

ESTADO, SERVIÇOS E EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL: Principais Tendências nos Anos 90.

Eneuton Pessoa

Introdução

Compromissados em elevar os padrões de bem-estar social, os países avançados, ao longo do século XX, e sobretudo após a 2ª Guerra Mundial, buscaram ampliar, e mesmo melhorar a qualidade dos serviços públicos, o que resultou no aumento ímpar do emprego público nesses países.

No Brasil, a expansão do emprego no Estado foi considerada mais a partir do peso no gasto público, do seu "inchamento", ou então das dificuldades de vigorar o concurso público na admissão de pessoal. Seja pelo clientelismo dos governantes, pela ação de *rent-seekers*, ou ambas as coisas, o emprego público cresceria por critérios de admissão não-meritocráticos, e sem a contrapartida da prestação de serviços. Haveria então excesso de servidores no país e ao mesmo tempo uma escassez de serviços, exibindo as funções e ocupações burocráticas peso relevante na máquina pública. Assim, dentre as medidas de racionalização, deveriam constar aquelas restritivas de pessoal, como se procedeu nos anos 90.

Porém, a visão do excesso de pessoal e do sobrepeso das ocupações burocráticas carece de bases empíricas mais sólidas. Além disso, ela obscurece o fato de que, também no país, a despeito das formas de contratação de servidores, a expansão do emprego público, no longo prazo, se fez acompanhar de uma expansão de serviços. É nesta última perspectiva que o trabalho busca avaliar a trajetória do emprego público nos 90, isto é, sob a ótica das funções de Estado e das ocupações no serviço público, sobretudo na área social.

Neste sentido, a próxima seção aborda a evolução dos serviços e do emprego público desde os anos 50, quando iniciou-se a descentralização das atividades de Estado. A seguir, o trabalho discute a dimensão relativa do emprego público no Brasil, comparativamente aos países da OCDE, e apresenta a evolução dos serviços e do emprego público nos anos 90, por esfera de governo. Em seguida, ele mostra essa evolução por ramo de atividade. E, por fim, identifica as principais ocupações públicas, por esfera de governo. Nas considerações finais procede-se a uma síntese do trabalho.

Serviços e Emprego Público no Brasil, por esfera de governo, a partir dos Anos 50.

Quando se olha em 1950 a distribuição do emprego público no país, por esfera de governo, observa-se que a esfera federal concentrava a metade do emprego público, e os municípios brasileiros somente 15% desse emprego. Depois, caiu continuamente a participação da União, em contrapartida ao maior aumento de participação dos estados, até meados dos anos 70, e em seguida, dos municípios.

Tabela 1

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

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

Essa proporção do emprego público em 1950, denota o baixo grau de desenvolvimento da estrutura federativa do país. O Estado brasileiro, pelo menos em termos da prestação de serviços, se circunscrevia aos governos central e estadual, sendo o poder local praticamente inexistente.

Esse fenômeno tem raízes históricas. Os municípios no país se estruturaram para promover os interesses exportadores ou para servir à ocupação do território, ficando as necessidades locais relegadas a segundo plano. Isso perdurou a despeito do advento da República e da forma federativa de governo. A Constituição de 1891 que instituiu como princípio básico a autonomia municipal, não assegurou a distribuição tripartite dos recursos, e que deixou aos estados a definição dos assuntos locais. Os municípios continuaram, então, subordinados aos poderes superiores e carentes de recursos. Não havia autonomia mesmo para a escolha do prefeito. Em doze dos vinte estados, cabia ao governo estadual nomear os prefeitos e estes, por sua vez, deviam ser reconhecidos pelo Congresso. Daí que na República Velha o

governo local, ao invés de prestar serviços, funcionava mais como um instrumento político nas mãos dos setores políticos dominantes (Brasileiro,1973:4-6).

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

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

Também o sistema político-partidário não contribuía para a prestação local de serviços. Nos países desenvolvidos, uma das causas da expansão dos serviços e do emprego público local foi a disputa entre facções com ideologias bem definidas. Na Inglaterra, por exemplo, a disputa entre conservadores e liberais foi responsável pelo aumento do emprego local desde fins do século XIX. No Brasil, o grande domínio de chefes políticos locais, bem como a escassez de recursos municipais, contribuiu para a manutenção do clientelismo entre o município e as esferas superiores. O prefeito apoiava os governos estadual e federal, e em troca o município recebia verbas e serviços. Ademais, a escassez de recursos, juntamente com a falta de tradição do município em prestar serviços, dificultava a ação reivindicativa local dos cidadãos.

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

Quadro 1
SERVIÇOS QUE OS MUNICÍPIOS MANTINHAM - 1958

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

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

⁽¹⁾ Informantes: 2.340 municípios.

As informações acima são claras a respeito de quão insuficiente era a provisão municipal de serviços, sobretudo os de saúde e assistência social. Quanto à abrangência e a qualidade dos serviços, não há informações. Sabe-se, no entanto, que em termos do abastecimento d'água, por exemplo, pesquisa realizada em 1958 apurou que em 12% dos municípios o serviço era precário ou insuficiente, e que pouco mais de 40% dos prédios possuíam água encanada (Brasileiro, 1973: 60-61).

Em 1973, pesquisa realizada pelo IBAM nos 3.950 municípios existentes trouxe maiores informações sobre a escassez de serviços públicos. Na saúde, por exemplo, 73,4% dos municípios brasileiros não possuíam maternidade; 57%, hospital; e 90%, pronto-socorro. Além disso, 65,5% das prefeituras não contratavam sequer um médico e 23% contratava apenas um médico. Na educação, 15% dos municípios não possuíam escola secundária. Nos serviços de infra-estrutura urbana, 34% das cidades não dispunham de abastecimento d'água e 72% de rede de esgoto.

QUADRO 2
SERVIÇOS QUE OS MUNICÍPIOS POSSUÍAM E/OU MANTINHAM - 1973

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

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

⁽¹⁾ Informantes: 3.950 municípios.

A manutenção municipal de serviços públicos era ainda mais baixa, sobretudo na saúde e assistência social. Com efeito, afora a manutenção de postos médicos, mantidos por pouco mais de 25% dos municípios, os outros serviços praticamente não existiam. No ensino, apenas a escola primária era relevante. Cerca de 90,5% dos municípios mantinham escolas. Porém, menos da metade mantinham bibliotecas e apenas 18% mantinham escola secundária. Quanto aos serviços de utilidade pública, só a coleta de lixo era relevante. Em termos do percentual da população atendida e da qualidade dos serviços não se tem informações. De outra parte, a Pesquisa apurou que os serviços eram prestados nas sedes dos municípios, sobretudo naqueles com mais de 20 mil habitantes; a ação pública municipal permanecia longe do alcance da população rural e das pequenas cidades.

Por conseguinte, o emprego público na esfera municipal mantinha-se reduzido. Em 1973, cerca de 60,4% das prefeituras possuíam até 80 servidores (estatutários e celetistas) e destas, 30,5% possuíam até 40 servidores. Os maiores percentuais de prefeituras com menor número de servidores (até 40) estava nas regiões Norte e Centro-Oeste: 44,0% e 50,3%, respectivamente. Já as regiões Sudeste e Sul tinham os maiores percentuais de prefeituras com mais de 300 servidores, 7,2% e 9,6%, respectivamente. Isso fez a pesquisa

concluir por uma relação positiva entre o grau de desenvolvimento sócio-econômico e o tamanho do quadro de pessoal. O reduzido número de servidores, por prefeitura, indicava a baixa provisão municipal de serviços públicos.

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

Neste sentido, alguns autores vincularam a expansão do emprego público, a partir dos anos 50, ao vigoroso processo de urbanização, no período, e como contrapartida ao crescimento da provisão de serviços (Souza,1980;Tavares&Souza,1981).

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

Por esfera administrativa, o maior crescimento do emprego nos estados refletiria a absorção de funções tipicamente urbanas por órgãos estaduais. A dimensão e a evolução do emprego público esteve mais associada à ampliação das funções do Governo, em especial aquelas voltadas para a produção de serviços sociais e urbanos por estados e municípios (Rezende & Castelo Branco,1976:45).

A maior expansão do emprego municipal, a partir da segunda metade dos 70, correspondeu a tendência à municipalização dos serviços de saúde e educação. Na saúde, iniciou-se uma ampliação da cobertura assistencial, em atendimento às resoluções da conferência da OMS de 1978, que preconizava a universalização do Direito à Saúde. Em paralelo, começou aqui o Movimento da Reforma Sanitária. Constituído no início por profissionais e acadêmicos, a ele foram se juntando parlamentares, centrais sindicais, e movimentos populares. O Movimento era voltado à construção de uma nova política de saúde, democrática, calcada

no tripé: descentralização, universalização e unificação. O processo de descentralização avançou com o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS), em 1976, com o Conselho Nacional de Administração da Saúde Previdenciária (CONASP), em 1982, com a implantação das políticas de Ações Integradas da Saúde (AIS), em 1983, e com a implantação do Sistema Unificado e Descentralizado da Saúde (SUDS), em 1987. A Constituição de 1988 tratou de institucionalizar todo esse processo, criando o Sistema Único de Saúde (SUS).

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

Emprego Público no Brasil nos Anos 90: sua dimensão relativa

A idéia de um excesso de pessoal levou às políticas restritivas sobre o emprego público nos anos 90. Na visão oficial, nos estados e municípios existiria um “problema de excesso de quadros”, e na União haveria “áreas concentrando número desnecessário de funcionários.” Isso era afirmado, mesmo se desconhecendo o total de servidores nas esferas subnacionais de governo¹.

Ademais, não existe um modelo ou indicador do “tamanho ótimo” do emprego público, com que se possa avaliar se há ou não excesso de pessoal. No caso, o que existe, para fins de comparação, são as experiências internacionais indicando o peso do emprego público no emprego total e na população dos países.

¹ Nos anos 90, os dados sobre o emprego público nos estados têm como fonte as Secretarias Estaduais de Administração. Esses dados são para 1997 e para 16 estados (SP, MG, RS, PR, BA, SC, CE, MA, RN, AL, ES, AM, PI, MT, MS, TO). Tais dados não captam grande parte do pessoal da Administração Indireta nem os empregos temporário e avulso. Já os dados levantados pelo SEAP/MOG, 1997, são para todos os estados. Porém, persiste o desconhecimento do pessoal na administração indireta, e a não distinção entre Ativos e Inativos. Ver Abrucio e Ferreira Costa (1998:155) e o Boletim Estatístico de Pessoal, n.º 37, do MOG/SEAP (1999:71). Sobre o diagnóstico oficial do excesso de pessoal no serviço público, ver: Bresser Pereira (1996:82) e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995:30).

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

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

Essas incongruências evidenciam diferentes padrões da atividade social do Estado. Nos casos em que prevalecem os gastos com consumo, dada uma maior provisão de serviços, sobretudo na saúde e educação, cujas atividades requerem muito pessoal, a tendência é do emprego público apresentar maior peso na população ocupada. Já onde prevalecem os programas de transferência de renda, monetário-intensivos, que requerem menos pessoas na sua operacionalização, o emprego público tende a assumir dimensão mais reduzida.

Na tabela 2 distinguem-se três grupos de países. O primeiro, o dos países escandinavos e a França, apresentam as maiores proporções do emprego público no emprego total e na população. O segundo, correspondente à maioria dos países europeus, inclusive Austrália, Canadá, EUA e Nova Zelândia estão numa situação intermediária. E o terceiro, do qual participam Grécia, Holanda, Japão, México e Turquia, apresenta a menor dimensão do emprego. O Brasil se incluiria nesse terceiro grupo de países.

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

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

Tabela 2
Percentual do Emprego Público¹ no Emprego Total e na População². Países da OCDE e BRASIL

Países³	Emprego público como % do emprego total	Emprego público como % da população²
Alemanha	15,4%	6,6%
Austrália	18,7%	8,5%
Áustria	22,5%	9,6%
Bélgica	23,9%	8,7%
BRASIL	11,3%	5,1%
Canadá	19,9%	9,0%
Dinamarca	39,3%	18,7%
Espanha	18,0%	5,5%
EUA	14,9%	7,0%
Finlândia	27,2%	10,8%
França	27,0%	10,4%
Grécia	12,9%	4,7%
Holanda	13,9%	5,4%
Irlanda	21,1%	7,5%
Islândia	--	--
Itália	23,2%	8,2%
Japão	7,0%	3,6%
México⁴	11,4%	4,3%
Noruega	--	--
N. Zelândia	14,2%	6,5%
Portugal	17,5%	7,5%
Reino Unido	16,9%	7,4%
Suécia	38,1%	17,2%
Turquia	12,1%	3,9%

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

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

Serviços e Emprego Público no Brasil nos Anos 90

Pelo menos desde meados dos anos 70 vigora o processo de descentralização das políticas sociais do Estado. A Constituição de 1988 veio corroborá-lo, ao prever a transferência de decisões, recursos e funções para as esferas subnacionais de governo. Embora muito dispositivos constitucionais não tenham sido aplicados por falta de lei complementar², nos anos 90 a saúde e a educação trilharam efetiva municipalização. As experiências do FUNDEF e do SUS foram os pontos altos desse processo.

Na década de 90, o movimento de descentralização da saúde ganhou novo impulso com as tentativas feitas de consolidação do Sistema Único de Saúde na esfera local. Em 1993, a Norma Operacional Básica (NOB-93), do Ministério da Saúde, estabeleceu a transferência de recursos para os municípios, correspondente ao custeio do teto ambulatorial e hospitalar fixado. Em 1994-1996, o número de municípios alçados à condição semi-plena de gestão municipal passou de 24 para 137, incluindo as capitais de 11 Estados, com uma cobertura de 16% da população nacional. Se em dezembro de 1994 havia 2397 municípios envolvidos no processo de descentralização da gestão de saúde, em dezembro de 1996 o número subiu para 3078.

Estudos mostram que a implantação do SUS tende a elevar significativamente as despesas com saúde. Isso ficou constatado em pesquisa que acompanhou por três anos a implantação do SUS em municípios paulistas (Tavares de Almeida, 1996:35). Ademais, dados apontam um crescimento substancial das despesas per-capita com saúde em 12 municípios do Nordeste, Sudeste e Sul, habilitados à gestão semi-plena do SUS. Todavia, a implantação do SUS se concentra nos municípios médios e grandes, com redes de saúde mais capacitadas, e que, por isso mesmo, são mais contemplados pelo repasse dos recursos do Sistema, vinculados aos procedimentos ambulatoriais e hospitalares³.

² O passo seguinte aos dispositivos constitucionais pró construção do modelo estatal descentralizado e federativo, seria um processo de transição envolvendo a promulgação de legislação complementar. Porém, esse processo não se efetivou integralmente. Um apanhado sobre as principais dificuldades dessa transição encontra-se em Tavares de Almeida (1996:18-19).

³ O financiamento da saúde pela União é bastante significativo. Essa esfera concentra cerca de 75% dos gastos. O Piso de Atenção Básica – PAB, de iniciativa do Governo Federal, ao reservar uma parcela de recursos do SUS a ser distribuída em função do número de habitantes por município, tenta reduzir essa tendência de concentração dos repasses para os municípios melhor equipados. Pelo Decreto nº 1882 de 17/12/1997 o PAB visa incentivar as “Ações Básicas de Vigilância Sanitária, Vigilância Epidemiológica e

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

Porém, fundamentalmente, persiste o problema de subfinanciamento da saúde. Em 2001 o SUS gastou R\$ 232,4 em saúde, por habitante. Esse valor se propôs a cobrir desde o Programa de Saúde da Família a procedimentos complexos como transplante de órgãos. Estima-se ainda que a participação dos orçamentos públicos perfazem 45% dos gastos totais, sendo os outros 55% de origem privada, como planos de saúde e despesas privadas. Comparativamente, nos países avançados, como Canadá, França, Suécia, Inglaterra, Itália e Espanha os sistemas públicos de saúde gastam numa faixa acima de US\$ 1.500 dólares anuais por habitante (Jornal Folha de São Paulo, 11 mar. 2003).

Na educação básica, anteriormente à implantação em 1997 do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, FUNDEF⁴, as experiências de descentralização tomavam dois rumos principais: o da municipalização e desconcentração. Na municipalização ocorria a transferência de atribuições, instalações e equipamentos de estados para municípios. A desconcentração consistia em uma esfera de governo, estado ou município, atribuir funções limitadas à unidades administrativas da mesma esfera, sejam escolas públicas, instituições privadas ou comunitárias. Havia ainda o que se denomina: “descentralização por ausência”. Comum às regiões mais pobres, ela resultava da incapacidade dos governos estaduais de responder à demanda por vagas, que passou a ser atendida por administrações municipais sensíveis às pressões por serviços.

Ambiental, Assistência Farmacêutica Básica, os Programas de Agentes Comunitários de Saúde, de Saúde da Família e de Combate às Carências Nutricionais”. (Abrucio e Ferreira Costa:1998:129-137)

⁴ O FUNDEF determina que estados e municípios depositem num fundo contábil 15% de suas receitas já constitucionalmente reservadas para o investimento em educação (25% da receita total). Em cada estado, esse fundo é redistribuído entre as redes estadual e municipal de ensino fundamental de forma que o gasto total com esse nível de ensino alcance R\$ 300 por aluno/ano. Assim, o montante que estados e municípios retiram do Fundo depende do número de matrículas no ensino básico, o que estimula a municipalização desse ensino. Além disso, o fato de que 60% dos recursos retirados do FUNDEF devem ser gastos com salários e com a valorização do magistério estimula o professorado no ensino público fundamental.

Porém, as experiências de descentralização na educação eram circunscritas a determinadas unidades da federação, não se constituindo, pois, em políticas nacionais, bem como não havia a garantia de continuidade. As orientações políticas diferenciadas e a disponibilidade variável de recursos, humanos e financeiros, condicionavam os rumos e os ritmos das primeiras descentralizações.

Com a implantação do FUNDEF, a municipalização da educação vem superando suas limitações iniciais. O Fundo vem se mostrando eficaz em induzir os municípios a assumir as matrículas das redes estaduais. Em 1998, por exemplo, as redes municipais assumiram a oferta do total de novas matrículas do ensino básico, ao passo que diminuiu a oferta nas redes estadual e privada. E os municípios vem se desincumbindo da educação média. A tendência é de queda do ensino médio municipal, vis-à-vis o crescimento no número de matrículas desse ensino nos estados. Em 1998, por exemplo, a rede municipal assumiu toda a oferta de novas matrículas na educação fundamental (Abrucio e Ferreira Costa:1998:115-141).

Em que pese tais avanços, Estudo feito pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, para o ano de 2001, constatou atraso escolar em todos os níveis de ensino. Por exemplo, 41% dos alunos não concluem a educação fundamental, 39% dos que estão nesse fase têm idade superior à adequada, os professores ganham em média R\$ 530 mensais, sendo que a metade deles (46,7%) tem formação de nível médio. A evolução dos índices educacionais no país, nos últimos anos, ficou abaixo do necessário. Essa situação resulta da falta de qualidade da escola pública, de professores mal preparados e mal remunerados, e também do gasto insuficiente da família para manter o estudante com material escolar, alimentação, etc.⁵.

* * *

⁵ Ver: (www.inep.gov.br)

Se a expansão relativa do emprego municipal nos anos 90, de 35% em 1992 para 42% em 1999 (ver Tab.1), refletiu o processo de descentralização das políticas sociais do Estado, outros fatores também contribuíram para essa performance do emprego municipal.

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

Na esfera estadual, o processo de ajuste começou a partir de 1994/1995 com 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 Biênio 1996/1998, segundo dados do BNDES, foram privatizados 24 empresas e bancos estaduais e vendida a participação acionária em outras 13. Segundo Abrúcio e Ferreira Costa (1998:99-154), a tendência delineada no período 1995-1998, nos estados, é o esforço de redução do gasto com pessoal e a diminuição do número de servidores. Os autores identificaram no período 1994-1997, reduções de pessoal em 16 estados.

Outro fator correspondeu à criação de grande número de municípios. No período 1988-1997 foram criados 1.318 municípios. Em 1988 haviam 4.189, e em 1997 o número aumentou para 5.507; um crescimento relativo da ordem de 28,5% (Abrúcio e Ferreira Costa,1998:38).

Emprego Público nos Ramos de Atividade: Anos 90

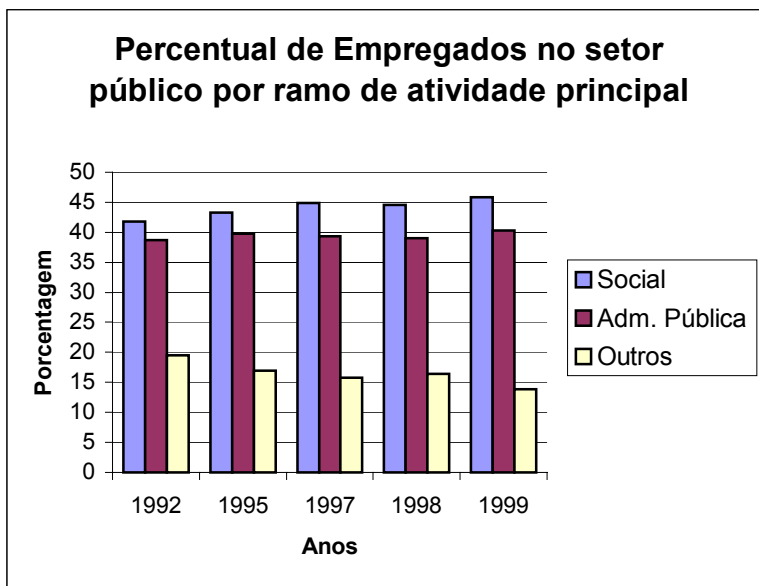
O emprego público, por ramo de atividade, permite visualizar as áreas de atuação estatal onde as políticas de redução do emprego mais incidiram nos anos 90, e tende a revelar ainda a efetividade das políticas no tocante às reduções globais do emprego.

Tabela 3
Emprego Público por Ramo de Atividade Principal:1992-1999
(em milhares)

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

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

Figura 1



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

Em 1992, cerca de 80% dos empregados públicos estavam na área Social (saúde educação e serviços sociais) e na Administração Pública (administração do Estado, defesa nacional e

segurança pública). Na década, 494 mil pessoas ingressaram no ramo social e 288 mil na Administração, um aumento em torno de 15,7% e 10,0%, respectivamente. O emprego nesses ramos cresceu de modo a elevar suas proporções. Em 1999 os dois ramos já concentravam 86% do emprego público: o ramo Social, cerca de 46%, e a Administração Pública, 40%.

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

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

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

Emprego Público nas Principais Ocupações, por Esfera de Governo: Anos 90

As ocupações discriminadas na tabela 4 representam cerca da metade do emprego federal. A maioria delas, ou pelo menos as mais numerosas, são de caráter administrativo e não requerem no seu exercício, mão-de-obra com maior nível de qualificação. Na década, houve estagnação e mesmo redução do emprego nessas ocupações. São atividades que se prestam às medidas de racionalização do emprego, inclusive através do uso dos recursos da informática.

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

Tabela 4
Ocupações Mais Numerosas no Setor Público/Governo Federal⁽¹⁾: 1992-1999

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

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

⁽¹⁾ Inclui as principais ocupações da área da saúde: médicos e enfermeiros diplomados

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

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

Tabela 5
Ocupações Mais Numerosas no Setor Público/Esfera Estadual⁽¹⁾: 1992-1999

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

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

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

As ocupações acima, na tabela 5, representavam quase 60% do emprego estadual em 1992. Nessa esfera, as ocupações administrativas reduziram o emprego, a exemplo do ocorrido no plano federal. Igualmente, caiu o emprego na ocupação de Servente Faxineiro. Pelo menos uma parte dos empregados públicos nas atividades de conservação e limpeza foi substituída por terceirizados e subcontratados. Embora não se tenha informações sobre o número desse pessoal, seguramente cresceram, na década, essas formas de contratação⁶.

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

⁶ Na década de 90, a reestruturação das empresas, à base da focalização, desverticalização, terceirização, e subcontratação e das novas formas de gestão do trabalho e organização da produção, fez crescer o emprego terceirizado e subcontratado. Ver Mattoso e Pochmann (1998).

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

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

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

Tabela 6
Ocupações Mais Numerosas no Setor Público/Esfera Municipal⁽¹⁾: 1992-1999

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

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

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

Na esfera municipal, das ocupações mais numerosas no setor público, a única que reduziu-se foi a de Lixeiro, cerca de ¼, certamente por conta de privatizações nos serviços de limpeza urbana. Na esfera, nota-se a presença maior das ocupações de apoio aos serviços sociais e funções administrativas, como Servente-Faxineiro, Pessoal da Merenda, Guarda-Vigia e Motorista.

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

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

Em suma, a evolução das ocupações mais numerosas no setor público indica, no geral, a redução das ocupações administrativas e a expansão das que resultam na provisão final de serviços na saúde e educação, particularmente nas esferas subnacionais de governo. Esse movimento foi mais acentuado nos municípios, a esfera que ainda não implementou, pelo menos de uma forma generalizada e explícita, políticas restritivas sobre o emprego público.

Considerações Finais

Nas economias contemporâneas parte importante da produção social consiste da prestação de serviços públicos, principalmente nas áreas de saúde e educação. Os Estados nacionais, em grande parte se legitimam pela ação de milhares de professores, profissionais de saúde, policiais, etc. Os serviços públicos constituem-se, assim, num recurso básico do governo.

Nas últimas décadas, a retomada da visão liberal de Estado, os ataques ao Estado Social e o compromisso com as "finanças sadias" não modificaram essa realidade. Em que pese estar

em crise, sobrevive o Estado Social do pós Guerra. A contrapartida disso é a continuidade do emprego público como fenômeno de massas, vale dizer, como proporção significativa da população ocupada.

No Brasil, nunca constituímos um efetivo Estado Social. Tivemos, certamente, a efetivação de programas sociais incompletos e discriminatórios. Aqui, a política social foi incapaz de assumir papel relevante na correção da crescente desigualdade nas condições de ocupação e renda, no contexto da rápida urbanização, sobretudo a partir dos anos 50. A proteção social não contemplava os trabalhadores sem carteira da cidade nem os trabalhadores do campo. Nem os serviços médico-hospitalar e educacionais eram para todos. Já nas últimas décadas, a expansão dos programas sociais, ocorreu mediante o declínio da qualidade dos serviços ofertados.

Consequentemente, e a despeito do senso comum, em termos comparativos o emprego público no Brasil é reduzido. Sua expansão, nas últimas décadas, deveu-se ao aumento da provisão de serviços sociais, de forma descentralizada, por estados e municípios. Nos anos 90, mesmo com as medidas de restrição ao setor público, essa tendência persistiu, mediante a municipalização de serviços básicos nas áreas da saúde e educação.

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.

BELTRÃO, R. E. V., ABRUCIO, F. L. e LOUREIRO, M. R. Reforma da burocracia pública e federalismo no Brasil: a experiência do programa de demissão voluntária nos governos estaduais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 32 (6): 113-144, nov.-dez.,1998.

BOLETIM ESTATÍSTICO DE PESSOAL DO MINISTÉRIO DE ORÇAMENTO E GESTÃO. Brasília:MOG/SEEAP, n.37, abr. 1999.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REZENDE, F. & CASTELO BRANCO, F. P. O Emprego Público como Instrumento de Política Econômica. In: REZENDE, F. et al. Aspectos da participação do governo na economia. Rio de Janeiro: IPEA/INPES (**Série Monográfica**, n.26), 1976.

ROTHENBACHER, F. **Public Service Employment In: Germany with reference to european developments**. Paper presented to the ECPR Workshop on “Working for Government: explaining public sector employment trends in the last 20 years”. Bern, Switzerland, 27 th., February to 4 th. March, 1997a.

_____. *Public Sector Employment in Europe: Where Will the Decline End?*
EURODATA. Research Archive of the Manheim Centre for European Social Research. n.6,
Autumn, 1997b.

SANSON, J. R. & MOUTINHO, L. M. de G. A evolução do emprego público no Brasil: 1950-80.
Ensaio FEE, Porto Alegre, 8 (2), p. 31-48, 1987.

SOUZA, P. R. de. *A determinação dos salários e do emprego em economias atrasadas*. Campinas,
SP: IE.UNICAMP (Tese de Doutorado), 1980.

TAVARES DE ALMEIDA, H. M. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, R. de B. &
BARROS SILVA, P. L. (Orgs.). *Federalismo no Brasil*: Descentralização e políticas sociais. São
Paulo:FUNDAP, 1996.

TAVARES, M. C. e SOUZA, P. R. de. Emprego e salários na indústria. *Revista de Economia
Política*, v.1, n.1, 3-29, jan-mar., 1981.