

A DINÂMICA DO EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL NOS ANOS 90

Eneuton Pessoa♦

Resumo:

O artigo avalia a dinâmica do emprego público nos 90, por esfera de governo, ramo de atividade e categoria do emprego. Ele parte das análises sobre os 80, que atribuíram ao emprego público um papel compensador na crise do mercado de trabalho de então. Seu objetivo, com isso, é o de tentar aferir se esse papel foi desempenhado nos 90, tendo em vista as políticas de *downsizing* do setor e do emprego públicos, aplicadas na década. Ademais, ele busca evidências de uma possível precarização ou “informalização” desse emprego, a exemplo do que ocorreu noutros países. Uma conclusão chegada é a evidência de que as políticas de *downsizing*, para além dos seus efeitos redutores, elas contribuíram nos 90, aqui e alhures, para a precarização ou “informalização” de parcelas do emprego público. E isso de certo modo vai de encontro à visão comum que confere ao setor público um *locus* privilegiado de inserção no mundo do trabalho.

Introdução

Na década de 80 atribuiu-se ao emprego público um papel compensador ou anti-cíclico. O período recessivo de 1981-83 e o menor crescimento do emprego não-agrícola formalizado, teve como contrapartida o bom desempenho do emprego na Administração Pública e nos ramos de atividade onde é forte a presença estatal. Nos anos 90, presume-se que a situação tenha se modificado. Ao processo de abertura comercial e ajuste do mercado de trabalho, com seus efeitos inibidores sobre o emprego, somam-se as políticas restritivas sobre o emprego público. No entanto, poucas evidências há sobre a dinâmica do emprego público nos anos 90. O presente artigo busca tratar dessa questão.

Para isso, na primeira seção recuperamos os termos do debate sobre a dinâmica do emprego público, no contexto das dificuldades do mercado formal de trabalho na década de 80. A segunda seção trata da dinâmica do emprego público nos anos 90. Para concluir, vamos evidenciar a experiência internacional recente no âmbito do emprego público, como forma de contextualizar a sua dinâmica no Brasil nos anos 90.

1. Evidências sobre a dinâmica do emprego público no Brasil nos anos 80.

De início, cabe dizer que não se tem informações sobre a dimensão e a dinâmica do emprego público nos 80. As evidências se restringem ao comportamento do emprego na Administração Pública e nos outros ramos onde a presença do Estado

é forte. De todo modo, considerando o ocorrido na Administração Pública, é comum se afirmar do melhor desempenho relativo do emprego público. Cacciamali & Lacerda (1994:142) 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 & Ramos (1990:83) avaliam que o emprego formal ficou estagnado no período 1980-1986 [0,4% a.a.] ao passo que emprego público cresceu cerca de 6,1% a.a. Baltar (1996:87-88) é menos pessimista em sua avaliação sobre a performance do emprego formal na década. Para ele o crescimento do emprego formal, de cerca de 2,7% a.a. entre 1979-89, mesmo aquém do crescimento da população urbana em idade para trabalhar [3,5% a.a.], foi expressivo, tendo em vista a estagnação econômica na década. De outra parte, esse autor compartilha do sentimento 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 Serviços de Utilidade Pública, respondeu pela expansão do emprego formal não-agrícola na década. À exceção do setor Serviços, onde também é forte a presença do setor público, nos demais ramos caiu o emprego. No sub-período 1980-1984, notadamente de descenso do mercado de trabalho, não fosse a expansão do emprego na Administração Pública, a queda no emprego urbano formal teria sido maior.

Tab. 1. Brasil: evolução do emprego não-agrícola formal 1980-90. (1979 = 100)

(31 dez)	ATIVIDADES						
Anos	ADM. PÚB.	IND. TRAN.	CON. CIVIL.	SERV.	COMÉR.	UTIL. PUBL	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: RAIS – Painel Fixo:1979-1992, 1996

Nas grandes regiões a expansão do emprego público foi maior no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. (Cacciamali & Lacerda:1994; Ramos & Santos:1990). Nas esferas de governo, aponta-se que, pelo menos para o período 1982-85, o crescimento

foi maior nos estados e municípios(Cacciamali & Lacerda:1994; Maia & Saldanha:1988). De 649,1 mil novos empregos entre 1982-85, 52% foram criados nos estados, 42% nos municípios e 5,9% na União. (Maia & Saldanha:1988).

Na época, a simultaneidade da crise do mercado de trabalho, da transição política e do ocaso do regime militar, contribuíram para as visões do Estado como “empregador de última instância” com traços político-eleitorais. Para Ramos & Santos (1990) o regime de 64 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 & Lacerda (1994) identificaram na expansão do emprego público na 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 do governo, e nas regiões mais pobres.

De outra parte, a expansão do emprego no setor público na década de 80 ocorreu simultaneamente a 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 inexiste 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 de ajuste nos gastos com pessoal. (Ginneken:1990;Marshall:1990)

Em resumo, embora não se tenha informações mais apuradas sobre a dinâmica do emprego público nos anos 80, há um certo consenso a respeito do seu bom desempenho à base do que ocorreu nos ramos 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 anti-cíclico no período 1981-84

2. A dinâmica do emprego público no Brasil nos anos 90.

Os anos 90 tem sido particularmente difíceis para o emprego formal. Em que pese a recuperação econômica de 1992-95, o nível de emprego formal em 1996 foi

inferior ao de 89, em particular na Indústria de Transformação, na Construção Civil, e no Comércio. (Coutinho, Baltar e Camargo:1999:61-85)

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 de *downsizing* do setor público, mais proeminentes no nível federal, o emprego público tende a cair.

De outra parte, nos países com estrutura político-administrativa federativa, a exemplo do Brasil, o emprego público na esfera federal corresponde a uma parcela menor do emprego público. Neste sentido, a evolução do emprego público com base nos dados produzidos pelos órgãos da administração pública para o nível federal, a ser feita na subseção seguinte, não pode ser tomada como representativa do empreg total. Em todo o caso a subseção se justifica como registro do que há de informações ao nível do governo federal.

2.1. Informações disponíveis nos órgãos da administração pública.

As informações sobre emprego no setor público fornecidas por órgãos do governo se restringem basicamente ao âmbito federal. Nas esferas subnacionais só os estados melhor organizados administrativamente produzem informações regulares. Para a esfera municipal a falta de informações é ainda maior, principalmente no caso dos municípios menores.

Mesmo no âmbito federal as informações mais detalhadas sobre emprego no setor público - referente apenas ao pessoal civil - fornecidas pelo Sistema Integrado de Pessoal Civil (SIPEC), divergem das informações prestadas pela Gerência de Cadastro e Lotação (GLC).

Na Tabela 2, produzida pelo SIPEC, os números mostram um decréscimo de 245.981 servidores civis federais, lotados na Administração Direta, Autarquias e Estatais de 1988 a 1992. Entre 1989 e 1991 a redução de 110.308 servidores da Administração Direta correspondeu aos expurgos de pessoal feitos pelo Governo Collor.

Tab. 2. Governo Federal, setor paraestatal e empresas estatais

Esferas da Administração	1988	1989	1990	1991	1992
Adm. Direta (Gov. Federal)	221.447	226.929	120.823	116.621	136.769
Autarquias	380.784	381.315	340.119	321.738	324.125
Fundações	103.317	104.496	130.434	121.679	122.854
Empresas Públicas	178.484	210.640	208.531	200.375	200.632
Empresas Estatais	649.350	604.675	587.922	525.902	503.021
Total	1.533.382	1.528.055	1.387.829	1.285.955	1.287.401

Fonte: SIPEC; Martins (1997:36).

Segundo o extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, em 1998 o número de servidores da União era de 928.109 ativos: 520.165 no Executivo, 277.461 Militares, 18.871 no Legislativo, 72.715 no Judiciário, 30.901 nas empresas públicas e 7.996 nas Sociedades de Economia Mista. (FSP, 11/10/98)

No âmbito estadual, a Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio, - SEAP [que veio a substituir o MARE] calculou em 3.994.674 o número de servidores ativos e inativos em 1997 (FSP,13/06/99). Esse número difere do calculado pelo Tesouro Nacional: 4.074.673. Por fim, não existem informações consolidadas sobre o emprego público no esfera municipal. (FSP, Caderno Especial pacote fiscal:29/10/98).

Em suma, informações sobre o quadro de pessoal, e por esferas administrativas, além de se restringirem mais ao nível federal, apresentam divergências entre si. Nesse sentido, as informações sobre o mercado de trabalho que constam da PNAD e do RAIS se mostram mais adequadas para as análises do emprego no setor público nas três esferas do governo.

2.2. Informações com base na PNAD

Nos anos 90 a disponibilização pela Pnad de informações ao 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 no setor público federal, estadual e municipal, que abrange além das*

entidades de administração direta, as fundações, as autarquias e as empresas públicas e de economia mista”. 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.

Tab. 3. Empregados no setor público, por esfera de governo, no trabalho principal. (em milhares)

ANO	1992		1995		1997		1998	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Federal	1.477	20	1.443	18	1.396	18	1.544	19
Estadual	3.362	45	3.442	44	3.274	43	3.177	40
Municipal	2.666	35	2.958	38	3.030	39	3.228	41
Total	7.505		7.843		7.700		7.949	

Fonte: Pnad/Dados Especiais organizados pelo autor.

Em 1992 haviam em torno de 7,505 milhões de empregados públicos. Em 1998, o número cresceu para quase 7,949 milhões: um crescimento líquido da ordem de 444 mil empregados. Nas esferas de governo o aumento se distribuiu pelo nível federal: 67 mil e, principalmente, municipal: 562 mil. Nos Estados os empregados públicos reduziram-se cerca de 185 mil.

Na esfera federal, o emprego público reduziu-se em todo o período, a exceção foi o ano de 1998, que, com relação ao ano anterior cresceu em 148 mil o número de empregados. Na esfera estadual, o emprego público cresceu até 1995 e depois passou a cair. Na esfera municipal o crescimento foi contínuo ao longo da década.

A performance diferenciada do emprego público, por esfera de governo, até certo ponto dá continuidade ao processo de descentralização iniciado nos anos 50. No início dos anos 70 a esfera estadual tornou-se a maior empregadora, e atualmente os municípios tendem a assumir essa posição. Em 1998 estados e municípios dividem ao meio suas participações no emprego público, cerca de 40%, enquanto a esfera federal detém cerca de 20% do emprego público.

No entanto, se nas décadas anteriores tal performance refletia, integralmente, a ampliação e a absorção de funções pelas esferas sub-nacionais de governo, nos anos 90, parte da expansão relativa do emprego público no âmbito municipal deve-se à

uma redução desse emprego nas outras esferas. Nos anos 90 a “descentralização” do emprego público não reflete de forma imediata uma descentralização de funções, mas também o encolhimento da ação pública nas esferas federal e estadual.

Não fosse a expansão do emprego público no âmbito municipal teria havido uma redução absoluta do emprego público nos 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 os Estados. Na esfera federal, desde 1989 no Governo Collor que 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 vem produzindo efeitos mais permanentes. Antes de privatizadas geralmente as empresas adotam medidas visando a redução de pessoal. Até 1997, na esfera federal, 57 empresas foram privatizadas e transferidos 147.619 trabalhadores para o setor privado. (FSP, Especial privatização:15/ 05/98)

Na esfera estadual o processo de ajuste é mais recente. A partir de 1994/95 que começaram os acordos de negociação das dívidas estaduais e adiantamentos de recursos federais, incluindo a venda de bancos, estatais, participações acionárias e o compromisso de cortar gastos. No Biênio 1996/98, segundo dados do BNDES, foram privatizadas 24 empresas e bancos estaduais e vendida a participação acionária em outras 13. Segundo Abrucio e Ferreira Costa a tendência delineada em 1995-98 nos Estados é o esforço de redução do gasto com pessoal e a diminuição do número de servidores. Os autores identificaram no biênio 94/95 e 96/97 reduções de pessoal em 16 Estados. (1998:99;154)

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. Um primeiro deles foi a criação de grande número de municípios. No período 1988-97 foram criados 1.318 municípios. Em 1988 haviam 4.189 e em 1997 o número aumentou para 5.507; um crescimento

líquido de 28,5% (Idem:38).

Um segundo fator foi a tendência à descentralização dos serviços de saúde ao 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. Em 1994-96, o número de municípios alçados à condição semi-plena de gestão municipal passou de 24 para 137, incluindo as capitais de 11 Estados, com uma cobertura de 16% da população do País. Em terceiro, na educação, com a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF - em 1997, os municípios têm sido induzidos à assumir matrículas da rede estadual de ensino. Em 1998, por exemplo, a rede municipal assumiu toda a oferta de novas matrículas da educação fundamental. (Ibidem:115-141)

Tab. 4. Emprego não-agrícola, por setor do emprego, no trabalho principal. (em milhares)

ANO	1992		1995		1997		1998	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Público	7.505	25,8	7.843	25,4	7.700	24,2	7.949	24,5
Privado	21.549	74,2	22.998	74,6	24.013	75,8	24.491	75,5
Total	29.054		30.842		31.713		32.440	

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

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

A dinâmica do emprego público por ramo de atividade

Em que pesem os esforços de redução do emprego público os dados mostram que somente no sub-período 1995-97 houve uma redução absoluta do número de empregados. É certo que em países com estrutura federativa, como é o Brasil, as esferas sub-nacionais de governo se mostram mais reticentes às políticas de ajuste emanadas do poder central. Além disso, a composição do emprego público, por ramos de atividade, se constitui num elemento importante para se inferir os impactos finais resultantes das políticas restritivas sobre o emprego público.

Tab. 5. Empregados no setor público por ramo de atividade principal (em milhares)

	1992		1995		1997		1998	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Ind. Transf.	82	1,1	47	0,6	58	0,7	53	0,6
Ind. Const.	55	0,7	40	0,5	36	0,5	297	3,7
Out. Ativ. Ind.	495	6,6	471	6,0	406	5,3	412	5,2
Com. Mercad.	21	0,3	26	0,3	21	0,3	17	0,2
Prest. Serviços	37	0,5	31	0,4	32	0,4	37	0,5
Ser. Aux. At. Eco.	90	1,2	94	1,2	104	1,3	93	1,2
Transp. e Comun.	304	4,1	294	3,7	269	3,5	173	2,2
Social	3.138	41,8	3.393	43,3	3.454	44,9	3.546	44,6
Adm. Pública	2.908	38,7	3.116	39,8	3.025	39,3	3.098	39,0
Outras Ativ.	375	5,0	331	4,2	294	3,8	223	2,8
TOTAL	7.505		7.843		7.700		7.949	

Fonte: Pnad/Dados Especiais organizados pelo autor.

A distribuição do emprego público por ramo de atividade, indica que os ramos Social e Administração Pública, [serviços educacionais, de saúde e sociais, e as funções administrativas estatais, defesa nacional e segurança pública] que representavam 80% do emprego público em 1992, tiveram crescimento absoluto e relativo na década. A Indústria de Transformação, Outras Atividades Industriais [extração mineral e serviços industriais de utilidade pública: água, esgoto, lixo, energia elétrica], Transporte e Comunicação e Outras Atividades [instituições de crédito, seguro e capitalização,], ramos onde as privatizações mais incidiram, tiveram queda absoluta e relativa do emprego. Já os ramos Comércio de Mercadorias, Prestação de Serviços e Serviços Auxiliares das Atividades Econômicas, insignificantes do ponto de vista do emprego público total, permaneceram estáveis.

Em suma, as informações sobre a composição do emprego público, por ramo de atividade, mostram que a política de maior visibilidade para a redução desse emprego na década de 90, o Programa Nacional de Desestatização, por incidir

basicamente sobre os ramos onde a participação do emprego público é menor, exerceu um efeito pouco redutor sobre o emprego público. E quanto às políticas que restringem a expansão do emprego: o congelamento de vagas, e o estímulo à aposentadoria e à demissão voluntária, por elas incidirem sobretudo sobre o ramo Administração Pública, que representa quase 40% do emprego público, elas exerceram uma ação estagnante sobre o emprego público. De outra parte era de se esperar que a criação de 1.318 novos municípios resultasse numa grande expansão do emprego na Administração Pública. Mas não foi isso que ocorreu. No ramo, a expansão líquida de 190 mil novos empregados representou um acréscimo de apenas 6,5%. Já o ramo Social foi o que apresentou o maior crescimento absoluto, cerca de 408 mil novos empregados, representando isso um crescimento relativo de 13% na década. Tal crescimento não foi o maior dentre todos os ramos, tendo em vista o ocorrido no biênio 1997-98 na Indústria da Construção, e que merece consideração à parte.

A Indústria da Construção

O inusitado verificou-se na Indústria da Construção. Esse ramo, contrariando a tendência de queda ao longo da década, no biênio 1997/98 aumentou em [+261.000] o número de empregados. Não fosse tal performance a dinâmica do emprego público seria dividida em três fases: uma inicial, corresponde à primeira metade da década, quando o emprego público cresceu; uma segunda, o sub-período 1995-97, quando reduziu-se. Na última, que corresponderia ao biênio 1997-98, a tendência seria de relativa estabilização. Essa hipótese baseia-se na evidência de que a contribuição dos ramos, tirante a Indústria da Construção, para o aumento [+176.000] e decréscimo [-187.000] líquidos do emprego público, no biênio, praticamente se anularam.

A Tabela 6, que informa sobre as três principais ocupações na Ind. da Construção/ setor público no ano de 1998, mostra que o aumento do emprego público foi concentrado praticamente em “ajudantes divesos”, que mostrou um crescimento descomunal, seguido das ocupações “ajudante de pedreiro” e “pedreiro”.

Tab. 6. Anos 90. As três ocupações com maior número de empregados no trab. princ. e secund., na Indústria da Construção/setor público, tomando-se como referência o ano de 1998.

	1992		1995		1997		1998	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Ajudantes divers.	3.541	6,3	887	2,2	1.067	2,8	243.000	81,4
Ajudante pedreir.	8.332	14,8	7.579	18,4	6.641	17,8	18.817	6,3
Pedreiro	11.614	20,6	7.944	19,3	7.577	20,3	10.952	3,7
Demais ocupações	32.741	58,3	24.810	60,1	22.028	59,1	25.855	8,6
Total Geral	56.228		41.220		37.313		298.624	

Fonte: Pnad/Dados Especiais organizados pelo autor.

De acordo com o Quadro n.1 os empregados na ocupação “ajudantes diversos” da indústria da construção em 1998, procedem em sua grande maioria do setor agrícola e da própria Indústria [93,5%], se concentram no Nordeste [90%], e são lotados na esfera federal [88%].

Quadro 1. Ajudantes Diversos no Trabalho Principal e Secundário. Ind. da Const./Set.Público, por Ramo de Procedência, Região e Esfera de Governo. 1998.

AJUDANTES DIVERSOS	NUMERO	%
<u>Ramo de Procedência:</u>		
Agrícola.....	105.638	43,5
Ind. da Construção.....	121.242	50,0
Outros Ramos.....	16.120	6,6
TOTAL.....	243.000	
<u>Regiões:</u>		
Nordeste.....	218.477	89,9
Sudeste.....	24.523	10,1
TOTAL	243.000	
<u>Esfera de Governo</u>		
Federal	213.859	88,0
Estadual.....	17.460	7,2
Municipal.....	16.681	4,8
TOTAL.....	243.000	

Fonte: Pnad/Dados Especiais organizados pelo autor.

Isso são evidências de que, ao invés de tratar-se de empregados do setor público, na realidade tratam-se de agricultores engajados nas frentes de emergência, devido à seca que assolou o Nordeste naquele biênio, e de desempregados da construção absorvidos em programas de obras públicas e melhoramentos urbanos financiados pela União. A esse respeito, sabe-se que 1998 foi o ano de reeleição do Presidente da República e de vários governadores nordestinos participantes da aliança eleitoral vitoriosa.

Dinâmica do emprego público por categoria do emprego

Na tabela 7 verifica-se que os “empregados com carteira”, os celetistas do serviço público foi a única categoria que teve queda absoluta e de participação no emprego. Isso vem corroborar o que é sabido das políticas restritivas, mais incidentes sobre as empresas estatais e para-estatais, onde está em andamento o Programa

Nacional de Desestatização. Nessas entidades é comum se possuir vínculos de emprego idêntico aos do setor privado. A categoria “estatutários”, os funcionários públicos, ela que perfazia quase 50% do total de empregados públicos no início da década, cresceu em termos absolutos e apresentou leve aumento de sua participação no emprego público. Já a categoria “outros” foi a que mais cresceu em termos absoluto e relativo, apresentando aumento líquido de 684.000. Isso significou um crescimento de quase 80% do número de empregados nessa condição. Em 1998 a categoria já representava cerca de 20% dos empregados públicos no País.

Tomando-se conjuntamente as categorias “celetistas”, “estatutários” e “militares”, elas tiveram nos anos 90 uma redução líquida de 233 mil. Na década, a expansão do emprego público foi simultâneo ao crescimento da categoria “outros”. Enquanto as três primeiras correspondem a vínculos de emprego reconhecidamente formalizados, essa última se constitui de empregados avulsos e temporários, com vínculos de emprego mais precários. Neste sentido, pode-se dizer que a expansão do emprego público nos anos 90 ocorreu à base de uma maior precarização das relações de trabalho no setor público, e que isso efetivamente contribuiu para uma maior precarização do mercado de trabalho urbano no período.

Tab. 7. Empregados públicos no trabalho principal por categoria do emprego. (em milhares)

	1992		1995		1997		1998	
	N	%	N	%	N	%	N	%
CLT	2660	35,4	2197	28,0	2030	26,4	1830	23,0
MILITAR	257	3,4	282	3,6	299	3,9	297	3,7
ESTATUTÁRIO	3701	49,3	4334	55,2	4199	54,5	4258	53,6
OUTROS	876	11,7	1030	13,2	1172	15,2	1560	19,7
Sem/Dec.	11	0,2	--	--	--	--	04	--
TOTAL	<u>7.505</u>		<u>7.843</u>		<u>7.700</u>		<u>7.949</u>	

Fonte: Pnad/Dados Especiais organizados pelo autor.

A verificação da tabela 8 indica que no plano federal apenas a categoria “outros” cresceu em toda a década e mais aceleradamente no biênio 97-98, quando triplicou o seu número. Um aumento líquido de 227 mil. É presumível que aqueles entrantes no serviço público federal/Indústria da Construção, no biênio, assim fizeram à base de vínculos temporários de trabalho, em caráter mais precário. A categoria “estatutários” mostrou uma ligeira diminuição embora que pontuada por leve crescimento na primeira metade da década. Isto é indicativo de que as políticas restritivas a atingem mais indiretamente. Afora a demissão dos não-concursados sem estabilidade, a redução dos estatutários é conseguida através de vagas congeladas e de

estímulos às aposentadorias e demissões voluntárias. Quanto aos “militares”, o pessoal das Forças Armadas inclusive conscritos, a categoria cresceu um pouco na primeira metade da década, tendendo a se estabilizar na segunda. E a categoria dos “celetistas”, sua queda contínua é explicada pelo caráter mais permanente do programa de desestatização no plano federal na década.

No plano estadual, a performance nitidamente diferenciada do emprego público nas duas metades da década, se fez acompanhar por movimento idêntico da categoria “estatutários”. Na primeira metade houve um crescimento do número de estatutários e na segunda uma redução. Isso denota que as negociações das dívidas estaduais, com suas cláusulas de cortes de gastos com pessoal atingiram mais os estatutários. Por outro lado, o seu maior peso na esfera estadual, certamente se deve aos policiais civis e militares que fazem parte da categoria “estatutários”.

No âmbito municipal os “estatutários” e “outros” tiveram crescimento contínuo ao longo da década. Isso refletiu a criação dos 1.300 novos municípios e a estruturação dos serviços de saúde e educação básica na esfera municipal. É no plano municipal que a categoria “outros” apresenta sua melhor performance, chegando em 1998 a perfazer ¼ do emprego público. Faz parte desse categoria os agentes de saúde e os professores do ensino de 1º grau e alfabetização com contratos de trabalho temporários nos municípios.

Tab. 8. Empregados no setor público no trabalho principal por categoria do emprego e esfera de governo.
(em milhares)

	1992		1995		1997		1998	
	N	%	N	%	N	%	N	%
CLT	522	35,3	424	29,4	383	27,4	328	21,2
MILITAR	257	17,4	282	19,5	299	21,4	297	19,2
ESTATUTÁRIO	634	42,9	649	45,0	612	43,8	590	38,2
OUTROS	63	4,3	88	6,1	102	7,4	329	21,4
Sem/Dec.	1	0,1	--	--	--	--	--	--
TOTAL FED.	<u>1.477</u>		<u>1.443</u>		<u>1.396</u>		<u>1.544</u>	
CLT	923	27,4	733	21,3	671	20,5	609	19,2
ESTATUTÁRIO	2.117	63,0	2.399	69,7	2.246	68,6	2.177	68,5
OUTROS	318	9,5	310	9,0	357	10,9	389	12,2
Sem/Dec.	4	0,1	--	--	--	--	2	0,1
TOTAL EST.	<u>3.362</u>		<u>3.442</u>		<u>3.274</u>		<u>3.177</u>	
CLT	1.215	45,6	1.040	35,1	976	32,2	893	27,7
ESTATUTÁRIO	950	35,6	1.286	43,5	1.341	44,3	1.491	46,2
OUTROS	495	18,6	632	21,4	713	23,5	842	26,0
Sem/Dec.	6	0,2	--	--	--	--	2	0,1
TOTAL MUN.	<u>2.666</u>		<u>2.958</u>		<u>3.030</u>		<u>3.228</u>	

Fonte: Pnad/Dados Especiais organizados pelo autor.

Conjuntamente, os três níveis de governo se caracterizaram pela contínua redução dos “celetistas” e pelo crescimento de “outros”. A evidência de que no serviço público o vínculo de emprego CLT é mais comum nas estatais, nas empresas de economia mista e nos organismos para-estatais, cujas atividades geralmente fazem parte de ramos que não os ramos Social e Administração Pública, tende a indicar uma maior especialização do emprego público nas atividades típicas de Estado e Sociais, nas três esferas de poder. Por outro lado, o aumento no número de empregados públicos com vínculos de emprego mais precários, correspondente à expansão da categoria “outros”, evidencia que uma parcela numericamente importante dos empregados públicos se insere no setor à base de relações de trabalho mais precárias. Isso, de certo modo questiona a visão comum que se tem do emprego público como fonte de estabilidade e de direitos sociais e trabalhistas plenos.

3. Considerações Finais

As políticas restritivas e de ajuste do emprego público há tempos que vem sendo utilizadas no resto do mundo. As primeiras experiências datam de fins dos 70 e início dos 80. Naquela época os governos de Reagan e Thatcher iniciaram, em seus respectivos países, políticas de *downsizing* para o setor e o emprego públicos. E nos anos 80 muitos dos países endividados, por recomendação das agências internacionais de financiamento passaram a copiá-las. O Brasil, na América Latina, se singulariza por ter sido um dos últimos dos moicanos.

No entanto, segundo o Informe Geral da OIT de 1994, até o início da década de 90 o volume mundial do emprego público apresentou diminuição muito gradual ou se manteve estável. Essa informação é ratificada por Documento da OCDE (1997) que traz informações sobre emprego público nos seus países membros. No período 1988-96, de 26 países arrolados o emprego público cresceu em 18 deles. Em outros 6 países, a queda no emprego ou foi gradual ou então o emprego público se manteve quase estável.

Por outro lado, o conjunto de políticas restritivas tende a produzir efeitos sobre o emprego público que vão além da redução de pessoal. Um deles é a tendência a se tornar precário parcelas desse emprego. Como característica recente, segundo o

Informe (1994), há o aumento do número de empregos temporários e avulsos no serviço público. Diferente 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 do pessoal exercer mais de uma atividade, inclusive no setor privado. Para os sindicatos, essa mudança tem implicado em 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-a-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, porém, menos onerosos para os cofres públicos. (OIT: 1994)

Outra política tem sido a descentralização de serviços públicos, em particular nas áreas de educação e saúde. Ocorre que no repasse de atividades para as esferas locais, muitas vezes não se assegura a transferência dos fundos necessários. Segundo Orlanski (1993), na Argentina o processo de descentralização de serviços públicos nos anos 90 teve essa característica.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. e FERREIRA COSTA, V. M. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. Pesquisas. Fundação Konrad Adenauer, nº 12. São Paulo, 1998.
- BALTAR, P.E.A. Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, nº 6, jun. 1996.
- BALTAR, P.; CAMARGO, F.; L. COUTINHO. Desempenho industrial e do emprego sob a política de estabilização. In OIT e MTE: *Brasil - Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1999.
- CACCIAMALI, M.C. & LACERDA, G.N. Processo de ajustamento, emprego público e diferenciações regionais dos mercados de trabalho no Brasil nos anos 80. In LAVINAS, L. & CARLEIAL, L.M.F. & NABUCO, M.R. (Orgs.). *Integração, Região e Regionalismo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.
- FOLHA DE SÃO PAULO. *Caderno Especial: privatização*. 07 de abril, 1998.
- *Caderno Especial: pacote fiscal*. 29 de out., 1998.
- 11 de out., 1998; 13 e 16 de jun., 1999.
- GINNEKEN, W. V. Labour adjustment in the public sector: policy issues for developing countries. *International Labour Review*, Vol. 129, nº 4, 1990

- MAIA, R. & SALDANHA, R. *Abrindo a caixa preta...* Estudo sobre a evolução do emprego na administração pública estadual e municipal. Texto para discussão nº 12, Brasília, SES/MTb, dez., 1988.
- MARCONI, N. Uma breve comparação entre os mercados de trabalho do setor público e privado. *Revista do Serviço Público*, Ano 48, nº 1, Jan.-Mar., 1997.
- MARSHALL, A. El empleo público ante la crisis fiscal. In Marshall, A. (comp.). *El empleo público frente a la crisis*; Estudios sobre América Latina. Ginebra: International Institute for Labour Studies, 1990.
- . El empleo público en América Latina después de las “reformas del Estado” . In *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, ano 2, no.2, 1996.
- MARTINS, L. *Reformas da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral*. Cadernos ENAP n.º 8, Brasília, 1997.
- OCDE. *La mesure de l'emploi public dans les pays de L'OCDE. Sources, méthodes et résultats*. Paris, 1997.
- OIT. *Comisión Paritaria del Servicio Público. Informe I General*. Quinta Reunión, Ginebra, 1994.
- OIT. *Comisión Paritaria del Servicio Público. Informe II. Modalidades y condiciones de empleo de los trabajadores temporeros y a tiempo parcial en el servicio público*. Quinta Reunión, Ginebra, 1994.
- ORLANSKI, D. Reforma del Estado e inflación política. Su impacto en el empleo público. In FIGUEIREDO, J. B. (comp.). *Las instituciones laborales frente a los cambios en América Latina*. Contribuciones a un seminario (Santiago de Chile, mayo de 1993) Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1993.
- PNAD. Manual de Entrevista da Pesquisa Básica. IBGE, 1995.
- PESSOA, E. *O emprego público sob a ótica dos serviços públicos: observações sobre a estrutura das ocupações em 1985, 1989 e 1995*. VI Encontro Nacional de Estudos do Trabalho, ABET. Vol. II, Belo Horizonte, out. De 1999.
- PRATES RODRIGUES, M. C. *Brasil: Evolução do emprego formal urbano nos anos 90*. Texto para Discussão – CEEG Nº 7. FGV-IBE, Rio de Janeiro, Jun. de 1995.
- REZENDE, F. & CASTELO BRANCO, F. P. O Emprego Público como Instrumento de Política Econômica. In REZENDE, F. et alii. *Aspectos da Participação do Governo na Economia*. Série Monográfica, n.26, IPEA/INPES. RJ, 1976.
- 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.

DADOS DO AUTOR:

ENEUTON PESSOA

END. RESIDENCIAL: RUA ALDO CHIORATO, Nº 50, TAQUARAL,

CAMPINAS-SP. CEP. 13.076-090

EMAIL: Eneuton@uol.com.br

Fone: (19) 3252-4748 (residencial)