien, 2008; p. 194). Os dados mencionados nos trabalhos de Cullity (Tabela 1) e Rose (Tabelas 3 e 4), embora também utilizem como fonte as publicações oficiais alemãs, apresentam números de maior dimensão do que os mencionados em Derlien, pois levam em conta um leque mais amplo de emprego em empresas estatais. Existe também uma quantidade de empregos públicos registrados por Rose ainda um pouco superiores aos de Cullity, pois Rose considera números um pouco mais amplos do que Cullity para o emprego nas atividades de educação.

⁸ Este artigo vai restringir-se ao estudo da evolução do emprego público na chamada Alemanha Ocidental e, depois, na Alemanha Unificada. Portanto, quando o texto falar em Alemanha, estará referindo-se à antiga Alemanha Ocidental e, a partir de 1991, à Alemanha que resultou da reunificação entre a Alemanha Ocidental e a Oriental.

⁹ Esping-Andersen (1991) produziu uma taxonomia que se tornou paradigmática para os estudos de Welfare State, classificando as variações internacionais de sistemas de bem-estar social de acordo com a contribuição do Estado, do mercado e da família na concessão de serviços públicos e na transferência de renda. O primeiro tipo foi denominado de “liberal”, dado que se trata de sistema cuja contribuição do Estado é a menos destacada, sendo as políticas de transferência de renda predominantemente focalizadas em favor dos comprovadamente pobres. Entre os países que adotam essa modalidade de Welfare State, estão os de origem anglo-saxônica. O segundo tipo de sistema de proteção social tem na Alemanha um de seus principais exemplos, mas também nele podem ser incluídas a França, a Áustria e a Itália. Em termos gerais, esse tipo de Welfare State situa-se em uma posição intermediária entre o anterior e os de terceiro tipo, que são definidos como verdadeiramente social-democratas. O caso do segundo tipo é denominado de conservador, por prover direitos ligados a classes e a *status*. O Welfare

esse esforço analítico, deve-se atentar para a peculiaridade de seu federalismo, que concede às *lânders* significativa autonomia legal e administrativa, com efeitos inegáveis também sobre a geração de emprego público no âmbito local — este subordinado às suas respectivas *lânders*.

Um primeiro fato que chama 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, a partir dos anos 50, é relativamente baixo, quando comparado ao da França, ao da Áustria, ao da Bélgica e ao dos países escandinavos.¹⁰

A principal explicação para essa realidade é que, na Alemanha, diversos serviços, nos tempos mais recentes, não são diretamente realizados pelo Estado, mas, sim, financiados por ele, via transferência de recursos para os cidadãos, que direcionam sua demanda a segmentos privados da economia.¹¹ Isso ocorre especialmente na área de saúde, justamente o setor de atividade que, na maior parte dos demais países europeus desenvolvidos, gera o maior número de postos de trabalho no setor público.¹² As atividades de educação na Alemanha, porém, são quase totalmente exercidas pelo setor público (assim como ocorre na maior parte dos países europeus desenvolvidos) —; se não fosse assim, certamente o peso relativo do emprego público na Alemanha (ou seja, o percentual do emprego público em relação ao conjunto das ocupações¹³ do mercado de trabalho) seria ainda menor.

State de tipo conservador não tem muito impacto em termos distributivos, mas, por outro lado, não consagra o mercado como o principal provedor de serviços públicos e de geração de renda — situação que caracteriza o modelo liberal. Por fim, Esping-Andersen (1991) define o terceiro tipo, denominado social-democrata, no qual as políticas de transferência são universalistas. Esse modelo é calcado na desmercadorização dos serviços sociais, e sua fórmula é explicitamente redistributivista. Nesse tipo, estão classificados os países escandinavos. Não resta dúvida de que há nuances entre os países dentro de cada grupo e mesmo, em alguns casos, uma fronteira não muito clara entre um tipo e outro. Também não resta dúvida de que os sistemas de Estado de Bem-Estar têm sofrido um desgaste nas décadas mais recentes e, em especial, nos anos mais recentes, com a crise deflagrada na Europa. Esse, porém, não é tema deste artigo, sendo interessante apenas mencionar, neste espaço, a posição paradigmática em que se situa o caso alemão, reforçando a justificativa para estudar o emprego público nesse país.

¹⁰ Para uma comparação internacional, ver OECD (1997) e Mattos (2011d).

¹¹ Derlien (2008) salienta que, embora o peso relativo do emprego público alemão seja semelhante ao do norte-americano, na Alemanha, o peso dos gastos públicos na área social é maior; ou seja, uma mesma quantidade relativa de servidores públicos corresponde a um gasto público *per capita* e por servidor mais alto que nos EUA, revelando-se a dimensão e a particularidade do Estado de Bem-Estar alemão.

¹² Sobre o papel do setor de saúde na geração de postos de trabalho, no setor público dos países desenvolvidos e da Alemanha, em particular, ver Silva e Mattos (2009) e também Vianna (2008).

¹³ O conjunto do mercado de trabalho, conforme consagra a literatura internacional (ver Mattos (2011a) e OECD (2001), para a discussão de fatores metodológicos), refere-se ao

A Tabela 2 revela que, conforme ocorreu na maior parte dos países europeus ocidentais, o emprego público cresceu significativamente nos anos 50, 60 e 70 do século XX,¹⁴ período em que também aumentou, expressivamente, sua participação no conjunto das ocupações. Na década de 80, o estoque de empregos públicos ficou quase estagnado e decresceu ao longo da última década do século XX.¹⁵

Tabela 2

Emprego público por nível de governo, valores absolutos, percentual por esfera de governo e evolução por década, na Alemanha — 1950-2000

ANOS	NÚMERO DE EMPREGOS PÚBLICOS			
	Total	Federais	Do Lãnder	Locais
2000	4.421	576	2.273	1.572
1995	4.922	666	2.454	1.802
1990	4.656	1.363	1.935	1.358
1980	4.634	1.410	1.823	1.401
1970	3.851	1.410	1.335	1.106
1960	3.003	1.266	1.004	733
1950	2.200	886	740	574

ANOS	PERCENTUAL DE EMPREGOS PÚBLICOS			
	Federais	Do Lãnder	Locais	Em Relação ao Total (1)
2000	13	51	36	14,7
1995	14	50	37	15,5
1990	29	42	29	15,1
1980	30	39	30	14,6
1970	37	35	29	11,2
1960	42	33	24	8,1
1950	40	34	26	(2)7,0

PERÍODOS	MEMORIAL (3)			
	Total	Federal	Do Lãnder	Local
1990-00	-5,0	-57,7	17,5	15,8
1980-90	0,5	-3,3	6,1	-3,1
1970-80	20,3	0,0	36,6	26,7
1960-70	28,2	11,4	33,0	50,9
1950-60	36,5	42,9	35,7	27,7

FONTEDOS DADOS BRUTOS: Derlien (2008).

(1) Percentual do emprego público total em relação ao total de ocupados (emprego público mais emprego privado), segundo dados da OECD (2001). (2) Estimativa com base em Maddison (2006) e Derlien (2008). (3) Variação percentual por década.

total de ocupações do setor privado — sejam elas assalariadas ou não — mais as próprias ocupações do setor público.

¹⁴ Ver Mattos (2011a, 2011d) e também OECD (1997, 2001).

¹⁵ O ocorrido nos anos 90 é tema da próxima seção.

O expressivo crescimento do emprego público havido entre 1950 e 1980 esteve condicionado por alguns elementos bastante significativos, a saber: a democratização, o ambiente internacional marcado pela Guerra Fria (no qual, a Alemanha Ocidental teve um papel central como aliada dos EUA e demais países europeus ocidentais) e o próprio desenvolvimento de atividades de Estados de Bem-Estar Social nos países vizinhos e aliados — sendo este último aspecto vinculado aos anteriores. Nesse contexto, a natureza e o perfil do crescimento do emprego público na Alemanha Ocidental foram diferentes do que os ocorridos no período entre a unificação de 1871 e a queda de Hitler.

A ampliação do Estado de Bem-Estar Social alemão do pós Segunda Guerra Mundial gerou efeitos econômicos (aquecimento do mercado interno de consumo de massa) e sociais (redução das desigualdades sociais e ampliação dos direitos sociais e trabalhistas) em ambiente de fortalecimento da democracia liberal e de prosperidade econômica sob o cenário da Guerra Fria. Antes de 1950, o Welfare State era pouco *labor-intensive* e mais calcado em mecanismos de transferência de renda para sustentação da demanda interna da economia e para a promoção de estratégias de redução da desigualdade (Rose, 1985). Além desse aspecto, o que havia explicado, até antes da Segunda Guerra Mundial, a trajetória ascendente do emprego público alemão foi o envolvimento direto do Estado na forma de emprego de pessoal nas empresas estatais e/ou públicas envolvidas na produção de matérias-primas e bens estratégicos para alavancar e consolidar o processo de industrialização do País (o que incluiu, ao final, também o esforço da economia de guerra promovido pelo nazismo).

Dos anos 50 em diante, porém, em que pese a presença ainda importante da contribuição do emprego em empresas estatais e sua trajetória positiva até pelo menos o início dos anos 80, as ocupações em serviços ligados às atividades típicas de Bem-Estar Social tiveram papel decisivo para o crescimento do emprego público: entre 1950 e 1980, houve um aumento de cerca de 3,75 milhões de postos de trabalho no setor público (Tabela 3). Desse total, cerca de 1,6 milhão deveu-se a atividades típicas do Estado de Bem-Estar, e cerca de 1,1 milhão foi gerado por atividades cuja ampliação se deve, em última instância, ao crescimento demográfico do País, conforme mostra a experiência internacional comparada (Mattos, 2011a, 2011d). Entre 1950 e 1980, também foram gerados cerca de 670 mil postos de trabalho em empresas estatais (Tabela 3), notadamente em setores de atividade relacionados à indústria de base ou a atividades de infra-estrutura (transportes e energia, basicamente, conforme Rose (1985)).

Tabela 3

Evolução do total do emprego público, por tipo de atividade, na Alemanha — 1950-80

ATIVIDADES	1950	1980	VARIAÇÃO
SETOR PÚBLICO TOTAL	2.885	6.634	3.749
Bem-estar			
Saúde	350	1.139	789
Educação	288	913	625
Seguridade social	251	453	202
Subtotal	889	2.505	1.616
Programas econômicos			
Empresas estatais	1.282	1.952	670
Estradas	74	105	31
Agricultura	90	54	-36
Subtotal	1.446	2.111	665
Outras atividades definidas			
Defesa	0	709	709
Administração financeira	155	222	67
Polícia e bombeiros	100	306	206
Administração geral	247	404	157
Subtotal	502	1.641	1.139
Outros	48	377	329

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Rose (1985).

A evolução do emprego público, analisada segundo o ponto de vista das funções exercidas pelos funcionários públicos (Tabela 4), revela que as atividades de educação, saúde e seguridade social, em conjunto, explicam cerca de 45% do total de postos de trabalho gerados no setor público, no período. As ocupações civis e militares envolvidas nas tarefas de defesa contribuíram com 20% das ocupações geradas no setor público, no período. Aqui, deve-se destacar que a constituição de um corpo de funcionários civis e militares para atuar na defesa ocorreu sob um contexto diferente do dos anos pré 1945. Logo após o encerramento do conflito, as forças de ocupação reduziram a zero o contingente militar alemão. Muitos militares passaram a trabalhar pelas forças de ocupação, ao lado de um contingente de cerca de 400 mil militares estrangeiros estacionados na Alemanha Ocidental (Schmidt; Rose, 1985)¹⁶.

¹⁶ Esse contingente não está computado como pertencente ao emprego público alemão. A partir de 1955, porém, os aliados ocidentais da República Federal da Alemanha (sob a decisiva influência dos EUA) permitiram que ela se rearmasse, adentrando, ademais, na então recentemente criada Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Dessa forma, a Alemanha constituiu novas atividades de defesa (que contavam, em 1980, com um contingente de cerca de 709 mil pessoas), dessa feita sob a supervisão dos EUA e

Tabela 4

Variação do emprego público, por função, na Alemanha —1950-80

OCUPAÇÃO FUNCIONAL	VARIAÇÃO ENTRE 1950 E 1980 (1.000 empregos)	CONTRIBUIÇÃO DA VARIAÇÃO PARA NA VARIAÇÃO TOTAL (%)
Saúde	756	21,71
Defesa	709	20,36
Educação	606	17,40
Empresas manufatureiras	244	7,01
Correios e telégrafos	200	5,74
Polícia	194	5,57
Seguridade social	178	5,11
Bancos	154	4,42
Administração geral	130	3,73
Energia e água	91	2,61
Administração de impostos	60	1,72
Extratativismo	51	1,46
Estradas e rodovias	28	0,80
Outros transportes públicos	4	0,11
Outros	319	9,16
Agricultura	-38	-1,09
Estradas de ferro	-203	-5,83
TOTAL	3.483	100,00

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Rose (1985).

As demais atividades que tiveram crescimento significativo no período foram as de trabalhos executados nas empresas manufatureiras, de forte tradição na Alemanha, conforme mencionado na primeira seção deste estudo. Somadas aos bancos públicos, essas atividades reuniram cerca de 11,5% do total líquido de postos de trabalho criados entre 1950 e 1980 (Tabela 4)¹⁷. A seguir, em ordem de importância para a geração de postos de trabalho no setor público, entre 1950 e 1980, vêm as atividades relativas às funções de Estado, que tendem a ser mais demandadas *pari passu* ao crescimento demográfico, dentre as quais se destacam os serviços de correios, de administração pública em geral (em todas as suas esferas de governo e de poder), de fornecimento de água, esgoto e eletricidade, bem

demais países da ocupação e sempre com o compromisso voltado para atuar em conjunto com os aliados da Guerra Fria, se necessário. Ver Moniz Bandeira (2005).

¹⁷ A última coluna da Tabela 4 mostra que o crescimento do emprego em empresas manufatureiras, entre 1950 e 1980, representou 7,01% do total de empregos públicos criados no período; esse total, somado aos 4,42% que representam a contribuição dos bancos públicos, perfaz 11,43% do total de postos de trabalho gerados no setor público alemão, no referido período.

como as funções de controle de coleta e administração de impostos e gerência das finanças públicas (também em todas as esferas de governo).

Essa trajetória de robusto crescimento do emprego público também provocou uma importante alteração, na distribuição do emprego público por esfera de governo, em favor dos âmbitos local e regional (lânders). Tal quadro explica-se pelo fato de que, em sua maior parte, as atividades de Welfare State, que cresceram mais do que as chamadas atividades ditas “típicas” de Estado¹⁸ (Justiça, polícia, coleta de impostos, etc.) entre 1950 e 1980, se concentram justamente nos âmbitos subnacionais da esfera de poder.

A partir dos anos 80, o ritmo de crescimento do emprego público arrefeceu-se significativamente (Tabela 2), de tal forma que o emprego público deixou de exercer o papel decisivo que havia desempenhado, nos 30 anos contados a partir da consolidação da reconstrução, para a geração líquida de postos de trabalho no mercado de trabalho alemão tomado em seu conjunto, conforme lembra Mattos (2009).¹⁹ A partir dos anos 90, uma sucessão de acontecimentos históricos e de reconfigurações institucionais de amplo escopo, ao lado de mudanças marcantes no cenário ideológico, promoveu alterações importantes no nível e no perfil do emprego público alemão. Descrever e relacionar todas essas formas de reorganização do emprego público, nos anos 90, na Alemanha é o que se pretende fazer na próxima seção.

O caso especial dos anos 90²⁰

Desde a reunificação, ocorrida em 1990, o pessoal empregado no setor público caiu vigorosamente na Alemanha. Em 1991, havia cerca de 6,4 milhões de ocupados no setor público alemão, e esse total diminuiu para

¹⁸ Ou, mais apropriadamente, denominadas por Rose (1976), em estudo seminal, como “*defining activities*”, que incluem as atividades de proteção à integridade do território contra invasores externos e também a tarefa de fazer respeitar a lei dentro do próprio território, além das atividades de emitir moedas e cobrar impostos.

¹⁹ Entre 1950 e 1980, conforme mostra Mattos (2009), o mercado de trabalho alemão gerou 5,766 milhões de postos de trabalho (em termos líquidos), dos quais 3,749 milhões foram devidos aos postos de trabalho criados (em termos líquidos) no setor público; ou seja, o emprego público representou cerca de 65% do total de postos de trabalho criados no período. Em outros países europeus desenvolvidos, o emprego público teve papel semelhante nesse mesmo período. Sobre o desempenho excepcional desse período, Cullity (1967) mostra que o total do emprego público, entre 1882 e 1950, teve um crescimento de cerca de 65%. Mattos (2000) também destaca o papel do emprego público no período.

²⁰ Esta seção trata do período que se inicia com a reunificação (ocorrida em 1990) e analisa as mudanças do perfil do emprego público ocorridas na última década do século passado. Alguns comentários terão como base as tabelas presentes na seção anterior.

cerca de 4,5 milhões em meados de 2009²¹ — estoque apenas pouco superior ao que era vigente em 2000, de 4,4 milhões (Tabela 5).

Tabela 5

Emprego público (*core public administration*), por *status* ocupacional, na Alemanha — 1950-2000

DISCRI- MINAÇÃO	EMPREGO PÚBLICO TOTAL (1.000)	SERVIDORES CIVIS (<i>civil service</i>)		TRABALHADO- RES DE COLARINHO BRANCO (<i>employees</i>)		TRABALHADO- RES MANUAIS (<i>labourers</i>)	
		Número (1.000)	%	Número (1.000)	%	Número (1.000)	%
		Emprego público					
2000	4.420,9	1.818,8	41,1	1.965,5	44,5	636,6	14,4
1997	4.713,3	1.859,7	39,5	2.122,0	45,0	731,6	15,5
1996	4.813,9	1.853,2	38,5	2.176,8	45,2	783,9	16,3
1995	4.921,1	1.848,2	37,6	2.235,7	45,4	837,2	17,0
1994	5.666,4	2.141,6	37,8	2.402,3	42,4	1.122,5	19,8
1993	6.114,8	2.134,3	34,9	2.595,2	42,4	1.385,3	22,7
1992	6.305,0	2.112,5	33,5	2.701,6	42,9	1.490,9	23,6
1991	6.412,7	2.069,0	32,3	2.738,4	42,7	1.605,3	25,0
1990	4.656,3	2.054,9	44,1	1.575,3	33,8	1.026,1	22,0
1985	4.598,8	2.062,6	44,8	1.475,4	32,1	1.060,8	23,1
1980	4.430,2	1.972,2	44,5	1.401,9	31,6	1.056,1	23,8
1970	3.692,6	1.642,2	44,5	1.041,1	28,2	1.009,3	27,3
1960	3.004,1	1.321,4	44,0	698,0	23,2	984,7	32,8
1950	2.199,9	788,4	35,8	547,9	24,9	863,6	39,3
Variação percentual							
1991-2000	-31,1	-12,1		-28,2		-60,3	
1990-91	37,7	0,7		73,8		56,5	
1980-90	5,1	4,2		12,4		-2,8	
1970-80	20,0	20,1		34,7		4,6	
1960-70	22,9	24,3		49,2		2,5	
1950-60	36,6	67,6		27,4		14,0	
1950-2000	101,0	103,7		258,7		-26,3	

FONTE: Derlien *et al.* (2005).

²¹ Dados disponíveis em:

<<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Navigation/Statistics/FinanzenSteuern/PublicService/PublicServicePersonnel/PublicServicePersonnel.psm1.jsess ionid=8DF8C2F9F36E5B56FF88D73CC350340B.internet2>>.

A queda do emprego público, nos anos 90, fez-se acompanhar de importantes mudanças em seu perfil segundo esferas de governo, ou segundo tipo de vínculo contratual e respectivas atividades. Basicamente, a perda de postos de trabalho no setor público explica-se pelas mudanças institucionais promovidas pela reunificação e também pelas privatizações ocorridas após a mesma.

A Tabela 5 permite fazer um primeiro exame acerca da evolução do perfil do emprego público. Ao tomar um período mais largo e ao estratificar o emprego público segundo os três diferentes *status* ocupacionais do corpo do funcionalismo, seus dados não apenas complementam a análise realizada na seção anterior, bem como permitem uma interpretação mais detalhada sobre o movimento pós-reunificação (pós 1990).

Um dos símbolos da estratificação do corpo funcional do Estado alemão reside nas diferentes características de seus servidores, segundo as normas de contrato de trabalho e as funções por eles exercidas. Cabe, portanto, antes de qualquer coisa, explicar os tipos de vínculos do setor público alemão, que são: (a) *civil servants*²²; (b) *employees* e (c) *labourers*. Embora não gozando dos mesmos privilégios da elite administrativa britânica²³ e nem dos diferenciados grupos (*corps*) franceses²⁴, os *civil servants* possuem situação funcional e *status* semelhantes aos mesmos, mas, no caso da Alemanha, incluem-se também, entre esses servidores, os policiais e os professores de todas as esferas de ensino. Seus contratos de trabalho são celebrados diretamente com o Estado federativo alemão. Por outro lado, os chamados *employees* e os *labourers* formam um grupo historicamente mais recente (Derlien; Peters, 2008) e atuam sob uma relação contratual de trabalho definida pela legislação do setor privado. Os *labourers* são os chamados trabalhadores de colarinho azul (trabalhadores manuais) e, em sua maior parte, atuam nas empresas estatais ou em atividades como as de fornecimento de água, energia e telefonia; enquanto os *employees*, na verdade, trabalhadores de colarinho branco, atuam nos serviços sociais e na maioria das atividades típicas do Estado de Bem-Estar Social. Essas duas categorias ocupacionais podem ser classificadas como “*public servants on contract*”, tendo seus contratos de trabalho definidos aos moldes do setor privado — sendo passíveis de demissão, portanto.

²² Conforme relata Evans (2010), o estatuto dos servidores civis (*civil servants*) remonta à Constituição concebida por Bismark com a criação do Novo Reich, ocorrida em 1871. Os servidores civis eram submissos ao kaiser e, portanto, não podiam ser homens de partidos políticos (não sendo, dessa forma, devedores de serviços ao povo ou aos seus representantes). Desde a constituição do Estado nacional alemão, portanto, os *civil servants* gozam de um *status* especial, desfrutando de vantagens não compartilhadas por outras categorias do serviço público que já existiam e/ou que viriam a ser criadas. Na realidade, os *civil servants* realizam as funções “típicas” de Estado.

²³ Ver Mattos (2011a, 2011d) e Hogwood (2008).

²⁴ Ver também Mattos (2011a, 2011d) e Rouban (2008).

Os *civil servants*, dentre outras vantagens, desfrutam da prerrogativa de receberem pensões, aposentadorias e seguros de saúde financiados diretamente pelos cofres do Estado, de salários garantidos em níveis considerados compatíveis com o *status* do servidor, da possibilidade de ascender na carreira funcional e de treinamento profissional, além de estabilidade no emprego. Por outro lado, eles não podem fazer greve e não podem exercer outra atividade remunerada (dedicação exclusiva à atividade desempenhada), além de estarem impedidos, por lei, de atuarem em partidos políticos e de se manifestarem partidariamente.

Os dados da Tabela 5 confirmam que as décadas de 50, 60 e 70 foram as de maior crescimento do emprego público. Na década de 50, quando estava sendo constituído o Estado do Pós-Guerra na Alemanha Ocidental, o crescimento dos *civil servants* foi mais expressivo do que o de qualquer outro tipo de vínculo (embora o número de *employees* tenha-se destacado também). Essa trajetória pode ser explicada pelo fato de que, naquele momento, se estavam ampliando as chamadas “funções típicas” de Estado, ou o que Rose (1976) chamou de “*defining functions*”²⁵ dos Estados nacionais. O crescimento expressivo dessa categoria ocupacional do setor público alemão também se deveu ao expressivo aumento do número de professores de todos os níveis de ensino, que, na Alemanha, gozam do *status* de *civil servants*, com tudo o que isso significa em termos de deveres e direitos. Da mesma forma, o crescimento dessa categoria funcional nas décadas seguintes (60 e 70) também se deveu ao crescimento do número de professores de todos os níveis de ensino, bem como o de policiais (Derlien, 2008; Derlien *et al.*, 2005).

Ao longo dos anos 60 e 70, quando — conforme mencionado e demonstrado na seção anterior — estava ampliando-se a presença de funções que constituem o cerne do chamado Estado de Bem-Estar Social, foram os *employees* que tiveram o maior crescimento, ampliando aceleradamente a sua presença no setor público, que já vinha em processo de expansão desde os anos 50. A trajetória dos *labourers* foi mais relevante nos anos 50 do que nos anos seguintes, pois foi nos anos 50 que o emprego em empresas estatais — uma das principais formas de atuação dos funcionários públicos assim classificados — cresceu significativamente. Também classificados entre os *labourers* estão funcionários exercendo tarefas não estratégicas de Estado nos âmbitos locais e das *lânders* — que também aumentaram naquele período. Nos anos 80, houve um acréscimo modesto do estoque de empregados do setor público e uma mudança de perfil pouco acentuada do ponto de vista do *status* ocupacional, revelada

²⁵ Dessa forma, são tarefas realizadas por *civil servants* aquelas dos ministérios (que fazem parte da chamada administração geral), as atividades de Justiça e todas as atividades de administração financeira, tanto no âmbito da Alemanha como nas esferas subnacionais. Todas as atividades de polícia também estão incluídas nos *civil servants*.

por uma ampliação da presença de *employees* na estrutura ocupacional. Essa ampliação da participação dos *employees* decorreu do processo geral de descentralização do emprego público segundo a esfera de governo, que ainda estava em curso nos anos 80, na esteira, ainda, do crescimento populacional, que demanda atividades relacionadas aos serviços sociais. Deve-se sublinhar que parcela significativa dos *employees* está concentrada nos âmbitos subnacionais de governo,²⁶ justamente porque são ali que se concentram, de modo geral, as atividades de fornecimento de serviços públicos típicos do Welfare State.

A partir dos anos 90, as alterações do perfil do emprego público foram muito mais intensas, por diversos motivos: (a) a própria reunificação e a maneira pela qual ela foi conduzida, bem como seus efeitos sobre a burocracia do setor público do País (re)unificado; (b) as privatizações das antigas estatais do lado ocidental e, principalmente, do lado oriental; e (c) o desmantelamento da estrutura burocrática herdada do lado leste. Fundamentalmente, houve, ao mesmo tempo, uma pronunciada redução do emprego público logo após o “salto” ocorrido imediatamente ao período pós-reunificação (ver, na Tabela 5, o crescimento entre 1990 e 1991) e uma significativa alteração de sua distribuição por esfera de governo e de seu perfil segundo o *status* ocupacional.

A reunificação (ocorrida em outubro de 1990) promoveu mudanças profundas na organização da burocracia estatal, notadamente no lado oriental. A administração do processo de reunificação teve participação de profissionais das duas antigas Alemanhas, mas a maior parte das decisões centrais acerca do “novo país” acabou sendo tomada pelas autoridades do lado ocidental, revelando que, na prática, houve uma incorporação da antiga Alemanha Oriental pela Alemanha Ocidental. Na maioria dos casos envolvendo os novos ministérios criados, prevaleceram as leis da antiga Alemanha Ocidental (Derlien, 1993, 2008).

O maior problema a ser enfrentado era a integração dos funcionários públicos da antiga Alemanha Oriental às novas funções públicas. Os exemplos históricos retirados da própria Alemanha (anexação da Áustria em 1938, a solução para o serviço público de Berlim em 1952 e o retorno da região do Sarre à República Federativa da Alemanha em 1956) não podiam ser tomados como referência, pois, nesses casos, a burocracia não foi eliminada, conforme sublinha Derlien (1993). Ademais, as relações de trabalho na antiga Alemanha Oriental eram muito diferentes das da Alemanha capitalista. Enquanto, na Alemanha Ocidental, havia emprego no setor privado e uma estratificação bastante pronunciada por *status* ocupacionais e respectivas carreiras dentro do setor público, no caso da República Democrática Alemã, ou Alemanha Oriental, a revolução de 1945

²⁶ Tanto em 1980 quanto em 1990, cerca de 90% de todos os *employees* atuavam nas *lânders* ou nos governos locais, onde são executados, em sua maior parte, os serviços públicos mais demandados pela população.

havia conformado um mercado de trabalho em que as relações laborais eram definidas no âmbito do Estado e não eram distintas entre si.²⁷ Ademais, assim como havia ocorrido no caso do regime nazista (embora, obviamente, com outra ideologia), o exercício do trabalho no setor público, na antiga Alemanha Oriental, era regulado pela lealdade às questões político-partidárias, algo que, pelo contrário, era claramente proscrito no caso dos funcionários públicos da antiga Alemanha Ocidental, notadamente no que se refere aos *civil servants* — cujo estatuto legal prezava pela neutralidade de sua atuação como servidor público. Por esse e pelo motivo de uma alegadamente expressiva oneração financeira, as autoridades da Alemanha unificada acabaram vetando o pleito, que já vinha desde a ruptura da antiga Alemanha Oriental por parte dos seus funcionários, no sentido de serem incorporados com o mesmo *status* dos *civil servants* da antiga Alemanha Ocidental na nova burocracia que estava sendo criada para a Alemanha unificada — cuja configuração jurídica seguiria, em seus pilares essenciais, as normas da antiga Alemanha Ocidental, conforme ficou claro na redação do tratado de união assinado em 18 de maio de 1990 (Derlien, 1993). Também foi criada, em 17 de junho de 1990, ou seja, no contexto do processo de reunificação, uma agência (Treuhand) encarregada de gerenciar as 8.500 empresas estatais existentes na antiga Alemanha Oriental. Na prática, a agência, que era uma *holding* sob controle do Governo Central, teve a tarefa de privatizar essas empresas (Derlien, 1993).

A incorporação da maior parte dos antigos funcionários públicos da Alemanha Oriental à nova burocracia criada na Alemanha unificada com o *status* de *employees* é o que explica o expressivo aumento do seu peso relativo (e dos números absolutos).

Nesse contexto, preocupava ao novo Ministério do Interior, que estava conduzindo a reunificação, a possibilidade de que todos os demais funcionários públicos da antiga Alemanha Oriental (não somente os das empresas estatais, como mencionado acima, mas também aqueles dedicados a diversas outras tarefas do exercício do serviço público) também fossem colocados à disposição da esfera central (federal) de poder da Alemanha unificada. Dessa forma, para evitar um excessivo aumento de funcionários no âmbito federal e para tornar mais viável a redução de seu contingente, ao longo dos anos seguintes ao estabelecimento da reunificação, os antigos funcionários da Alemanha Oriental, além de serem classificados, em sua quase totalidade, com o *status* de *employees*, também foram colocados à disposição dos respectivos estados confederados onde eles já atuavam ou dos governos locais (Derlien, 1993). Do quase 1,8 milhão de novos funcionários públicos incorporados pelo processo de reunificação entre 1990 e 1991 (Tabela 5), cerca de 75% foram alocados no

²⁷ Conforme lembra Derlien (1993, p. 324) acerca da natureza do trabalho exercido pelos funcionários da antiga Alemanha Oriental, “[...] *juridical training was the exception and vertical stratification based on the level of education between what was commonly regarded as the higher civil service and other grades was unknown*”.

âmbito das *lânders* e dos governos locais — dados da Tabela 6 revelam que houve crescimento de cerca de 637 mil nas *lânders* e de quase 700 mil nos governos locais (e quase todos na condição de *employees* ou de *labourers*).

Tabela 6

Evolução do emprego público, por esfera de governo, segundo *status* ocupacional, na Alemanha — 1950-2000

ANOS	TOTAL GERAL (1.000)	FEDERAL (1.000)			
		Total	Sevidores Civis (<i>civil servants</i>)	Trabalhadores de Colarinho Branco (<i>employees</i>)	Trabalhadores Manuais (<i>labourers</i>)
2000	4.421	576	386	104	86
1999	4.513	589	395	106	88
1998	4.619	608	395	109	103
1997	4.713	628	421	113	94
1996	4.814	645	432	116	97
1995	4.922	666	440	120	107
1994	5.666	1.311	760	210	341
1993	6.115	1.657	795	331	530
1992	6.305	1.700	816	357	527
1991	6.412	1.789	841	322	626
1990	4.656	1.363	818	164	382
1980	4.635	1.410	832	155	423
1970	3.852	1.411	804	169	437
1960	3.005	1.267	684	114	469
1950	2.210	896	358	81	457

ANOS	TOTAL GERAL (1.000)	LÄNDES (1.000)			
		Total	Sevidores Civis (<i>civil servants</i>)	Trabalhadores de Colarinho Branco (<i>employees</i>)	Trabalhadores Manuais (<i>labourers</i>)
2000	4.421	2.273	1.250	886	136
1999	4.513	2.314	1.250	902	162
1998	4.619	2.363	1.347	851	165
1997	4.713	2.402	1.249	961	168
1996	4.814	2.430	1.239	996	194
1995	4.922	2.454	1.227	1.031	196
1994	5.666	2.482	1.191	1.067	223
1993	6.115	2.511	1.155	1.080	276
1992	6.305	2.531	1.114	1.114	278
1991	6.412	2.572	1.080	1.209	283
1990	4.656	1.935	1.074	664	197
1980	4.635	1.823	1.003	620	201
1970	3.852	1.334	707	440	187
1960	3.005	1.004	522	301	181
1950	2.210	740	333	252	155

(continua)

Tabela 6

Evolução do emprego público, por esfera de governo, segundo *status* ocupacional, na Alemanha —1950-2000

ANOS	TOTAL GERAL (1.000)	LOCAL (1.000)			
		Total	Sevidores Civis (<i>civil servants</i>)	Trabalhadores de Colarinho Branco (<i>employees</i>)	Trabalhadores Manuais (<i>labourers</i>)
2000	4.421	1.572	173	990	409
1999	4.513	1.610	177	1.014	419
1998	4.619	1.648	181	1.022	445
1997	4.713	1.683	185	1.043	454
1996	4.814	1.739	174	1.061	504
1995	4.922	1.802	180	1.081	541
1994	5.666	1.873	187	1.124	562
1993	6.115	1.947	175	1.168	604
1992	6.305	2.074	166	1.224	684
1991	6.412	2.051	164	1.210	677
1990	4.656	1.358	163	747	448
1980	4.635	1.402	351	617	435
1970	3.852	1.107	299	421	387
1960	3.005	734	117	279	338
1950	2.210	574	103	212	258

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Derlien (2008).

A descentralização do emprego público também se deveu ao fato de que o antigo Estado da Alemanha Oriental era unitário, mas, após a reunificação, foram criadas novas *lânders*, que, embora menores, em geral, do que suas congêneres na Alemanha Ocidental, demandaram, de qualquer forma, a constituição de uma nova organização burocrática, que exigiu um contingente de funcionários públicos, nas *lânders*, maior do que se a estrutura burocrática do novo Estado tivesse sido formada com base em um novo Estado unitário.²⁸ A estrutura federativa do Estado alemão confere às *lânders* uma dupla função: a de executar as políticas públicas definidas no âmbito federal e a de manter, sob sua jurisdição (e sob a legislação por elas definidas), os respectivos governos locais, assumindo, assim, responsabilidades perante os mesmos. Decorre dessas funções a necessidade de constituição de uma burocracia regional relativamente complexa²⁹ — o que demanda a contratação de servidores públicos.

²⁸ A formação dessas *lânders* exigiu a constituição dos ministérios (espécie de secretarias estaduais, se comparados ao caso brasileiro) de cada uma delas. Desse ponto de vista, a reunificação acabou sendo “geradora” de postos de trabalho no âmbito regional.

²⁹ A parcela de servidores classificados como *public servants on contract*, ou seja, os *employees* e os *labourers* é maior nas *lânders* do que no Governo Federal, onde a presença dos *civil servants* é significativa, e suas funções vistas como “típicas” do serviço público. Nos governos locais, por sua vez, a parcela de *civil servants* é pequena (cerca de

A peculiaridade dos anos 90, na Alemanha, deriva não apenas de ter sido nos albores dessa década que ocorreu a reunificação alemã, mas também do fato de que a mesma coincidiu com o auge da hegemonia ideológica do neoliberalismo em âmbito internacional e, portanto, com o momento mais agudo de aplicação do seu receituário na política econômica e nas suas políticas sociais, inclusive na Alemanha recém-unificada. Ademais, a reação aos elevados custos financeiros da reunificação reforçou o discurso e as práticas, decorrentes do discurso neoliberal, em favor de cortes profundos de gastos públicos, especialmente os dispêndios com certos serviços sociais; ao mesmo tempo, aquele era um momento em que a ideologia hegemônica defendia políticas privatistas, o que confluía rapidamente para um amplo processo de privatização das antigas empresas estatais da antiga Alemanha Oriental (Derlien, 2008; OECD, 2008). Mas o processo de privatização não se resumiu às estatais da Alemanha Oriental, tendo atingido também empresas estatais da Alemanha Ocidental, sobretudo nos serviços de ferrovias, de correios e de telecomunicações, que ofereciam significativa quantidade de postos de trabalho no setor público da antiga República Federativa da Alemanha (OECD, 2008, Derlien, 2008). Essas medidas privatistas — ao lado das medidas de cortes de gastos públicos e, fundamentalmente, do desmantelamento da estrutura burocrática herdada da antiga Alemanha Oriental — explicam a queda, em números absolutos, do total de empregados no setor público da Alemanha, entre 1991 e 2000 (Tabela 5), de quase 1,8 milhão de postos de trabalho. Em 2000, o nível de emprego público na Alemanha unificada atingiu um nível inferior ao vigente em 1990, na antiga Alemanha Ocidental.³⁰

Os dados da Tabela 5 também explicitam o “salto” na quantidade de funcionários públicos classificados como *employees* entre 1990 e 1991, justamente porque assim foi classificada a maior parte dos funcionários públicos da antiga Alemanha Oriental. Da mesma forma, a pronunciada ampliação (crescimento de 56% entre 1990 e 1991) dos chamados *labourers* deveu-se ao processo de reunificação e, mais especificamente, ao elevado número de funcionários de “colarinho azul” herdados das antigas estatais da Alemanha do Leste, sem contar os funcionários dos governos locais.

10%), sendo bastante inferior ao que ocorre no âmbito federal e menor do que acontece nas *lânders*.

³⁰ A magnitude da redução do emprego público ao longo dos anos 90 pode também ser medida pelo fato de que, em 2000, o número de funcionários públicos por mil habitantes (cerca de 60) havia atingido patamar semelhante ao vigente em 1960 (57 funcionários para mil habitantes), a partir de quando essa relação não parou de crescer até 1985 (64 em 1970, 76 em 1980, 80 em 1985 e 78 em 1990, às vésperas da reunificação). Imediatamente depois da reunificação, a relação chegou a 84 em 1991, a partir de quando teve queda contínua, culminando com o valor de 60 em 2000.

Após a consolidação da reunificação, os setores de atividade que mais “contribuíram” para a expressiva redução do emprego público (cerca de 2 milhões de postos de trabalho) foram os seguintes³¹: (a) as atividades especificamente exercidas pelas empresas privatizadas, que contribuíram com cerca de 1,2 milhão de postos eliminados (ferrovias, empresas públicas de fornecimento de água e de energia de todo o tipo, além do setor de transportes, bem como os serviços de correios e de empresas de telecomunicações); (b) as atividades sociais, que contribuíram com cerca de 420 mil postos e que congregam atividades de saúde, serviço social e de habitação, dentre outras; (c) as atividades consideradas típicas de Estado, como as que se incluem na administração geral, nos serviços de imigração, nas atividades civis e militares de defesa, todas as atividades de polícia e de segurança interna e também as atividades de educação. Essas atividades sofreram menor redução, mas, mesmo assim, não se tratou de um encolhimento desprezível, pois somou cerca de 380 mil postos de trabalho. É importante destacar estas últimas aqui, pois, entre elas, se incluem a maior parte dos servidores públicos inseridos no posto mais privilegiado da carreira, os *civil servants*.

Os dados das Tabelas 5 e 6 revelam que o grupo ocupacional formado pelos *civil servants* foi alvo de uma queda em seu nível de emprego que, em outras circunstâncias que não as específicas do processo de reunificação, seria pouco esperada. A trajetória dos *civil servants* foi peculiar. Em princípio, houve aumento de seu contingente, devido ao fato de terem sido incorporados policiais e educadores da antiga Alemanha Oriental aos já existentes na Alemanha Ocidental. Posteriormente, porém, houve queda do número desses servidores, quase toda ela restrita ao âmbito federal (Tabela 6), devido às próprias características das atividades que se haviam somado ao contingente de *civil servants* da antiga Alemanha Ocidental. Essa redução do número de *civil servants*, porém, foi menos expressiva do que as respectivas reduções ocorridas nos casos dos *employees* e dos trabalhadores manuais (Tabelas 5 e 6).

De todo modo, a queda do número dos servidores de Estado (*civil servants*) não pode ser negligenciada. Derlien (1993) oferece uma explicação esclarecedora para a redução do emprego dentro dessa categoria ocupacional. Segundo o autor, após a integração dos funcionários de Estado da antiga Alemanha Oriental, a nova administração absorveu, na categoria de *civil servants* (a maioria dos quais em âmbito federal), cerca de 560 mil funcionários, principalmente nas seguintes áreas: ministérios sob a supervisão de Berlin Oriental, funcionários das forças armadas e soldados em geral, profissionais dos correios e empregados das ferrovias do leste

³¹ Para ver os dados setoriais com mais detalhe, consultar Derlien *et al.* (2005). Os dados serão mencionados, aqui, apenas sucintamente por limite de espaço para a elaboração deste artigo.

alemão. Nos anos seguintes,³² ocorreram demissões de diversos desses servidores, o que explica a redução do número de *civil servants* no âmbito federal, de acordo com a Tabela 6. As demissões ocorreram por diversos motivos, sendo o principal deles simplesmente o fechamento de alguns escritórios em que muitos desses profissionais foram alocados, por causa do desmantelamento de diversas estruturas estatais provenientes da antiga Alemanha Oriental, cuja razão de existir se relacionava exatamente ao apoio às atividades de antigas empresas estatais que também foram extintas.³³

A queda do número de funcionários públicos registrados como *employees* explica-se pelo extensivo desmantelamento das atividades que antes eram exercidas pelos antigos funcionários públicos da Alemanha Oriental, que, em sua grande maioria, conforme descrito acima, foram classificados como *employees* na Alemanha unificada. Em particular, destaca-se o fato de que muitos escritórios foram fundidos, e parcela expressiva dos servidores inicialmente ali alocados (e considerados em excesso), logo após a reunificação, foi demitida, uma vez que o *status* ocupacional de que gozavam na burocracia tornava sua demissão mais possível.

No caso dos *labourers*, o intenso processo de privatização das empresas da antiga Alemanha Ocidental e a redução de diversas atividades em diferentes esferas de governo antes executadas por esses servidores explicam a redução a um terço de seu contingente entre 1991 e 2000 (Tabela 5). Nesse caso, também entram os trabalhadores de empresas de telecomunicações e de transporte ferroviário da antiga Alemanha Ocidental que foram privatizadas entre 1994 e 1995 (Tabela 5). Os dados da Tabela 6 mostram que a redução dos *labourers* também foi bastante pronunciada no âmbito federal por causa das privatizações acima mencionadas, mas também nos âmbitos local e das *länders*, onde houve também privatizações (especialmente das atividades de transportes). Deve-se ainda mencionar que a expressiva queda do número de postos de trabalho nas duas categorias menos qualificadas do serviço público se deveu ao fato de que houve, ao longo dos anos 90, um processo de redução³⁴ (por fusão ou

³² Na verdade, grande parte já foi demitida antes da virada do ano, o que explica nem aparecerem nos indicadores de 1991.

³³ Além disso, houve diversos casos de servidores demitidos incondicionalmente, como rezava a nova legislação, por causa de colaboração (por muitos deles, inicialmente, fraudulentamente negada, em depoimentos) com a antiga polícia secreta alemã oriental (Ministerium für Staatssicherheit (Stasi)) ou por causa de comprovado envolvimento com agressão aos direitos humanos. Além disso, houve uma quantidade não desprezível de aposentadorias (a idade limite era 57 anos, apenas), e essas funções não foram repostas. (Derlien, 1993).

³⁴ Segundo Derlien (2008), são cerca de 14 mil governos locais, ligados a (a partir de 1990) 16 *länders*.

incorporação de unidades entre si) do número de governos locais³⁵ e a consequente desmontagem ou ampla retração de suas respectivas estruturas administrativas, o que explica especialmente a diminuição de *employees* e *labourers* no período.

As mudanças do mercado de trabalho do setor público alemão não se restringiram a esses aspectos vinculados ao *status* ocupacional. Houve também um processo generalizado de precarização do trabalho no setor público — e isso, em boa medida, também esteve relacionado aos cânones definidos pelo contexto histórico e ideológico do momento da reunificação. As medidas em torno da flexibilização do mercado de trabalho³⁶ — pedra de toque do receituário neoliberal — geraram reflexos também no mercado de trabalho do setor público. Um dos principais símbolos da precarização denotou-se pelo aumento do emprego em tempo parcial (Tabela 7) ao longo dos anos 90 (e que persistiu ao longo da primeira década do atual século). O acelerado processo de crescimento da participação do emprego em tempo parcial resultou de uma decisão de mitigar os efeitos humanos decorrentes da expressiva redução do emprego público no antigo leste alemão.

³⁵ Na consolidação do processo de reunificação, houve uma significativa alteração na distribuição do emprego público por esfera de governo, relacionada à própria expansão territorial devida à incorporação da Alemanha Oriental, o que provocou a ampliação de milhares de entes subnacionais (a estrutura federativa alemã tem por característica ser formada por milhares de governos locais, os quais, por sua vez, são relacionados às suas respectivas *länders*). Na antiga Alemanha Oriental, o Estado era unitário, e, quando houve a incorporação à Alemanha Ocidental, no processo de reunificação, foram criadas novas *länders*, com suas respectivas estruturas burocráticas, aproveitando parte expressiva de funcionários públicos da antiga Alemanha Oriental e também atraindo (notadamente em cargos mais altos do escalão burocrático, conforme assevera Derlien (1993)) servidores oriundos da antiga Alemanha Ocidental. Posteriormente, porém, muitas dessas atividades foram eliminadas — conforme já sublinhado acima —, e muitos dos governos locais sofreram um processo de fusão de suas respectivas burocracias, também provocando redução de pessoal. De todo modo, os funcionários que foram mantidos promoveram uma mudança expressiva no perfil da distribuição do emprego público por esfera de governo em favor das esferas locais e das *länders*.

³⁶ Para uma análise detalhada do processo de flexibilização dos mercados de trabalho ocorrido nos países europeus ocidentais e de seus efeitos nefastos em termos de geração de postos de trabalho e de deterioração do perfil distributivo nesses países, conferir Mattos (2009).

Tabela 7

Emprego público, exclusive estatais, segundo o regime da jornada de trabalho,
na Alemanha — 1997-2010

ANOS	NÚMERO DE OCUPADOS (milhões)			PERCENTUAL	
	Tempo Integral	Tempo Parcial	Total	Tempo Integral	Tempo Parcial
2010	3,11	1,48	4,59	67,7	32,3
2009	3,12	1,43	4,55	68,6	31,4
2008	3,11	1,40	4,51	69,0	31,0
2007	3,14	1,40	4,54	69,2	30,8
2006	3,19	1,38	4,57	69,8	30,2
2005	3,24	1,36	4,60	70,4	29,6
2004	3,33	1,34	4,67	71,3	28,7
2003	3,44	1,34	4,78	72,0	28,0
2002	3,52	1,29	4,81	73,2	26,8
2001	3,58	1,24	4,82	74,3	25,7
2000	3,70	1,21	4,91	75,4	24,6
1999	3,81	1,16	4,97	76,7	23,3
1998	3,95	1,12	5,07	77,9	22,1
1997	4,08	1,08	5,16	79,1	20,9

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Censo da Alemanha (Germany, 2012).

NOTA: Foi utilizado o critério nacional, ou seja, pessoas que moram e trabalham na Alemanha.

Conclusões

A montagem do Estado nacional alemão, após a unificação de 1871, promoveu expansão do emprego público em diversas atividades. A peculiaridade do caso alemão residiu nas atividades produtivas e nos serviços de transporte, que contaram com presença significativa do Estado no processo de industrialização do País. Além disso, o período bismarkiano e o que o sucedeu, durante a formação da República de Weimar, presenciaram a montagem de um Estado de Bem-Estar que distinguia a Alemanha de seus vizinhos europeus naquele período.

No pós Segunda Guerra Mundial, a democratização alemã — assim como ocorreu na maior parte dos países europeus desenvolvidos, no mesmo período — foi montada sobre uma estrutura de Estado de Bem-Estar Social que foi responsável pela promoção de aumento do emprego público nas atividades de educação, serviços sociais e nos serviços de saúde. Neste último caso, porém, reside mais uma peculiaridade alemã: a oferta de serviços de saúde é predominantemente centrada em atividades privadas, embora financiadas pelo setor público. Essa é basicamente a razão pela qual o percentual do emprego público alemão, em relação ao

conjunto de ocupados, é menor do que o da maior parte dos países europeus de renda *per capita* próxima à alemã. De todo modo, o peso relativo de cerca de 15% e o volume de emprego público na então Alemanha Ocidental representavam uma magnitude não desprezível dessa forma de ocupação, que teve papel decisivo no dinamismo do mercado de trabalho do País, no período, contribuindo para o desenvolvimento econômico da Alemanha e para o dinamismo de seu mercado interno.

Nos anos 90, as mudanças institucionais promovidas pela reunificação impactaram diretamente no estoque e no perfil do emprego público. O redesenho do Estado alemão fez-se sob um cenário em que o neoliberalismo e a adoção de políticas de “reforma” do setor público, respaldada pela doutrina do New Public Management (NPM), o homólogo do neoliberalismo na área da administração pública,³⁷ eram hegemônicos. Além de promover privatizações e de “racionalizar” gastos públicos na área social, a NPM realizou uma progressiva transferência de funções do serviço público para as esferas subnacionais de poder, reforçando movimento que já vinha ocorrendo desde os anos 50 — embora por outros motivos.

Outra forma de reduzir o emprego no setor público, nos anos 90, foi através da ampliação do percentual de ocupações exercidas em tempo parcial. Dados mais recentes, que incorporam a atual crise que assola a Europa e que afeta a economia alemã, revelam que o recurso à promoção do emprego em tempo parcial tem-se mantido como uma estratégia de redução de custos por parte do poder público.

O estudo da evolução do emprego público na Alemanha revela uma forma de descrever as mudanças econômicas, institucionais e ideológicas que afetaram o funcionamento do seu setor público. Não deixa de ser interessante verificar que, após as amargas experiências dos anos 20, com a hiperinflação e suas consequências sociais, econômicas e políticas, os formuladores da política econômica e das políticas públicas adotaram uma postura conservadora em relação à presença do Estado na vida econômica

³⁷ Os cânones do NPM foram concebidos, originalmente, nos países de origem anglo-saxônica, buscando fornecer um substrato teórico para a “flexibilização” dos Estados unitários que caracterizam os países daquela tradição. Através das concepções fundadoras da NPM, foram geradas decisões para “enxugar” a máquina administrativa de países com Estados unitários, como Nova Zelândia e Reino Unido, dentre outros. Na Alemanha, os ditames da NPM foram extensivamente incorporados aos processos de gestão do Estado, embora não tenham sido originalmente concebidos para Estados federativos. A ideia central do NPM é descentralizar a gestão de pessoal do Estado nacional em favor dos entes federativos locais e dos ministérios para agências. A intenção não declarada, em todos os países que adotam essas formas de gestão preconizadas pela NPM — independentemente de sua tradição —, é favorecer processos de redução do estoque de funcionários públicos (normalmente, a legislação que regula o funcionamento das agências ou a execução das tarefas orçamentárias e de gestão de pessoal nos entes locais são menos rígidas do que as de âmbito federal ou nacional) ou pelo menos diminuir custos com pessoal, tornando as negociações salariais mais descentralizadas e debilitando o poder de barganha dos mesmos.

da Nação, conforme salienta Allen (1989). Além disso, os traumas provocados pelo nazismo também acabaram criando uma postura geral na sociedade alemã de rejeição a uma maior interferência do Estado no cotidiano dos cidadãos, de tal forma que a dimensão do Welfare State alemão, durante os chamados “Anos Dourados” (Hobsbawm, 1995) do capitalismo, foi menor, se medido pelo nível de emprego público, do que a de países europeus, como França, Holanda e os escandinavos, por exemplo,³⁸ a despeito de a Alemanha ter uma herança mais antiga em termos de Estado de Bem-Estar Social.

Nos anos que se sucederam à reunificação, o conservadorismo também mostrou a sua face, aproveitando-se do cenário de altos custos fiscais inerentes à própria dimensão do esforço unificador. Nos anos mais recentes, o “ajuste” tem sido imposto na forma de uma ampliação da parcela do emprego público exercido em jornada reduzida, fugindo à tradição da formação da burocracia estatal alemã e também à mais recente prática que norteou a formação do Welfare State do pós Segunda Guerra Mundial. Deve-se registrar a necessidade de investigar como essas recentes práticas de privatização de serviços públicos, de fusão de atividades prestadas pelo Estado e de aumento do peso relativo do emprego exercido em jornada reduzida têm afetado a natureza e a qualidade do serviço público oferecido à população alemã.

³⁸ Essa afirmação, comparando a dimensão do Estado de Bem-Estar Social alemão ao de outros países pelo critério do percentual do emprego público em relação ao conjunto do emprego, foi defendida em Mattos (2011a), em que o autor fundamenta sua conclusão com base nos dados de emprego público de países da Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Diversas publicações da OCDE (ver OECD, 1991, 1997, 2001, 2001a), bem como um CD-ROM da mesma instituição, permitem fazer a referida comparação. Os estudos de casos nacionais reunidos em Derlien e Peters (2008), que utilizam informações retiradas dos respectivos sistemas nacionais de estatísticas e outras fontes, também permitem fazer a comparação que dá ensejo à afirmação segundo a qual o peso do emprego público alemão é inferior ao dos outros países mencionados. A ressalva de que tal comparação deve ser feita pelo peso do emprego público deve-se ao fato de que é preciso ter algum critério objetivo para o cotejamento. De qualquer forma, conforme Mattos (2011a) ponderou, esse peso menor do emprego público alemão em relação aos países escandinavos, bem como a países como França e Holanda, deve-se, dentre outros fatores institucionais, ao fato de que, na Alemanha, parcela relevante dos serviços de saúde, embora financiados por transferências de recursos provenientes do setor público, são executados por agentes (médicos, enfermeiros, etc.) privados, não impactando, portanto, no emprego do setor público. Para maiores detalhes sobre o setor de saúde alemão e seus efeitos sobre o emprego público, ver Derlien (2008), Derlien *et al.* (2005) e Derlien e Peters (2008). Para uma comparação mais ampla, envolvendo diversos países, em termos de emprego público e gastos públicos no setor de saúde, ver Silva e Mattos (2009).

Referências

ALLEN, C. S. The Underdevelopment of the Keynesianism in the Federal Republic of Germany. In: HALL, P. A. **The Political Power of the Economic Ideas: keynesianism across Nations**. Princeton and New Jersey: Princeton University, 1989. P. 263-290.

CARDOSO Jr., J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. (Diálogos Para o Desenvolvimento).

CONTI, F.; SILEI, G. **Breve Storia dello Stato Sociale**. Roma: Carocci, 2010.

CULLITY, J. P. The Growth of Government Employment in Germany, 1882-1950. **Zeitschrift fuer die Gesamte Staatswissenschaft**, Tuebingen, v. 123, p. 201-212, 1967.

DERLIEN, H. U. German Unification and Bureaucratic Transformation. **International Political Science Review**, Thousand Oaks, v. 14, n. 4, p. 12-28, 1993.

DERLIEN, H. U. The German public service: between tradition and transformation. In: DERLIEN, H. U.; PETERS, B. G. **The State at Work: public sector employment in ten western countries**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2008.

DERLIEN, H. U.; PETERS, B. G. **The State at Work: public sector employment in ten western countries**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2008.

DERLIEN, H. U. *et al.* **The German Public Service Structure and Statistics**. Bamberg: University of Bamberg, 2005.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, set. 1991.

EVANS, R. J. **A chegada do Terceiro Reich**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2010.

GERMANY. **Federal Statistics Office**. 2012. Disponível em: <<https://www.destatis.de/EN/Homepage.html>>. Acesso em: 22 mar. 2013.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

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: public sector employment in ten western countries**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2008.

KEMP, T. **A revolução industrial na Europa do século XIX**. Lisboa: Ed. 70, 1985.

LIST, G. F. **Sistema nacional de economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

MADDISON, A. **Development Centre Studies The World Economy: a millennial perspective**. Paris: OECD, 2006.

MATTOS, F. A. M. 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, p.165-181, 2000.

MATTOS, F. A. M. Emprego público em perspectiva internacional: evolução histórica e diferenças nos perfis. In: CARDOSO Jr., J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011a. (Diálogos Para o Desenvolvimento).

MATTOS, F. A. M. Emprego público no Brasil: aspectos históricos e evolução recente. In: CARDOSO Jr., J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011b. (Diálogos Para o Desenvolvimento).

MATTOS, F. A. M. **Emprego público no Brasil: aspectos históricos, inserção no mercado de trabalho nacional e evolução recente**. Brasília, DF: IPEA, 2011c. (Texto Para Discussão, 1582).

MATTOS, F. A. M. **Emprego público nos países desenvolvidos: evolução histórica e diferenças nos perfis**. Brasília, DF: IPEA, 2011d. (Texto Para Discussão, 1578).

MATTOS, F. A. M. **Flexibilização do trabalho: sintomas da crise**. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2009.

MONIZ BANDEIRA, L. A. **Formação do império americano**. São Paulo: Record, 2009.

OLIVEIRA, C. A. B. **O processo de industrialização**. São Paulo: UNESP, 2003.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT — OECD. **Economic Outlook**. Paris: OECD, 2001.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT — OECD. **Government at a Glance**. Germany: Country note, 2009.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT — OECD. **Historical Statistics: 1960-1989**. Paris: OECD, 1991.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT — OECD. **La mesure de l'emploi public dans les pays de l'OCDE: sources, méthodes et résultats.** Paris: OECD, 1997.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT — OECD. **OECD economic survey of Germany.** Paris: OECD, 2008.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT — OECD. **Resume de l'analyse des données sur les principales tendances de l'emploi et des rémunérations dans de secteur public.** Paris: OCDE, 2001a.

ROSE, R. (Org.). **Public employment in western nations.** Cambridge: University, 1985.

ROSE, R. On the priorities of government: a developmental analysis of public policies. **European Journal of Political Research**, Chichester, UK, v. 4, p. 247-289, Sep 1976.

ROUBAN, L. The french paradox: a huge but fragmented public service. In: DERLIEN, H. U.; PETERS, B. G. **The State at Work: public sector employment in ten western countries.** Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2008.

SCHMIDT, K. D.; ROSE, R. Germany: the expansion of an active state. In: ROSE, R. (Org.). **Public employment in western nations.** Cambridge: Cambridge University, 1985.

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**, São Paulo, v. 29, n. 3, p. 115, jul./set. 2009.

VIANA, A. L. A. Modelos de proteção social e de regulamentação dos mercados de saúde. In: FÓRUM DE SAÚDE COMPLEMENTAR, Brasília, DF, 2008.