

O emprego público no Brasil, nos anos 90

Eneuton Pessoa
Marcilene Martins

Doutor em Economia pela Unicamp.
Doutoranda em Economia pela Uni-
camp e Professora da UFRGS.

Resumo

O artigo analisa a evolução do emprego público no Brasil, nos anos 90, por esfera de governo, ramo de atividade e categoria do emprego. Ele parte das análises que atribuem ao emprego público um papel compensador ou anticíclico na crise do mercado de trabalho, nos anos 80. O objetivo, assim, é buscar aferir se esse papel foi desempenhado nos anos 90, tendo em vista as políticas de "downsizing" aplicadas no setor público, na última década. Ademais, ele evidencia uma precarização do emprego público, a exemplo do ocorrido noutros países. Com efeito, as políticas de "downsizing", para além dos seus efeitos redutores, contribuíram, nos anos 90, aqui e noutros países, para a precarização de parcelas do emprego público. E isso, de certo modo, contraria o senso comum, que atribui ser o emprego público uma forma privilegiada de entrada no mercado de trabalho.

Palavras-chave

Emprego; setor público; administração pública.

Abstract

The article analyses the public employment evolution in Brazil in the 90's, by government sphere, activity branch and employment category. It is based on the several analysis which attributes a compensating or anticyclical role to government employment during labour market crisis in Brazil in the 80's. So its aim is verifying if this role was also fulfilled in the 90's, regarding the downsizing policies deployed in the government sector during last decade. Thereafter it shows a downgrade process in the job conditions of government employment which is similar in kind to those occurred in other countries. In fact, the downsizing policies, besides their reducing effect on civil service, added to make worst the

job conditions in parcels of it in the 90's, here and in other countries. This contradicts the common sense, which regards civil service a privileged way to get in the labour market.

**Os originais deste artigo foram recebidos
por esta Editoria em 16.07.02.**

Introdução

Na década de 80, atribuiu-se ao emprego público um papel compensador ou anticíclico no mercado de trabalho. O período recessivo de 1981 a 1983 e o menor crescimento do emprego não agrícola formalizado tiveram como contrapartida o bom desempenho do emprego na administração pública e nos ramos de atividade onde é tradicionalmente forte a presença estatal. Nos anos 90, a situação modificou-se. Ao processo de abertura comercial e ajuste do mercado de trabalho, com seus efeitos inibidores sobre o emprego, somam-se as políticas restritivas no setor público. No entanto, poucas evidências há sobre a evolução do emprego público nos anos 90. O artigo trata dessa questão.

Assim, o primeiro item recupera a discussão sobre a evolução do emprego público, no âmbito da crise do mercado de trabalho nos anos 80. O segundo item trata da evolução do emprego público na década de 90. Na conclusão, a evolução internacional do emprego público, nas últimas décadas, evidencia que, nos anos 90, o Brasil reproduziu o que vem ocorrendo no resto do mundo.

1 - Emprego no setor público do Brasil, nos anos 80

De início, cabe dizer que não há informações sobre a evolução do emprego público nos anos 80. As evidências restringem-se ao comportamento do emprego na administração pública e nos outros ramos onde a presença do Estado é forte. De todo modo, considerando-se o ocorrido na administração pública, é comum afirmar-se do melhor desempenho relativo do emprego público. Cacciamali e Lacerda (1994) observam que, entre 1979 e 1988, o emprego no setor público cresceu, em média, 5,5% a.a., enquanto o emprego não agrícola cresceu somente 1,27% a.a. Santos e Ramos (1990) avaliam que o emprego formal ficou estagnado no período 1980-86 (0,4% a.a.), ao passo que o emprego público cresceu cerca de 6,1% a.a. Baltar (1996) 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, esse autor compartilha da visão geral sobre o bom desempenho do emprego no setor público, na década de 80.

Com efeito, pela RAIS-Painel Fixo, o crescimento do emprego na administração e nos serviços de utilidade pública respondeu pela expansão do emprego formal não agrícola na década. À exceção do setor serviços, onde também é forte a presença do setor público, nos demais ramos caiu o emprego. No subperíodo 1980-84, notadamente de descenso do mercado de trabalho, não fosse a expansão do emprego na administração pública, a queda no emprego urbano formal teria sido maior.

Tabela 1

Evolução do emprego formal não agrícola, por atividades selecionadas, no Brasil — 1980-90

ANOS	ADMINIS- TRAÇÃO PÚBLICA	INDÚSTRIA DE TRANS- FORMAÇÃO	CONS- TRUÇÃO CIVIL	SERVI- ÇOS	COMÉR- CIO	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. Ministério do Trabalho. **Painel Fixo da RAIS 1979/1992**. Brasília: Secretaria de Políticas de Emprego e Salário, 1996.

NOTA: Os dados têm como base 1979 = 100.

Nas grandes regiões, a expansão do emprego público foi maior nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Cacciamali; Lacerda, 1994; Santos; Ramos, 1990). Nas esferas de governo, aponta-se que, pelo menos para o período 1982-85, o crescimento foi maior nos estados e nos municípios (Cacciamali; Lacerda, 1994; Maia; Saldanha, 1988). De 649,1 mil novos empregos entre 1982 e 1985, 52% foram criados nos estados; 42%, nos municípios; e 5,9%, na União (Maia; Saldanha, 1988).

Na época, a simultaneidade da crise do mercado de trabalho, da transição política e do ocaso do regime militar contribuíram para as visões do Estado como “empregador de última instância” com traços político-eleitorais. Para Santos e Ramos (1990), o regime de 1964, que não se descuidou de sua legitimação eleitoral, teria criado empregos no setor público, principalmente nas regiões mais atrasadas, para controlar a transição política. Cacciamali e Lacerda (1994) identificaram na expansão do emprego público da década um mecanismo de compensação para atenuar os impactos da crise e manter a fidelidade dos grupos políticos regionalizados. Isso seria a contrapartida da inexistência de políticas trabalhistas ativas e das limitações do sistema de proteção para os desempregados, principalmente nas esferas estadual e municipal de governo e nas regiões mais pobres.

De outra parte, a expansão do emprego no setor público, na década de 80, ocorreu simultaneamente à deterioração do nível salarial, pelo não-repasse integral dos índices de inflação. Isso é particularmente comum nas esferas subnacionais de governo e nas regiões mais pobres, onde praticamente inexistente a prática das negociações trabalhistas. Com efeito, as análises tendem a convergir para a hipótese de que, em situações de crise fiscal e financeira do Estado, os salários, ao invés do emprego, tendem a ser a variável primeira de ajuste nos gastos com pessoal (Ginneken, 1990; Marshall, 1990).

Em resumo, embora não se tenham informações mais apuradas sobre a evolução do emprego público nos anos 80, há um certo consenso a respeito do seu bom desempenho à base do que ocorreu nos ramos onde a presença do setor público é forte, não obstante a tendência à queda do nível salarial no setor. Assim, o emprego público teria cumprido um papel compensador no mercado de trabalho urbano formal nos anos 80, e particularmente anticíclico no período 1981-84.

2 - Emprego no setor público do Brasil, nos anos 90

Os anos 90 foram particularmente difíceis para o emprego formal. Em que pese a recuperação econômica em 1992-95, o nível de emprego formal em 1996 foi inferior ao de 1989, em particular na indústria de transformação, na construção civil e no comércio (Baltar; Coutinho; Camargo, 1999).

Enquanto, na década de 80, o aumento do emprego na administração pública e nos serviços de utilidade pública responderam pelo crescimento do emprego formal, nos anos 90, à primeira vista, a depender das políticas restritivas no setor público, mais proeminentes em nível federal, o emprego público tenderia a cair.

Por outro lado, em países com estrutura político-administrativa federal, a exemplo do Brasil, a União tende a responder por uma parcela menor do emprego público. Assim, faz-se necessário considerar também o ocorrido com o emprego público nas outras esferas de governo.

2.1 - Informações baseadas na PNAD

Nos anos 90, a disponibilização de informações pela PNAD em nível de microdados possibilitou distinguir o emprego entre os setores público e privado e a elaboração de uma definição mais ampla de emprego público, o suficiente para incluir,

“(...) o conjunto de pessoas que, na semana de referência, no trabalho principal, era empregada nos setores públicos federal, estadual e municipal, que abrange, além das entidades de administração direta, as fundações, as autarquias e as empresas públicas e de economia mista” (1996).

Essa definição ampla tem a vantagem óbvia de se poder enumerar os empregados públicos alocados fora do serviço público tradicional e da Administração Direta do Governo.

Tabela 2

Emprego público, por esfera de governo, no trabalho principal, no Brasil — 1992-1999

(1 000 pessoas)

ESFERAS DE GOVERNO	1992	1995	1997	1998	1999
Federal	1 477	1 443	1 396	1 544	1 440
Estadual	3 362	3 442	3 274	3 177	3 154
Municipal	2 666	2 958	3 030	3 228	3 333
TOTAL	7 505	7 843	7 700	7 949	7 927

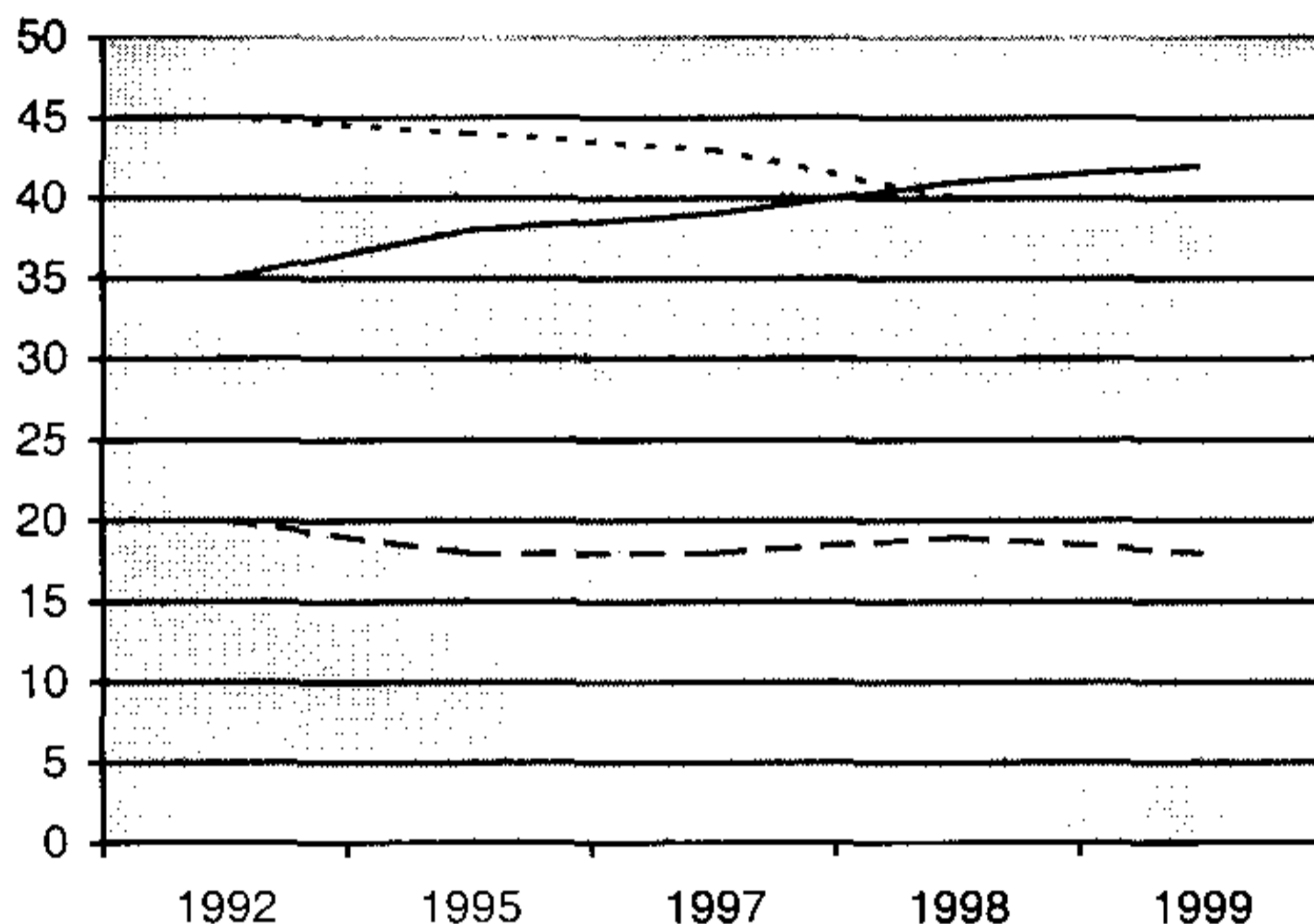
FONTE DOS DADOS BRUTOS: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS: notas metodológicas. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

Em 1992, havia cerca de 7,5 milhões de empregados públicos. Em 1999, o número cresceu para pouco mais de 7,9 milhões. Um aumento absoluto de cerca de 400 mil novos empregos e uma variação aproximada de 5,6% em sete anos; um ritmo lento de aumento médio do emprego. Apenas na esfera municipal o emprego cresceu de forma contínua. O emprego estadual cresceu na primeira

metade dos anos 90 e caiu na segunda. Na União, o emprego reduziu-se ao longo da década, à exceção do crescimento ocorrido em 1998.

Gráfico 1

Percentual do emprego público, por esfera de governo,
no trabalho principal, no Brasil — 1992-1999



Legenda: — — — Federal - - - - - Estadual ————— Municipal

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS: notas metodológicas; Tabulações especiais.
Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

A União e os estados contribuíram para reduzir o emprego público, e os municípios, para aumentá-lo. Em 1999, o emprego municipal já representava 42% do emprego, seguido da esfera estadual, com aproximadamente 40%, e da federal, com 18%. Nesse sentido, a evolução do emprego público nos anos 90 foi o resultado de uma evolução diferenciada por esfera administrativa. Enquanto estados e União implementaram políticas restritivas do emprego, os municípios passaram longe desse processo.

Não fosse a expansão do emprego público no âmbito municipal, teria havido uma redução absoluta do emprego público nos anos 90. Aliás, coisa que ocorreu de forma inédita no período 1995-97. Até então, não havia qualquer registro de queda absoluta do emprego público no País.

Na década, as políticas de ajuste incidiram, fundamentalmente, sobre a União e sobre os estados. Na esfera federal, desde 1989, no Governo Collor,

começaram as demissões de funcionários públicos não estáveis, a limitação de novas contratações, “estímulos” à aposentadoria, a terceirização de serviços, etc. No Governo FHC, a anúncio do Plano de Demissão Voluntária (PDV) e a continuidade das políticas restritivas, como o congelamento de vagas, deram continuidade ao processo. Mas é o Programa Nacional de Desestatização que, ao longo dos anos, vinha produzindo efeitos mais permanentes. Antes de privatizadas, geralmente as empresas adotam medidas visando à redução de pessoal. Até 1997, na esfera federal, 57 empresas foram privatizadas e transferidos 147.619 trabalhadores para o setor privado (Privatização..., 1998).

Na esfera estadual, o processo de ajuste é mais recente. A partir de 1994-95, começaram os acordos de negociação das dívidas estaduais e os adiantamentos de recursos federais, incluindo a venda de bancos, estatais, participações acionárias e o compromisso de cortar gastos. No período 1996-98, segundo dados do BNDES, foram privatizadas 24 empresas e bancos estaduais e foi vendida a participação acionária do Estado em outras 13 empresas. A tendência delineada no período 1995-98 nos estados é o esforço de redução do gasto com pessoal e do número de servidores. Abrucio e Costa (1998) identificaram reduções de pessoal em 16 estados.

A esfera municipal, até o momento, vem passando ao largo das políticas de ajuste de pessoal. Na década, alguns fatores podem ter contribuído para a melhor performance do emprego público na esfera municipal. Um primeiro deles foi a criação de grande número de municípios. No período 1988-97, foram criados 1.318 municípios. Em 1988, havia 4.189, e, em 1997, o número aumentou para 5.507; um crescimento líquido de 28,5% (Ibid.).

Um segundo fator foi a tendência à descentralização dos serviços de saúde no nível dos municípios para a consolidação do SUS. Em 1993, a Norma Operacional Básica (NOB-93) do Ministério da Saúde estabeleceu a transferência de recursos financeiros para os municípios, correspondente ao custeio do teto ambulatorial e hospitalar fixado. No período 1994-96, o número de municípios alçados à condição semiplena de gestão municipal passou de 24 para 137, incluindo as capitais de 11 estados, com uma cobertura de 16% da população do País. Um terceiro fator, na educação, com a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) em 1997: os municípios foram induzidos a assumir matrículas da rede estadual de ensino. Em 1998, por exemplo, a rede municipal assumiu toda a oferta de novas matrículas da educação fundamental (Ibid.).

Por fim, tomando-se a evolução do emprego público em relação à evolução do emprego não agrícola, tem-se, na década de 90, uma queda de participação do emprego público. Essa participação, que era de 25,8% em 1992, caiu para 24,5% em 1998; uma queda de 1,3 ponto percentual. A redução de participação, mesmo pequena, denota a pior performance do emprego público em relação ao

emprego no setor privado das áreas urbanas, sobretudo quando se leva em consideração que a década de 90 foi, em particular, difícil para as ocupações não agrícolas com vínculo contratual.

Tabela 3

Emprego não agrícola, por setor de emprego, no trabalho principal, no Brasil — 1992-1998

SETORES	1992		1995	
	Número (1 000 pessoas)	%	Número (1 000 pessoas)	%
Público	7 505	25,8	7 843	25,4
Privado	21 549	74,2	22 998	74,6
TOTAL	29 054	-	30 841	-

SETORES	1997		1998	
	Número (1 000 pessoas)	%	Número (1 000 pessoas)	%
Público	7 700	24,2	7 949	24,5
Privado	24 013	75,8	24 491	75,5
TOTAL	31 713	-	32 440	-

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS: notas metodológicas. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

Em suma, pode-se concluir que o caráter compensador que o emprego público assumira na década de 80 se dissipou nos anos 90. Antes, a evolução do emprego público na década contribuiu para a má performance do emprego não agrícola formalizado.

Evolução do emprego público por ramo de atividade

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

Em 1992, cerca de 80% dos empregados públicos estavam na área social (saúde, educação e serviços sociais) e na administração pública (administração do Estado, defesa nacional e segurança pública). Na década de 90, 494 mil pessoas ingressaram no ramo social, e 288 mil, na administração, um aumento em torno de 15,7% e 10,0% respectivamente. O emprego nesses ramos cres-

ceu de modo a elevar suas proporções. Em 1999, os dois ramos já concentravam 86% do emprego público; o ramo social, cerca de 46%; e a administração pública, 40%.

Tabela 4

Emprego público, por ramo de atividade principal, no Brasil — 1992-1999

RAMOS DE ATIVIDADE	(1 000 pessoas)				
	1992	1995	1997	1998	1999
Indústria de transformação	82	47	58	53	39
Indústria da construção	55	40	36	297	220
Outras atividades industriais	495	471	406	412	347
Comércio de mercadorias	21	26	21	17	16
Prestação de serviços	37	31	32	37	27
Serviços auxiliares das atividades econômicas	90	94	104	93	78
Transportes e comunicações	304	294	269	173	128
Social	3 138	3 393	3 454	3 546	3 632
Administração pública	2 908	3 116	3 025	3 098	3 196
Outras atividades	375	331	294	223	244
TOTAL	7 505	7 843	7 700	7 949	7 927

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMÍLIOS: notas metodológicas. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

A indústria de transformação, outras atividades industriais (extração mineral e serviços industriais e de utilidade pública: água, esgoto, lixo, energia elétrica), transporte e comunicações e outras atividades (instituições de crédito, seguro e capitalização) tiveram decréscimo absoluto e relativo do emprego. Na década de 90, 498 mil pessoas deixaram esses ramos, um decréscimo relativo de 40%. Se, em 1992, eles representavam cerca de 17% do emprego público, em 1999, passaram a representar 9,5%. A queda do emprego nesses ramos deveu-se ao programa de privatizações no setor produtivo estatal.

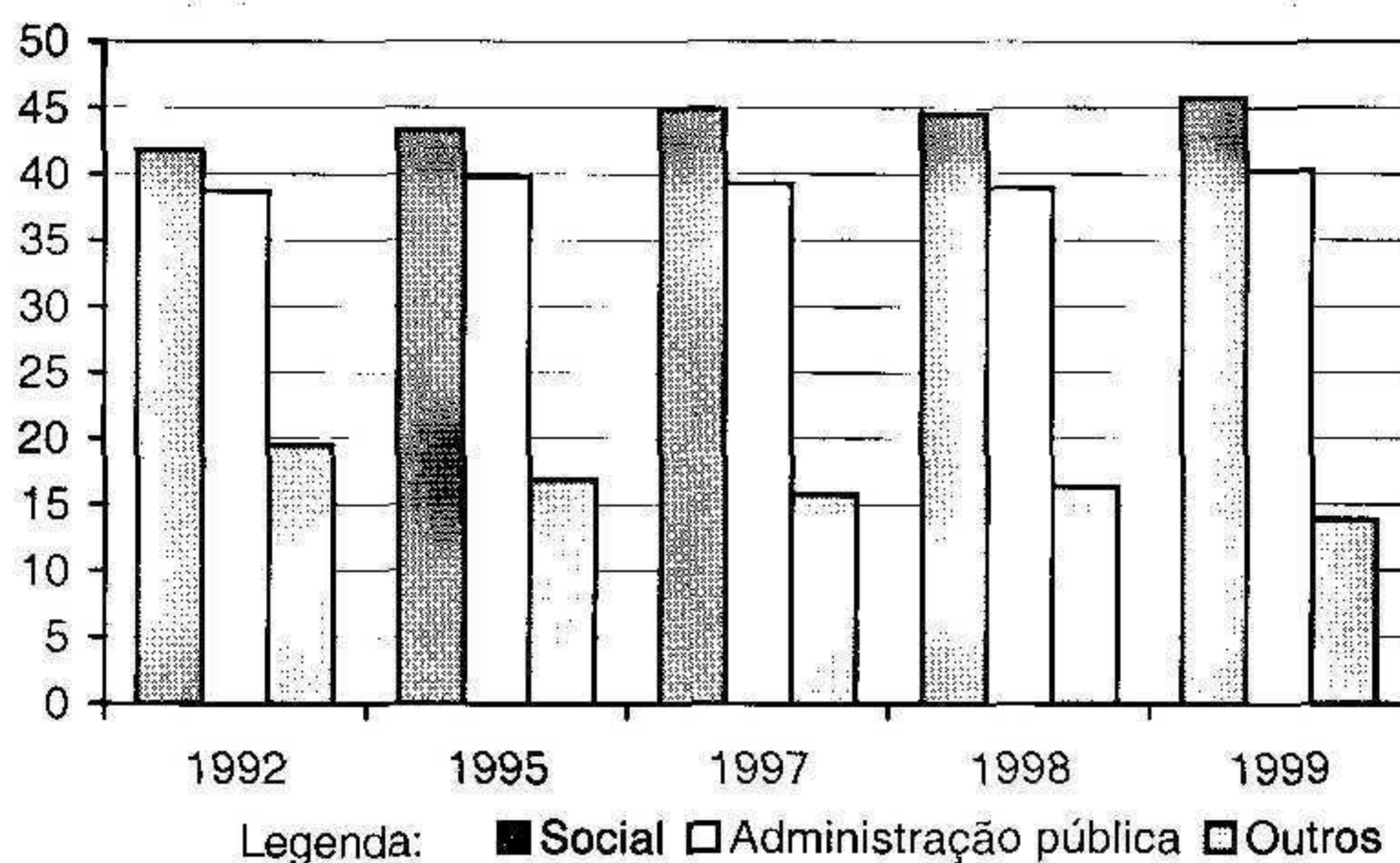
Já os ramos comércio, prestação de serviços e serviços auxiliares da atividade econômica continuaram insignificantes do ponto de vista do emprego público.

Enfim, nos anos 90, aumentou o emprego na área social e nas funções típicas de Estado: administração, segurança pública e defesa externa. Por

outro lado, a política de privatizações transferiu para o setor privado parte da produção estatal de bens e serviços e da infra-estrutura pública. Daí resultaram os efeitos mais visíveis na redução do emprego.

Gráfico 2

Percentual de empregados no setor público, por ramo de atividade principal, no Brasil — 1992-1999



FONTE DOS DADOS BRUTOS: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS: notas metodológicas; Tabulações especiais. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

O inusitado ocorreu na indústria da construção: revertendo a tendência de queda, o emprego cresceu no ramo, de forma abrupta, em 1998. Em relação a 1997, o aumento foi de quase 8,5 vezes, um crescimento líquido de 261 mil novos empregos. Efetivamente, pode-se dizer que a performance da indústria da construção ocasionou a expansão do emprego público no País, nos anos seguintes a 1997.

Uma primeira hipótese para a expansão do emprego na indústria da construção seria a da abertura de frentes de trabalho por conta da seca que atingiu a Região Nordeste no período 1998-99. O Governo, no âmbito do Programa Federal de Combate ao Efeito das Secas, lançado em junho de 1998, criou as “frentes de trabalho” em oito estados da Região Nordeste, em Minas Gerais e no Espírito Santo. Em julho de 1998, alistaram-se 995.762 trabalhadores rurais, sendo aproveitados 785.425. Já no final do ano, o ajuste fiscal do Governo reduziu pela metade as verbas do Programa. Em janeiro de

1999, segundo informações da Sudene, estavam alistados 970.571 trabalhadores rurais. Em setembro desse ano, a imprensa quantificava 613.349 agricultores inscritos nas frentes de trabalho. Nelas, as principais atividades eram a construção de açudes e a manutenção de estradas, próprias da indústria da construção.¹

É provável também que parcela desse crescimento tinha sido motivada pela adoção de políticas emergenciais de emprego na conjuntura recessiva em 1998 e 1999. Na época, a imprensa divulgou algumas iniciativas das prefeituras de abrirem vagas destinadas aos desempregados de baixa escolaridade. Assim ocorreu na cidade de São Paulo. A Prefeitura, em parceria com a Força Sindical, em maio de 1999, abriu 10 mil vagas, por um prazo de seis meses, para os interessados em trabalhar na limpeza pública. Essa iniciativa, como parte do Programa de Incentivo ao Trabalho e Qualificação Profissional, previa, ainda, a realização de cursos de capacitação profissional. No período, segundo pesquisa realizada pela Fundação SEADE e DIEESE, o desemprego na Região Metropolitana de São Paulo atingia cerca de 19,9% da PEA: 1,726 milhão de desempregados. Tais iniciativas significavam a abertura de frentes de trabalho para os desempregados urbanos, a exemplo das que existiam para os da seca.²

De qualquer forma, a abertura de frentes de trabalho e de obras públicas sinaliza a transitoriedade daquela expansão, e aquele pessoal não consistia propriamente em empregados públicos. Passada a crise aguda do mercado de trabalho e o momento político-eleitoral, a tendência é de esse tipo de emprego reduzir-se; aliás, como começou a ocorrer em 1999. De outra parte, tal forma de expansão tende à recorrência. Por um lado, os governos não podem se furtar inteiramente de garantir uma renda mínima para certos segmentos de trabalhadores mais vulneráveis. Por outro, é esperado que o dispêndio maior com obras públicas coincida com o calendário eleitoral. Esse é, reconhecidamente, um meio de que os governos dispõem para influir no processo eleitoral.

Evolução por categoria do emprego

Usualmente, supõe-se o emprego público como o vínculo de emprego que permite um salário permanente, dado o instituto da estabilidade. Se o vínculo de

¹ Informações obtidas no jornal **Folha de São Paulo** (Buarim Junior, 1998; Andrade, 1998; Cipola, 1999) e em Sudene (2001). A diferença entre os números da imprensa e da Sudene e os da PNAD, provavelmente, deve-se à forma como foram coletados os dados pelo IBGE. Segundo os técnicos do IBGE, apenas o pessoal nas frentes de trabalho que exerciam atividades da indústria da construção foram considerados como tais. Ademais, é provável que grande parte dos inscritos nas frentes de emergência estivessem inativos ou desempregados. A esse respeito, ver reportagem da **Folha de São Paulo** (Guibu, 1998).

² Matéria publicada na **Folha de São Paulo**, por Silva, Espósito e Nascimento (1999).

emprego é regido pelo Estatuto do Funcionário Público, este é um direito constitucional; se regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), esse direito, se não formal, é real. Por uma decisão de governo, as empresas públicas e sob controle acionário estatal podiam subsistir, mesmo deficitariamente, preservando os empregos.

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

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

Os efeitos dessas mudanças de lei ainda não são de todo visíveis. Elas marcam, no entanto, uma mudança da categoria dos estatutários, qual seja, a flexibilização de sua estabilidade no emprego. Por outro lado, na década, as políticas restritivas afetaram a dinâmica de todas as categorias de empregados públicos.

Na Tabela 5, observa-se que os celetistas do serviço público tiveram uma redução absoluta. Entre 1992 e 1999, cerca de 932 mil deixaram o setor, representando isso uma diminuição de 35% em seu contingente. A redução dos celetistas *vis-à-vis* à expansão das demais categorias é um indício de que as políticas restritivas incidiram fundamentalmente sobre a chamada Administração Indireta: estatais, bancos e empresas de economia mista responsáveis pelas atividades produtivas e financeiras de Estado, inclusive da produção de bens e serviços nas áreas de energia elétrica, telefonia, água e esgoto e transportes.

Com efeito, o programa de privatizações priorizou tais áreas. A redução dos celetistas ocorreu nas três esferas de governo, como mostra a Tabela 6.

Tabela 5

Emprego público no trabalho principal, por categoria do emprego, no Brasil — 1992-1999

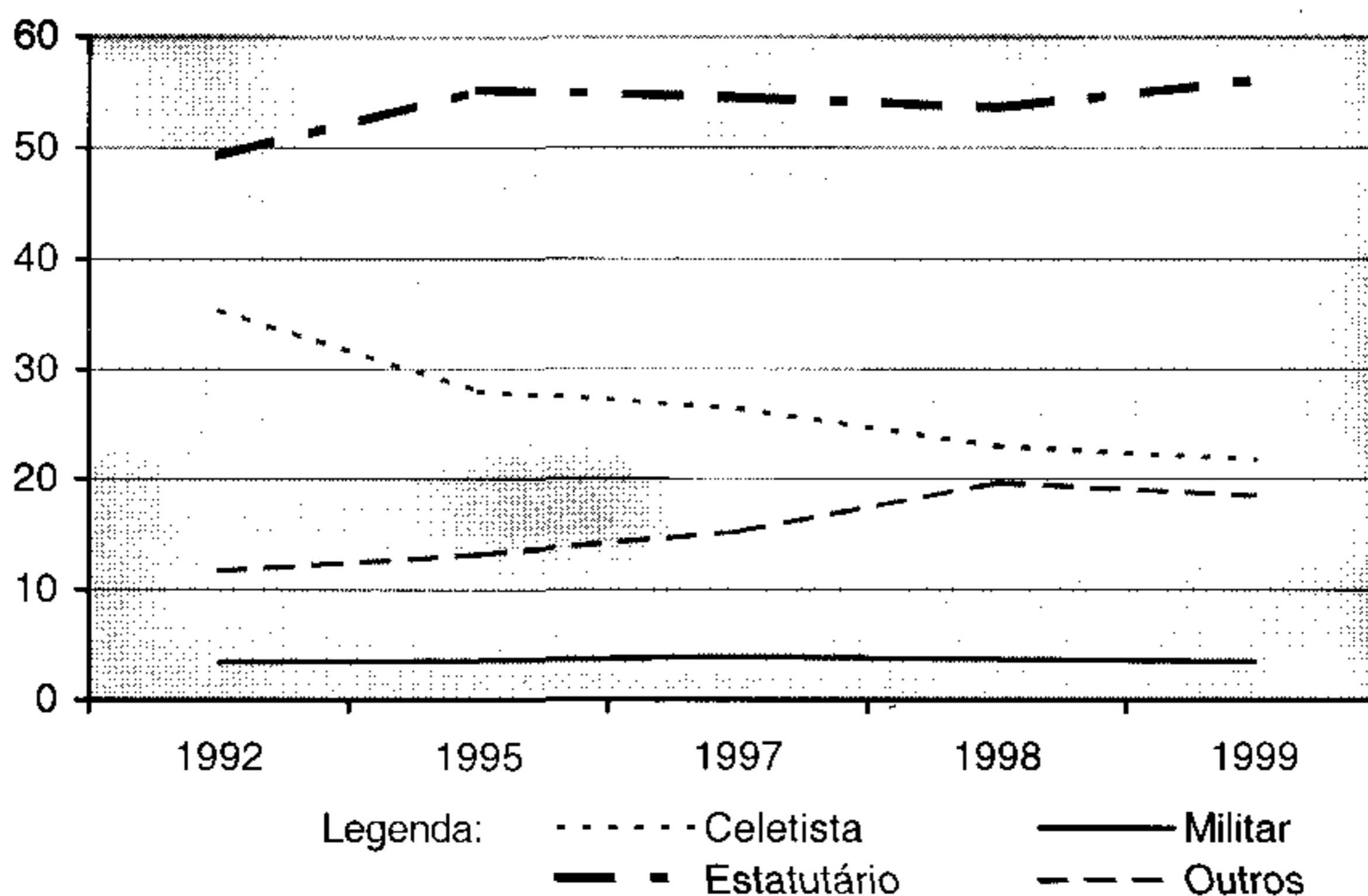
CATEGORIAS	1992	1995	1997	1998	1999
CLT	2 660	2 197	2 030	1 830	1 728
Militar	257	282	299	297	283
Estatutário	3 701	4 334	4 199	4 258	4 450
Outros	876	1 030	1 172	1 560	1 466
Sem declaração	11	0	0	4	0
TOTAL	7 505	7 843	7 700	7 949	7 927

(1 000 pessoas)

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS: notas metodológicas. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

Gráfico 3

Percentual de empregados públicos no trabalho principal, por categoria do emprego, no Brasil — 1992-1999



FONTE DOS DADOS BRUTOS: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS: notas metodológicas; Tabulações especiais. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

Tabela 6

**Empregados públicos no trabalho principal, por categoria
do emprego, no Brasil — 1992-1999**

CATEGORIAS	1992		1995		1997	
	Número (1 000 pessoas)	%	Número (1 000 pessoas)	%	Número (1 000 pessoas)	%
Federal	1 477	100,0	1 443	100,0	1 396	100,0
Celetista	522	35,3	424	29,4	383	27,4
Militar	257	17,4	282	19,5	299	21,4
Estatutário	634	42,9	649	45,0	612	43,8
Outros	63	4,3	88	6,1	102	7,4
Sem declaração	1	0,0	0	0,0	0	0,0
Estadual	3 362	100,0	3 442	100,0	3 274	100,0
CLT	923	27,4	733	21,3	671	20,5
Estatutário	2 117	63,0	2 399	69,7	2 246	68,6
Outros	318	9,5	310	9,0	357	10,9
Sem declaração	4	0,1	0	0,0	0	0,0
Municipal	2 666	100,0	2 958	100,0	3 030	100,0
CLT	1 215	45,6	1 040	35,1	976	32,2
Estatutário	950	35,6	1 286	43,5	1 341	44,3
Outros	495	18,6	632	21,4	713	23,5
Sem declaração	6	0,2	-	0,0	-	0,0

CATEGORIAS	1998		1999	
	Número (1 000 pessoas)	%	Número (1 000 pessoas)	%
Federal	1 544	100,0	1 440	100,0
Celetista	328	21,2	319	22,1
Militar	297	19,2	283	19,6
Estatutário	590	38,2	557	38,7
Outros	329	21,4	281	19,6
Sem declaração	0	0,0	0	0,0
Estadual	3 177	100,0	3 154	100,0
CLT	609	19,2	496	15,7
Estatutário	2 177	68,5	2 249	71,3
Outros	389	12,2	409	13,0
Sem declaração	2	0,0	0	0,0
Municipal	3 228	100,0	3 333	100,0
CLT	893	27,7	914	27,4
Estatutário	1 491	46,2	1 644	49,3
Outros	842	26,0	775	23,3
Sem declaração	2	0,1	-	0,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMÍ-
CÍLIOS: notas metodológicas. Rio de Janeiro:
IBGE, 1996.

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

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

Na esfera estadual, a maior participação do funcionalismo deve-se à presença de policiais, civis e militares que integram o quadro estatutário. A partir de 1995, a redução da categoria foi decorrência da negociação das dívidas dos estados com a União. Devido ao peso dos estatutários no serviço público estadual, tem-se que essa negociação contribuiu sobremaneira para a queda do emprego público na esfera estadual. *Dentre as medidas para a redução de gastos com folha de pessoal, as que mais afetaram as dimensões do emprego foram: reestruturação e venda das empresas estatais, demissões de não-estáveis/não-concursados, recadastramento de servidores e a limitação/veto a novas contratações/substituições. Mas foram os PDVs que apresentaram os resultados mais visíveis. Nos estados, estima-se que mais de 100 mil servidores aderiram aos PDVs. Isso contrasta com o ocorrido na esfera federal, onde os resultados do PDV foram pífios.*³

Apenas na esfera municipal os estatutários cresceram de modo contínuo nos anos 90. Isso refletiu a criação de cerca de 1.300 municípios e, sobretudo, a estruturação local de serviços nas áreas de saúde e educação. Na década, o

³ A adesão ao PDV federal foi insignificante. Em 1996, de um total de 570 mil servidores civis, apenas 7.800 aderiram ao Plano. Em 1999, do total de 510 mil servidores, apenas 5.700 aderiram. Em maio de 2000, o Governo Federal, em nota aos servidores em greve, acenou com a possibilidade de uma terceira versão do PDV "para os descontentes do serviço público" (B. Estat. Pes., 1999). Abrucio e Costa (1998) apresentam dados sobre o PDV nos estados, nos períodos 1994 e 1995, informando a adesão de 98.625 servidores nos Estados de SP, MG, RJ, RS, BA, SC, MA, RN, ES, PI e AL.

movimento de descentralização da saúde ganhou novo impulso com as tentativas feitas de consolidação do Sistema Único de Saúde na esfera local. Em dezembro de 1994, havia 2.397 municípios envolvidos no processo de descentralização da gestão de saúde; em dezembro de 1996, o número cresceu para 3.078. Na educação, sobretudo com a criação do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental, os municípios foram estimulados a assumir cada vez mais a gestão do ensino fundamental (Abrucio; Costa, 1998).

A categoria Militar das Forças Armadas é específica da União. Constituída pelo servidor militar da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, inclusive conscritos, apresentou ligeiro crescimento de seu número até 1997, passando a se estabilizar nos anos seguintes. Dada a natureza das funções a que se destina, somente em casos excepcionais é que o seu número cresce significativamente.

A categoria Outros teve o maior crescimento relativo, um aumento de 67%. Em 1999, ela já representava 18,5% do emprego público total. Essa categoria corresponde aos vínculos de emprego mais precários no serviço público. São os contratados temporariamente ou em caráter emergencial para realizarem trabalhos em programas de governo, principalmente nas áreas social e de melhorias da infra-estrutura urbana. São os estagiários, os professores substitutos e não efetivos, os agentes de saúde e sanitários, os contratados nas frentes de trabalho urbana, etc. Enfim, uma gama de pessoas que têm no serviço público um quebra-galho temporário, dada a dificuldade da inserção mais estável no mercado de trabalho.

A expansão de vínculos instáveis de emprego *vis-à-vis* à redução de vínculos mais sólidos e formais revela uma outra face da evolução do emprego público, qual seja, a tendência à precarização de parcela expressiva dele: na década, as categorias estatutários, celetistas e militares reduziram seu número em 157 mil.

A expansão da categoria Outros é melhor avaliada tomando-se sua dinâmica por nível de governo. Na esfera federal, o seu crescimento contrasta com a tendência à redução dos celetistas e dos estatutários. Na década, a categoria mais que quadruplicou seu efetivo, sendo o maior crescimento relativo dentre as esferas. Nos anos de 1998 e 1999, sua expansão deveu-se à performance do emprego na indústria da construção, pelas razões apontadas: o calendário político-eleitoral e a grave crise do emprego urbano e rural. Tal expansão, numa esfera de governo compromissada com um setor e um emprego público de dimensões reduzidas, como mostram as iniciativas de Lei do Executivo Federal, tendo por objetivo coibir os aspectos políticos e anticíclicos na dinâmica desse emprego, ao invés de paradoxal, na realidade sinaliza a continuidade desses aspectos na forma do aumento de ocupados com vínculo de emprego precário.

Em situação de crise social, os governos são mais propensos a criar empregos, tanto mais quanto resultem em serviços de relevância social inquestionável, como os de limpeza pública e de melhoria da infra-estrutura, médico-sanitários, etc. Logicamente, isso também se aplica a períodos eleitorais, quando buscam dar maior visibilidade às administrações, promovendo obras públicas e programas sociais. A contratação de não-celetistas e de não-estatutários presta-se inteiramente a esse propósito. Além de não gozarem de plenos direitos trabalhistas, seus salários são mais baixos, e, fundamentalmente, é maior a flexibilidade de sua admissão e dispensa. A contratação desse pessoal mostra ser a melhor forma de se manter a prestação de serviços, atuar de forma anticíclica no mercado de trabalho e se credibilizar politicamente.

Na esfera municipal, no fim da década, quase um quarto dos empregados públicos estava fora dos vínculos celetista e estatutário de trabalho. O crescimento de Outros, em parte, deveu-se ao desenvolvimento de programas de saúde municipal. Nos últimos anos, a contratação do pessoal da área para atuar nos Programas de Saúde da Família (PSF) e no Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), em nível local, certamente contribuiu para a expansão desse pessoal.

Em resumo, no Brasil, o aumento do emprego público fora dos vínculos estatutário e celetista de trabalho está relacionado à política de redução do pessoal estável, ao mesmo tempo em que busca manter e até ampliar os serviços. Por outro lado, considerando a expansão da categoria outros, no ano eleitoral de 1998 e no período de crise mais aguda do mercado de trabalho, em 1998 e 1999, tem-se que sua contratação se presta a uma atuação anticíclica e política.

Conclusão

As primeiras medidas de restrição ao emprego público ocorreram em fins dos anos 70 e no início dos 80. Nessa época, os Governos Reagan e Thatcher iniciaram políticas de *downsizing* para o setor público, e, nos anos 80, muitos países endividados, seguindo as recomendações de agências internacionais de financiamento, passaram a adotá-las. O Brasil se singulariza por ter sido um dos últimos a implantar essas políticas.

Segundo os Informes da OIT (1994), porém, de 1994 até início dos anos 90, o volume mundial do emprego público apresentou diminuição gradual ou manteve-se estável. Os Informes são ratificados por documento da OCDE (1997), com dados sobre o emprego público nos países-membros. No período 1988-96, de 26 países, o emprego público teve crescimento pífio em 18 deles. Em outros seis países, o emprego público apresentou redução leve ou então se manteve estável.

Por outro lado, o conjunto de políticas restritivas tende a produzir efeitos sobre o emprego no setor público que vão além da redução de pessoal. Um deles é a tendência à precarização de parcelas do emprego. Como característica recente, segundo os Informes da OIT, há o aumento do número de empregos temporários e avulsos no serviço público. Diferentemente da situação anterior, do empregado público de carreira, legalmente estável, com contrato de dedicação exclusiva, nos anos recentes cresceu o número de empregados temporários e avulsos e as jornadas de trabalho por tempo parcial e/ou flexível. A tendência é de o pessoal exercer mais de uma atividade, inclusive no setor privado. Para os sindicatos, essa mudança tem implicado diminuição dos postos de trabalho e aumento da carga laboral sem a elevação das remunerações.

A tendência à precarização de parcelas do emprego público corresponde às formas de ajuste amplamente utilizadas pelos governos nos anos 90. Face às restrições fiscais e financeiras do Estado *vis-à-vis* à demanda aumentada por serviços públicos, num contexto de crise econômica e social, os governantes buscam manter os serviços sociais através da contratação de pessoal, utilizando vínculos de emprego mais precários e menos onerosos para os cofres públicos.

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

Em suma, a tendência à estagnação e à precarização de parcelas do emprego público no Brasil, nos anos 90, de algum modo reproduz o que ocorre desde os anos 80 noutros países. Em toda parte, o paradigma do orçamento equilibrado simultaneamente à crise social tem levado os governos a buscarem reduzir gastos e, ao mesmo tempo, mantê-los, ou, até mesmo, ampliá-los. Essa nova realidade, com efeito, vem se contrapor às visões que sempre identificam no setor público um espaço privilegiado de inserção no mundo do trabalho.

Referências

- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. 186p. (Pesquisas, n. 12).
- ANDRADE, Patrícia. Ajuste fiscal corta metade das verbas contra as secas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 1-5, 26 dez. 1998.
- BALTAR, P. E. A. Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas: UNICAMP/IE, n. 6, p. 75-111, 1996.
- BALTAR, P. E. A.; CAMARGO, F.; COUTINHO, L. Desempenho industrial e do emprego sob a política de estabilização. In: POSTHUMA, A. C. (Org.). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade**. São Paulo: Editora 34, 1999. p. 61-86.
- BOLETIM ESTATÍSTICO DE PESSOAL. Brasília: Ministério de Orçamento e Gestão/SEEAP, n. 37, abr. 1999.
- BRASIL. Ministério do Trabalho. **Painel Fixo da RAIS 1979/1992**. Brasília: Secretaria de Políticas de Emprego e Salário, 1996.
- BRASIL. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.
- BUARIM JÚNIOR, O. Frentes no Nordeste deixam 210 mil sem trabalho. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 1-7, 11 jul. 1998.
- 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. et al. (Orgs.). **Integração, região e regionalismo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994. p. 37-98.
- CIPOLA, Ari. Governo Federal reduz ajuda a flagelados da seca. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 1-4, 31 jan. 1999.
- DERLIEN, H-U.; PETERS, B. Guy. **Who works for government and what do they do?** Common trends and structural differences of public employment in the United States and Germany. Bamberg: Universität Bamberg, 1998. 72p. (Bamberg Verwaltungswissenschaftliche Beiträge, n. 32).
- 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.

GUIBU, Fabio. Pagamentos de frentes estão atrasados em Pernambuco. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 1-7, 2 jul. 1998.

MAIA, R.; SALDANHA, R. **Abrindo a caixa preta**: estudo sobre a evolução do emprego na administração pública estadual e municipal. Brasília, SES/MTb, 1988. (Texto para discussão, n. 12).

MARSHALL, A. El empleo público ante la crisis fiscal. In — (Comp.). **El empleo público frente a la crisis**: estudios sobre América Latina. Ginebra: International Institute for Labour Studies, 1990. p. 1-19.

MARSHALL, A. El empleo público en América Latina después de las “reformas del Estado”. In **Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo**, v. 2, n. 2. p. 49-75, 1996.

OCDE. **La mesure de l'emploi public dans les pays de L'OCDE**: sources, méthodes et résultats. Paris, 1997. 94p.

OIT. Comisión Paritária del Servicio Público. **Informe I General**. Ginebra, 1994. 150p. (Quinta Reunião).

OIT. Comisión Paritária del Servicio Público. **Informe II. Modalidades y condiciones de empleo de los trabajadores temporeros y a tiempo parcial en el servicio público**. Ginebra, 1994. 104p. (Quinta Reunião).

OLIVEIRA, C. de. A municipalização do ensino brasileiro. In: — (Orgs.). **Municipalização do ensino no Brasil**: algumas leituras. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 11-59.

ORLANSKI, D. Reforma del Estado e inflación política. Su impacto en el empleo público. In: FIGUEIREDO, J. B. (Comp.). **Las instituciones laborales frente a los cambios en América Latina**: contribuciones a un seminario. Santiago de Chile: Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1993. p. 275-285.

PACOTE fiscal. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 out. 1998. Caderno Especial.

PARRY, R. Britain: stable aggregates changing composition. In ROSE, R. **Public Employment in Western Nations**. Cambridge: Cambridge University 1995. p. 57-88.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS: notas metodológicas. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

PESSOA, E. O emprego público sob a ótica dos serviços públicos: observações sobre a estrutura das ocupações em 1985, 1989 e 1995. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, 6, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ABET., out. 1999. v. 2.

PETERS, B. Guy. The United States: absolute change and relative stability. In: ROSE, R. **Public employment in western nations**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 231-256, 1985.

PRIVATIZAÇÃO. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 7 abr. 1998. Caderno Especial.

ROTHENBACHER, F. **Public sector employment in Europe: where will the decline end?** EURODATA, 1997b. p. 1-11. (Research Archive of the Manheim Center for European Social, n. 6).

ROTHENBACHER, F. Public service employment In: GERMANY with reference to European developments. Bern, 27 Feb.- 4 Mar. 1997a. 58p. (Paper presented to the ECPR Workshop on "Working for Government: explaining public sector employment trends in the last 20 years").

SANTOS, S. C. RAMOS, C. A. Empleo y remuneración en el sector público brasileño. In: MARSHALL, A. (Comp.). **El empleo público frente a la crisis: Estudios sobre América Latina**. Ginebra: International Institute for Labour Studies, 1990. p. 71-93.

SILVA, J. C; ESPÓSITO, M.; NASCIMENTO, S. São Paulo tem hoje 1 desempregado para cada grupo de 5 trabalhadores. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 1-6, 10 maio 1999.

SUDENE. O Combate às Secas no Nordeste. Disponível em: <http://www.sudene.gov.br> Acesso em: 16 fev. 2001.