1582
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS, INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO NACIONAL E EVOLUÇÃO RECENTE

Fernando Augusto Mansor de Mattos

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

1582

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, fevereiro de 2011

EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS, INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO NACIONAL E EVOLUÇÃO RECENTE*

Fernando Augusto Mansor de Mattos**

* Este texto foi produzido no âmbito do projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, mais especificamente como subsídio ao livro do eixo Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia. Este trabalho faz parte da pesquisa intitulada "*Trabalho no Setor Público Brasileiro*", coordenada por José Celso Pereira Cardoso Jr.

** Professor-adjunto do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisador visitante no Ipea.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

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

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

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

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

ISSN 1415-4765

JEL: J21; J10; J45

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....7

2 CONTEXTO DE MUDANÇAS NO MERCADO DE TRABALHO A PARTIR DO INÍCIO DA INDUSTRIALIZAÇÃO PESADA NO BRASIL.....11

3 EXERCÍCIOS DE DECOMPOSIÇÃO DE FATORES RELACIONADOS À EVOLUÇÃO DO NÍVEL DE OCUPAÇÃO E DA TAXA DE DESEMPREGO.....38

4 EMPREGO PÚBLICO: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E MODIFICAÇÕES RECENTES.....60

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....105

REFERÊNCIAS.....109

SINOPSE

O objetivo deste estudo é apresentar um painel que retrate a trajetória do emprego público no Brasil desde meados do século XX, procurando compreender os condicionantes principais de sua evolução, bem como seu papel nas transformações ocorridas no mercado de trabalho brasileiro.

Neste estudo, o emprego público é considerado em seu sentido mais amplo, ou seja, inclui os trabalhadores da administração direta e da administração indireta. Esta caracterização de emprego público é compatível com a encontrada nos principais compêndios de organismos financeiros internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial.

A parcela do emprego público no conjunto do mercado de trabalho (ocupações do setor público mais ocupações do setor privado) é avaliada levando-se em conta tanto as ocupações formais quanto as informais do setor privado. Tal forma de mensurar a participação do emprego público no conjunto do mercado de trabalho também encontra guarida nas normas dos estudos dos organismos internacionais, permitindo comparações com o caso brasileiro

ABSTRACT[i]

This paper presents a description of the Brazilian public employment trend since the middle of the twentieth century. Its objective is to stress the causes of the increasing in public employment levels and also its role to the Brazilian labor market transformations since then.

In this paper, public employment includes direct and indirect administration. Usually, the international organizations (like, for example, ILO, OECD and World Bank) utilize the same methodology to measure public employment. Thus, the data on

---

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

Brazilian public employment is comparable with the same variables for other countries.

Furthermore, we considered formal and also informal labor in private sector as the denominator of the share of public employment over total occupation (total occupation encompasses public plus private sector jobs). This procedure of measuring the share of public employment is the most common in the international literature. The methodology adopted in this study to measure the share of public employment also allows a consistent international comparison.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo é apresentar um painel que retrate a trajetória do emprego público no Brasil desde meados do século XX, procurando compreender os condicionantes principais de sua evolução e seu papel nas transformações ocorridas no mercado de trabalho brasileiro.

Entre as séries analisadas, os dados sobre emprego público dos anos 1990 são os mais consistentes e permitem desagregações mais amplas, razão pela qual a maior parte das informações e da interpretação da mudança do mercado de trabalho do setor público brasileiro estará centrada no período que se inicia naquela década.

As fontes de dados utilizadas neste estudo são as PNADs e censos demográficos, produzidos e divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), cujos dados são coletados, organizados e divulgados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) é uma pesquisa amostral, que tem a vantagem de ser anual (não é realizada apenas em anos nos quais são feitos os censos demográficos) e de se constituir em uma base de dados de conteúdo relativamente estável, permitindo a construção de uma série histórica com as informações sobre emprego público. As PNADs também permitem captar, no conjunto das ocupações, as situações de inserção informal no espaço ocupacional brasileiro, o que torna possível avaliar o peso das ocupações do setor público no conjunto do mercado de trabalho. A limitação das PNADs reside no fato de que não é possível identificar as cidades que fizeram parte da amostra em cada levantamento, o que restringe a desagregação regional, limitando a análise apenas às grandes regiões.

No caso da Rais, também é possível construir uma série histórica – dada a relativa estabilidade das informações avaliadas –, e a abrangência geográfica também é satisfatória. Uma das vantagens da Rais, em relação às PNADs, é que ela permite identificar a situação do emprego em cada município. Porém, por ser um registro administrativo feito pelos estabelecimentos e enviado para o Ministério do Trabalho, capta apenas as situações de emprego formal, tanto no setor privado quanto no setor público.

Deve-se alertar, ademais, para o fato de que normalmente os respectivos estoques de empregos públicos registrados pela Rais e pela PNAD diferem um pouco, dadas as diferenças metodológicas entre as fontes de dados. A PNAD inclui múltiplas situações de informalidade remanescentes no setor público, enquanto a Rais ainda pode padecer da falta de alguma pequena proporção de questionários que não são enviados para o Ministério do Trabalho pelos estabelecimentos privados ou públicos, a despeito dos cada vez mais frutíferos esforços de fiscalização e cobrança do ministério em relação aos estabelecimentos que porventura falhem na entrega dos questionários.

Neste estudo, o emprego público é considerado em seu sentido mais amplo, conforme ocorre habitualmente nos compêndios internacionais que tratam do tema, como é o caso daqueles oriundos da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e mesmo de alguns estudos do Banco Mundial. Dessa forma, torna-se possível utilizar os dados deste estudo para compararação entre os dados do Brasil e os de outros países. Afirmar que se define aqui o emprego público na forma mais ampla significa dizer que o estoque de emprego público inclui não apenas os trabalhadores da administração direta em todas as esferas de governo, mas também as ocupações da administração indireta (autarquias, fundações e demais órgãos autônomos do setor público) e os empregados de empresas estatais (tanto de empresas públicas quanto de sociedades de economia mista sob controle direto ou indireto do Estado).

As porcentagens do emprego público foram calculadas em relação ao conjunto dos ocupados, o que inclui as ocupações formais e as informais,[1] conforme procedimento habitual nos compêndios de organismos internacionais que se ocupam do tema.

Deve-se sublinhar também que este estudo da evolução do emprego público no Brasil é feito no contexto de mudanças no mercado de trabalho brasileiro como um todo. A evolução do emprego público no país, portanto, será feita segundo as modificações que o processo de industrialização e de urbanização trouxe para o conjunto das ocupações. Na análise da evolução do emprego público serão levadas em conta, assim, as peculiaridades do desenvolvimento econômico brasileiro, o ritmo de expansão das atividades industriais, as transformações ocorridas nas atividades agrícolas e a crescente complexificação do setor terciário, que cresce tanto por conta das atividades

1. Salvo em caso de menção em contrário.

de apoio e auxílio ao desenvolvimento industrial, quanto em decorrência da necessidade de parcelas da sociedade buscarem na auto-ocupação uma estratégia de sobrevivência.

A análise da evolução do emprego público, portanto, será feita levando-se em conta os processos de industrialização e de acelerada urbanização peculiares ao Brasil, país continental e de desenvolvimento tardio. Não se deve perder de vista que a lógica de expansão do emprego público é diferente da lógica de expansão do emprego privado: aquele existe para prover serviços públicos à população, enquanto este presta-se à acumulação do capital. No que concerne à contratação de mão de obra, a decisão do Estado atende a determinantes muito diferentes dos que orientam as decisões do empresário.

A lógica do crescimento do setor informal também depende de fatores peculiares, relacionados ao processo de desenvolvimento econômico brasileiro. A compreensão destes fatores é importante para avaliar o movimento geral do mercado de trabalho, tarefa que se pretende fazer aqui como forma de discutir as condições de inserção do emprego público no espaço ocupacional brasileiro das últimas décadas. A criação de ocupações autônomas e de pequenos negócios possui determinantes próprios, que precisam ser avaliados no contexto da falta de oportunidades que o desenvolvimento econômico brasileiro legou para uma parcela expressiva da sociedade. Esta situação de precariedade das ocupações classificadas como pertencentes ao setor informal do mercado de trabalho brasileiro é um símbolo da "heterogeneidade estrutural" das economias latino-americanas.[2] Esta realidade suscitou também um debate sobre o setor informal dos mercados de trabalho (CACCIAMALI, 2000), tema que será apenas tratado de passagem aqui.[3] A rigor, o termo "mercado de trabalho" deveria ser utilizado somente para as relações assalariadas de trabalho, ou seja, para o emprego propriamente dito; entretanto, devido à importância do setor informal no Brasil (entendido aqui não apenas como as formas de contratação fora da lei – que, no Brasil, são as contratações sem carteira assinada – mas também como as formas de auto-ocupação[4]), a expressão "mercado de trabalho" engloba também as atividades daquele segmento. Neste estudo, portanto, tal expressão, conforme uso corrente na literatura especializada, é concebida em um sentido amplo, abarcando todas as formas de ocupação presentes na economia brasileira, marcada por uma estrutura ocupacional bastante heterogênea.

2. Ver Bravo (1979) e Pinto (1979).

3. Ver Cacciamali (*Distribuição de renda, formas de participação na produção e setor informal*.

4. Também denominadas trabalho por conta própria ou autônomo.

Desse modo, antes de entrar na discussão e análise propriamente ditas da evolução do perfil e do estoque do emprego público no Brasil, este estudo vai realizar um exame das principais mudanças estruturais do mercado de trabalho brasileiro como um todo desde o início da industrialização. O texto possui três seções, além das considerações finais e desta introdução.

Na seção 2, será avaliada a evolução dos principais indicadores de mercado de trabalho, à luz das transformações econômicas produzidas a partir do processo de industrialização. Este amplo painel descritivo visa compreender melhor os condicionantes atinentes à expansão do emprego público ao longo do século XX, esforço analítico a ser implementado na quarta parte deste texto.

Na seção 3, são apresentados e discutidos exercícios de decomposição de fatores destinados a explicar a evolução do nível de emprego e das taxas de desemprego no Brasil desde os anos 1950, quando se consolidou a *industrialização pesada* no país. Entre os fatores considerados, estão a evolução da jornada de trabalho, as mudanças vinculadas à demografia e a contribuição do emprego público, cuja lógica de crescimento atende a critérios diferentes da lógica de expansão do emprego e das ocupações em geral do segmento privado do mercado de trabalho, conforme comentado anteriormente. Esta parte do estudo é mais que uma seção de transição entre a primeira, mais genérica, e a última, que se dedica ao estudo específico dos empregos públicos. Na segunda parte, procura-se destacar alguns argumentos para se avaliar o papel desempenhado pelo emprego público no mercado de trabalho brasileiro nas últimas décadas, investigando-se conjuntamente os condicionantes relacionados a fatores históricos, sócio-políticos e institucionais, além dos fatores econômicos relacionados à sua expansão. Prepara-se o terreno, assim, para a formulação de propostas – a serem feitas nas conclusões do estudo – atinentes ao papel estruturante que poderia ter o emprego público na conformação de uma sociedade mais igualitária e capaz de prover serviços públicos de melhor qualidade à população.

A seção 4 trata da análise propriamente dita da evolução do estoque e do perfil do emprego público no Brasil a partir de meados do século XX, destacando-se especialmente as mudanças ocorridas a partir dos anos 1990, quando as informações tornam-se mais organizadas, refletindo o momento histórico (logo após a promulgação da Constituição de 1988) no qual, apesar da crise econômica que se acentuava – ou justamente por isto – a questão social torna-se tema recorrente no debate político e acadêmico.

Nas considerações finais procura-se não apenas resenhar, de forma breve e articulada, as conclusões preliminares retiradas de cada parte, mas também apresentar propostas para que a expansão do emprego público possa se revestir de um caráter estruturante. Deste modo se poderá consolidar um mercado de trabalho mais formalizado e robusto, oferecendo-se uma gama de serviços públicos que enseje a melhoria da vida cotidiana dos cidadãos e promova a real redução das diversas manifestações da desigualdade na sociedade brasileira.

2 CONTEXTO DE MUDANÇAS NO MERCADO DE TRABALHO A PARTIR DO INÍCIO DA INDUSTRIALIZAÇÃO PESADA NO BRASIL

Esta seção procura inicialmente mostrar, em linhas gerais, o processo de estruturação do mercado de trabalho, verificado notadamente a partir do momento em que a industrialização brasileira entra em sua fase chamada de *industrialização pesada*, a partir dos anos 1950.[5] Por estruturação entende-se a ampliação do peso do assalariamento formal na estrutura ocupacional, ocorrida justamente quando também aumentava, aceleradamente, o peso das atividades industriais na estrutura produtiva do país. Compreende-se que o assalariamento é uma das bases do modo de produção capitalista e percebe-se que, a partir dos anos 1950, torna-se definitivamente a norma dentro das relações de trabalho na sociedade brasileira. A ampliação, em especial, do assalariamento legal (e formal, portanto), no Brasil definido pela posse da carteira assinada, também

5. Existe um importante debate acerca da periodização da industrialização brasileira. Se for levada em conta simplesmente a existência de setores industriais já instalados, pode-se considerar que a industrialização iniciou-se no último quarto do século XIX, quando a estrutura produtiva de economia brasileira já apresentava diversos setores ligados à produção de bens de consumo não duráveis, como a indústria de fumo, a de pequenos utensílios domésticos e vários segmentos da indústria de alimentos e de bebidas, conforme mostra Suzigan (1986). Se for considerado o momento a partir do qual o dinamismo da indústria brasileira passou a apoiar-se primordialmente no mercado interno, pode-se considerar que a industrialização iniciou-se nos anos 1930, quando a indústria brasileira, em grande medida como uma reação à própria crise de 1929, passou a produzir visando ao mercado interno, ou melhor, quando houve o que Furtado (1959) chamou de "deslocamento do centro dinâmico", isto é, a partir de quando o dinamismo da economia brasileira, e portanto o processo de acumulação de capital, passou a depender dos mecanismos de demanda gerados no mercado interno e não mais, como era no período pré-1930, quando a economia brasileira era, basicamente, primário-exportadora e, por conseguinte, o dinamismo da acumulação dependia do mercado externo. Mas há uma vertente que destaca que foi somente a partir de 1955 que a dinâmica da acumulação capitalista passou a depender dos elementos intrinsecamente capitalistas para a decisão de investir dos empresários, pois somente a partir de 1955 se instala no Brasil o setor produtor de bens de capital (Cardoso de Melo, 1982). Tratar-se-ia, portanto, do início da industrialização pesada, em contraposição à fase dita restrita da industrialização brasileira (esta, entre 1933 e 1955). Neste estudo, será dada maior ênfase às transformações no mercado de trabalho brasileiro a partir do advento da industrialização pesada, embora alguns dados se reportem ainda aos anos 1940 (justamente para depois tornar possível a comparação com a nova realidade gerada pelo processo de industrialização pesada).

assinala uma mudança importante, simbolizando a instalação de formas modernas de acumulação de capital, em um país originalmente agrário-exportador e que, cerca de apenas 60 anos antes, havia abolido o trabalho escravo.

Com a ampliação do peso do assalariamento formal no mercado de trabalho, consubstancia-se a formação da classe operária e dos escalões médios. Consolida-se, para amplas parcelas da população trabalhadora, o usufruto dos direitos trabalhistas e sociais, em um ambiente econômico e social marcado pela industrialização, conforme já comentado. Assiste-se, ademais, a uma peculiar e acelerada urbanização no país, possuidor de estruturas típicas do capitalismo tardio e, portanto, marcado por acentuada heterogeneidade estrutural.[6]

A industrialização promoveu não apenas a ampliação do peso do assalariamento no mercado de trabalho nacional. Dadas as suas características – foi tardia e periférica, em um país de dimensões continentais e com mercado interno relativamente grande (especialmente se comparado ao dos demais países da América Latina) – e devido ao momento histórico no qual ela se processou – quando o capitalismo, em nível mundial, estava já em sua fase monopolista –, a industrialização no Brasil foi fortemente apoiada pelo Estado. Isto se deu não apenas na promoção das regras da acumulação de capital, como também na atuação direta enquanto "Estado empreendedor" ou "Estado capitalista", notadamente a partir do Plano de Metas de Juscelino Kubtscheck (JK).[7] Dessa forma, também se constituiu uma burocracia estatal de importância crescente, conduzida por técnicos de diferentes áreas, devotados à criação da institucionalidade que deu base ao desenvolvimento capitalista no país (IANNI, 1986). Assim, pode-se perceber, a partir dos anos 1950, a ampliação do peso do emprego público de perfil técnico no universo laboral brasileiro, e pode-se assistir a uma complexificação das tarefas a serem exercidas pelo setor público, até então concentrado em poucas atividades, como a coleta de impostos, o controle da imigração, o controle da ordem pública e o gerenciamento da pequena estrutura de transportes.

6. O conceito "heterogeneidade estrutural" foi cunhado por Aníbal Pinto nos anos 1960 e foi utilizado também em Pinto (1979) para descrever as "descontinuidades" que caracterizaram o processo de desenvolvimento econômico na América Latina, diferentemente do que ocorreu nos países centrais, onde a expansão do capitalismo fez-se de forma mais homogênea, ou seja, sem grandes diferenças de produtividade intra e intersetoriais e sem grandes diferenças de renda e de posse da riqueza. Segundo Pinto (1979, p. 49), no processo de industrialização da América Latina houve uma "tríplice concentração dos 'frutos do progresso técnico', ao nível social, dos 'estratos' econômicos e ao nível regional".

7. Para uma análise do governo JK, ver Benevides (1976).

A partir dos anos 1980,[8] por razões que serão brevemente comentadas a seguir, o modelo de industrialização apoiado na atuação do Estado planejador e empreendedor entra numa crise cujos efeitos se fazem sentir, rapidamente, sobre o mercado de trabalho, ocorrendo o que será chamado aqui de *desestruturação do mercado de trabalho nacional*. Em outros termos, verificam-se a regressão do peso do emprego industrial[9] e, principalmente, a queda do peso do assalariamento – em particular do assalariamento formal –, ao lado de outras modalidades de precarização do trabalho, como decréscimo contínuo do rendimento real médio e reconcentração do perfil distributivo. Um dos objetivos deste trabalho é analisar qual foi, neste contexto de desestruturação do mercado de trabalho, o papel exercido pelo emprego público, procurando também avaliar os limites para sua expansão ao longo das últimas décadas.

Antes de se apresentar a análise específica do seu processo de estruturação e posterior desestruturação, deve-se destacar que a principal característica do mercado de trabalho brasileiro é sua acentuada segmentação, o que se configura como um reflexo imediato da heterogeneidade setorial determinada historicamente pelo processo de desenvolvimento capitalista do país. Desta forma, o mercado de trabalho brasileiro pode ser dividido entre um mercado externo de trabalho e um segmento denominado de mercado interno de trabalho (EDWARDS, REICH e GORDON, 1975).

---

8. Os anos 1980 marcam o início desse processo e são caracterizados por uma situação, que se diferencia das cinco décadas (pelo menos) que a antecederam, de retração da taxa de investimento, e por uma pronunciada desaceleração do crescimento do PIB e do PIB *per capita*. Mas deve-se destacar que o período pós-1980 não foi homogêneo, tendo sido marcado por diferentes conjunturas; na média, o crescimento econômico do período foi modesto; a partir dos anos 1990 (e adentrando os primeiros anos do século XXI), as características e motivações teóricas básicas da formulação da política econômica mudam (conforme será comentado a seguir), mas os resultados, em termos de crescimento do PIB *per capita*, são tão ou mais decepcionantes do que haviam sido na década de 1980 (batizada de "década perdida").

9. No processo de desenvolvimento capitalista de uma nação, é natural que o peso das atividades industriais, em um primeiro momento, cresça acima do crescimento das atividades do setor primário e do setor terciário (que inclui comércio e todos os tipos de serviços). Em um segundo momento, notadamente quando o processo de transformações conduzido pela acumulação capitalista atinge certa maturidade, a tendência é que o peso do setor terciário torne-se cada vez maior, inclusive com aumento da parcela de suas atividades que se relaciona diretamente com as novas atividades instaladas durante o processo de desenvolvimento industrial. O perfil do setor de comércio de mercadorias e das atividades de serviços torna-se diferente do que ostentava a sociedade pré-industrial. No caso brasileiro, entretanto, a regressão do peso das atividades industriais ocorreu quando a renda média nacional ainda não tinha atingido patamares semelhantes aos existentes nos países desenvolvidos quando se deu a "virada" em favor das atividades do terciário (Palma, 2005). Para o que interessa discutir neste estudo, o que importa é principalmente avaliar a evolução do assalariamento formal, símbolo do que a literatura consagrou como desestruturação do mercado de trabalho nacional (Pochmann, 2001), uma vez que a queda dessa forma de contrato de trabalho representa redução da proporção de trabalhadores protegidos pela legislação que lhes concede direitos sociais e trabalhistas. A redução do peso do assalariamento formal acompanha a queda do peso das atividades industriais, pois é nestas atividades que tal modalidade de contrato de trabalho é mais comum.

No mercado interno de trabalho estão os empregados dos setores industriais organizados – que possuem geralmente forte característica de oligopólio –, assim como os dos setores do comércio de mercadorias e das atividades de serviços de característica mais marcadamente capitalista, cujos negócios estão atrelados ao setor industrial moderno que se consolidou a partir dos anos 1950. Nestas atividades, os salários e postos de trabalho estão determinados por certa estrutura ocupacional que obedece a regras administrativas próprias, relacionadas a fatores tecnológicos ausentes nos setores mais atrasados da economia. Neste segmento incluem-se também os funcionários públicos graduados e os empregados das empresas estatais forjadas no processo de desenvolvimento capitalista no Brasil. As formas de contratação destes funcionários públicos e a maneira como funcionam as instituições nas quais eles trabalham atendem a mecanismos, valores e lógica diferentes daqueles do setor privado, mas sua expansão está intimamente ligada à expansão das necessidades econômicas, sociais e institucionais relacionadas ao processo de industrialização e à urbanização que o acompanha.

No mercado externo de trabalho, ao contrário, os trabalhadores não precisam apresentar quase nenhuma qualificação profissional, e suas remunerações são determinadas por fatores mais aleatórios do funcionamento do mercado de trabalho em geral, as "forças de oferta e de demanda", que variam mais intimamente de acordo com as flutuações do ciclo econômico. No mercado externo de trabalho estão presentes os trabalhadores sem qualificação, tanto os dos setores mais atrasados da economia como aqueles localizados na base da pirâmide ocupacional dos setores oligopolizados da estrutura produtiva (faxineiros, vigias etc. das empresas de alta concentração de capital).

De todo modo, apesar da persistência e até contínuo reforço dessa situação de polaridade no mercado de trabalho, o processo de industrialização promoveu uma ampliação generalizada do peso do assalariamento formal. Conforme aponta a tabela 1, entre 1940 e 1980, enquanto a população total e a população economicamente ativa (PEA) cresciam a uma taxa média anual, respectivamente, de cerca de 2,7% e 2,6%, o emprego formal assalariado com carteira assinada crescia a uma taxa média anual que superava 6%. Por sua vez, o conjunto do assalariamento, ou seja, o assalariamento que inclui as contratações com registro em carteira e as sem registro, cresceu também expressivamente acima das variações da PEA e da população total – cerca de 3,6%

ao ano em média. Esta expressiva diferença, acumulada durante o longo período de 40 anos, fez aumentar de maneira destacada o peso do emprego assalariado formal (e também o peso do assalariamento em geral) no conjunto das ocupações do mercado de trabalho brasileiro. Como contrapartida, reduziu-se o peso relativo da ocupação por conta própria e reduziu-se, também, a taxa de desemprego, assim como a taxa de subutilização da mão de obra, definida por Pochmann (1999) como uma somatória das seguintes categorias: trabalhadores por conta própria (ou autônomos), trabalhadores sem remuneração (situação mais encontradiça nos setores agrícolas, cujo peso – diga-se de passagem – também diminuiu expressivamente no período) e trabalhadores desempregados. Portanto, a marca da estruturação do mercado de trabalho, ao longo do período delimitado por 1940 e 1980, foi não apenas a forte expansão (em termos absolutos) do volume de ocupações, mas também o aumento significativo – e sem precedentes históricos – do peso relativo dos empregos com registro formal nos setores organizados do mercado de trabalho. É possível concluir facilmente, pelos dados expostos, que cerca de 80% do total das ocupações criadas no período foram ocupações baseadas no assalariamento, das quais mais de 85% no assalariamento formalizado.

TABELA 1
Evolução da população economicamente ativa (PEA), segundo condição de ocupação e desemprego – Brasil (1940-1980)

Itens	1940	1980	Variação absoluta anual (em milhares)	Variação relativa anual (em %)
População total	**41.165.300**	**119.002.300**	**1.945,9**	**2,69**
PEA	**15.751.000**	**43.235.700**	**687,1**	**2,56**
PEA (%)	**100,0**	**100,0**		
Empregador	2,3	3,1	24,4	3,32
Conta própria	29,8	22,1	121,5	1,79
Sem remuneração	19,6	9,2	22,3	0,63
Assalariado	42,0	62,8	513,4	3,59
Com registro	12,1	49,2	484,2	6,22
Sem registro	29,9	13,6	29,3	0,56
Desempregado	6,3	2,8	5,5	0,5
Taxa de subutilização[1]	55,7	34,1	149,3	1,13

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE), Censos Demográficos e Estatísticos do Brasil, MTE (*apud* Pochmann, 1999).
Nota: [1] Conta própria, sem remuneração, desempregado.

Desde logo, é preciso sublinhar o significado da inserção do trabalhador com registro formal nos setores que serão chamados, neste estudo, de *setores organizados* do mercado de trabalho. A ampliação do número de trabalhadores com registro formal e legal (no caso

brasileiro, a existência de carteira de trabalho assinada pelo empregador) nos setores organizados do mercado de trabalho representa a ampliação do número de trabalhadores sujeitos ao estatuto legal que regulamenta as relações trabalhistas. Isto significa que trata-se de trabalhadores amparados legalmente pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com tudo o que isto representa em termos de direitos sociais, trabalhistas e de segurança, ainda que relativa, no emprego. Em outros termos, são trabalhadores que passam a ter acesso aos direitos mínimos da cidadania, a exemplo de representação sindical e proteção do trabalho, assim como têm direito à remuneração plena do trabalho, segundo a legislação.[10] Trata-se, portanto, de uma situação em que o trabalhador fica muito menos sujeito que o trabalhador sem registro em carteira às incertezas próprias do funcionamento do mercado de trabalho de uma economia capitalista, dotando sua inserção ocupacional de uma maior proteção e segurança social que se estivesse trabalhando precariamente sem registro em carteira ou em atividades por conta própria.[11]

Os dados da tabela 2, ao descreverem o processo de industrialização que marcou o período delimitado pelos anos de 1940 e 1980, reforçam as conclusões e explicam os dados retirados da tabela 1. Revelam um crescimento médio anual de cerca de 5% nas ocupações do setor secundário, com destaque para o setor organizado da indústria. Analogamente, o setor organizado do terciário revelou expressivo crescimento (também próximo de 5% ao ano em média no decorrer deste largo período de 40 anos). Como resultado das mudanças setoriais, o peso relativo da indústria e da construção civil no conjunto das ocupações ampliou-se expressivamente, revelando o dinamismo industrial do período. Apenas para chamar a atenção para este dinamismo, vale lembrar que, conforme mostram as informações da tabela 1, a população economicamente ativa cresceu cerca de 2,6% em média, ao ano, no período, enquanto as ocupações do setor secundário, conforme mostram os dados da tabela 2, tiveram crescimento próximo de 6%. Ou seja, o processo de industrialização nacional foi expressivo e culminou com o

10. O que aqui se denomina de "remuneração plena" representa o conjunto de itens que perfazem o total da remuneração do trabalho, ou seja, além do salário mensal, o décimo terceiro salário, as férias pagas com adicional (depois da Constituinte de 1988), os depósitos de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), as licenças maternidade ou paternidade remuneradas, e verbas rescisórias, quando for o caso. Todos estes itens que vão além do salário mensal são chamadas pelos economistas liberais, e pela maior parte dos empresários, simplesmente de "encargos trabalhistas"; entretanto, do ponto de vista dos trabalhadores assalariados, são parte integrante de sua remuneração anual pelo trabalho realizado. Sobre uma discussão não baseada no pensamento conservador a respeito dos encargos sociais e do custo do trabalho no Brasil, ver Santos (1996).

11. Ou seja, em situações nas quais o valor da remuneração mensal é incerto e excessivamente sujeito às oscilações do ciclo econômico (e até mesmo dependente da saúde do trabalhador) a cada mês.

desenvolvimento de uma vigorosa e consistente estruturação do mercado de trabalho,[12] situação que somente se reverteria após os anos 1980, quando a economia brasileira foi marcada pela reversão das elevadas taxas de crescimento do produto interno bruto (PIB), pela queda dos salários reais e pela inflação crônica e elevada.

TABELA 2
Evolução das ocupações não agrícolas, segundo segmentos organizados e não organizados (1940-1980)

Itens	1940	1980	Variação absoluta anual (em milhares)	Variação relativa anual (em %)
Total não agrícola	**4.914.300**	**29.526.300**	**615,30**	**4,58**
Total não agrícola (em %)	**100,0**	**100,0**		
Organizado	61,6	70,5	444,7	4,94
Não organizado	38,4	29,5	170,6	3,90
Secundário	30,2	36,2	230,1	5,05
Indústria de transformação				
Organizado	17,8	20,2	127,2	4,92
Não organizado	6,4	5,0	29,1	3,94
Construção civil	6,0	11,0	73,8	6,18
Terciário	69,8	63,8	385,2	4,35
Organizado	40,8	44,8	280,6	4,83
Não organizado	29,0	19,0	104,6	3,40

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos e Estatísticos do Brasil, MTE (*apud* Pochmann, 1999).

A tabela 3 mostra a reversão da trajetória anterior de estruturação do mercado de trabalho. Como mostra vasta literatura,[13] a reversão econômica brasileira, iniciada com a recessão dos primeiros anos da década de 1980, com a crise da dívida externa, e perpetuada pelas diversas tentativas de "ajustes" macroeconômicos fracassados que, a partir de então, tentaram romper o crônico processo inflacionário, fizeram com que os anos 1980 legassem uma herança de baixas taxas médias de crescimento do PIB e dos níveis agregados de emprego. A marca da crise no mercado de trabalho brasileiro foi a expansão do setor informal e a queda dos rendimentos médios reais dos trabalhadores. Consolidou-se,

12. Não se deve perder de vista, entretanto, que ainda persistiam sinais inequívocos do subdesenvolvimento, como baixos salários, desigualdades de todos os tipos (de renda do trabalho, de renda funcional, de renda por regiões), informalidade, emprego precário em grande quantidade etc., conforme mencionado em outras seções deste texto. Mas a situação do trabalho, no geral, melhorou bastante no auge do processo de industrialização brasileira. Esta situação começou novamente a se deteriorar a partir da crise dos anos 1980, quando surge outro problema: o desemprego (Dedecca, 1990; 2003; 2005).

13. Ver Belluzzo e Coutinho (1982; 1983). Com relação aos efeitos, sobre a economia brasileira dos anos 1980, do endividamento externo constituído nos anos 1970, ver especialmente Cruz (1983). Obra mais recente – e igualmente importante – que trata destas questões é Carneiro (2002).

ademais, a partir dos anos 1980, uma nova trajetória de ampliação da desigualdade dos rendimentos, desta vez com queda dos rendimentos médios reais – ao contrário dos anos 1960 e 1970, quando tais informações passaram a ser medidas de forma mais consistente e revelaram aumento geral dos rendimentos, mas de forma bastante diferenciada, ou seja, concomitantemente ao "aumento do bolo" e à ampliação das desigualdades de renda.[14]

TABELA 3
Evolução da PEA, segundo condição de ocupação e desemprego (1980-1991)

Itens	1980	1991	Variação absoluta anual (em milhares)	Variação relativa anual (em %)
População total	**119.002.300**	**146.825.700**	**2.529,40**	**1,93**
PEA (números absolutos)	**43.235.700**	**58.456.200**		
PEA (%)	**100,0**	**100,0**	**1.383,70**	**2,78**
Empregador	3,1	3,9	85,4	4,95
Conta própria	22,1	23,9	401,4	3,51
Sem remuneração	9,2	5,4	-74,5	-1,72
Assalariado	62,8	62,6	858,3	2,75
Com registro	49,2	36,6	11,2	0,05
Sem registro	13,6	26,0	847,1	9,01
Desempregado	2,8	4,2	113,1	6,64
Taxa de subutilização[1]	34,1	34,2	477,1	2,81

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos e Estatísticos do Brasil, MTE (*apud* POCHMANN, 1999).

Nota: [1] Conta própria, sem remuneração, desempregado.

A expansão da economia passou a depender, nos anos 1980, do esforço exportador para honrar os encargos da dívida externa. O assalariamento deixou de expandir seu peso no conjunto da ocupação: ele crescia a taxas semelhantes à do próprio crescimento da PEA entre 1980 e 1991. Entretanto, a desaceleração da economia, as incertezas relacionadas à inflação e a expansão da "financeirização" da dívida interna promoveram um cenário macroeconômico precário e provocaram uma queda da taxa de investimentos produtivos, com efeitos nefastos sobre as formas de contratação da mão de obra. Dessa forma, a precarização do mercado de trabalho manifestou-se na expansão das contratações fora dos registros legais, ou seja, ampliou-se o peso do assalariamento sem carteira assinada. Este fenômeno ocorreu no setor industrial, conforme mostra a tabela 4, e também no setor terciário. A expansão do peso do emprego sem carteira e das atividades não organizadas (segundo definição de Pochmann, 1999) no conjunto do mercado de trabalho brasileiro entre 1980 e 1991 ocorreu, consequentemente, tanto por causa da precarização geral das contratações dentro de cada setor de atividade, quanto

14. Para uma análise detalhada do aumento da informalidade no mercado de trabalho brasileiro nos anos 1980 e de seu impacto sobre os perfis distributivos, ver Mattos (1994).

pela queda do peso das atividades industriais, que concentram maior peso de atividades organizadas (e de emprego assalariado com carteira assinada) em seu interior.

No agregado, conforme mostram os dados da tabela 4, o peso dos setores não organizados no conjunto das ocupações do mercado de trabalho brasileiro, entre os censos de 1980 e de 1991, cresceu de 29,5% para 34,5%. Ou seja, em apenas 11 anos, o peso destas atividades, que tinham retrocedido cerca de 9 pontos percentuais (p.p.) no conjunto da ocupação entre 1940 e 1980, voltaram a crescer pouco mais da metade desta magnitude (saltando 5 p.p. entre 1980 e 1991). Tal comparação revela a rapidez com que os avanços promovidos pelo período da industrialização acelerada dos anos 1940 aos anos 1970, em termos de estruturação do mercado de trabalho brasileiro, foram em parte revertidos pela crise deflagrada nos anos 1980.

A tabela 5 mostra a evolução, durante a primeira parte da década de 1990, dos mesmos indicadores das tabelas anteriores. Um primeiro dado que chama atenção é que, entre 1989 e 1995, a taxa média anual de crescimento da PEA foi de apenas 2%, contra cerca de 2,8% entre 1980 e 1991. Ao mesmo tempo, a taxa de criação de postos de trabalho, no período 1989-1995, foi pior ainda do que havia sido durante o período 1980-1991. O assalariamento, entre 1989 e 1995, cresceu a uma taxa média anual de apenas cerca de 0,5%, contra mais de 2,7% entre os censos de 1980 e 1991. O registro em carteira, no período 1989-1995, teve redução em termos absolutos. Como resultado desse forte movimento de reversão econômica que caracterizou a primeira metade da década de 1990, a taxa de desemprego, que já estava subindo no final dos anos 1980, atingindo 4,2% em 1991, chegou a cerca de 6,5% em 1995.

TABELA 4
Evolução das ocupações não agrícolas, segundo segmentos organizados e não organizados (1980-1991)

Itens	1980	1991	Variação absoluta anual (em milhares)	Variação relativa anual (% a.a.)
Total	**29.536,3 mil**	**42.624,3 mil**	**1.190,70**	**3,39**
Não agrícola	**(%)**	**(%)**		
Organizado	70,5	65,5	645,7	2,70
Não organizado	29,5	34,5	545,0	4,88
Total	100,0	100,0		
Secundário (A)	36,2	30,6	214,0	1,83
Indústria detransformação				
Organizado		14,6	23,5	0,39
Não organizado	5,0	6,9	133,2	6,47
Construção civil	11,0	9,1	57,3	1,63

(Continua)

(Continuação)

Itens	1980	1991	Variação absoluta anual (em milhares)	Variação relativa anual (% a.a.)
Terciário (B)	63,8	69,4	976,7	4,19
Organizado	44,8	46,3	591,6	3,7
Não organizado	19,0	23,1	385,1	5,24

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos e Estatísticos do Brasil, MTE. (*apud* Pochmann, 1999)

A recessão econômica do governo Collor, o fracasso dos planos Collor I e II, a paralisia da economia no período que culminou com o *impeachment* do então presidente e o processo de abertura comercial descuidada e açodada realizada pelos governos Collor, Itamar e FHC promoveram uma forte retração das atividades industriais, com efeitos significativos e inequívocos na estrutura setorial do emprego não agrícola, conforme apontam os dados da tabela 6: queda do peso da indústria da transformação no conjunto das ocupações (ao mesmo tempo que se reduzia dramaticamente – a uma média de cerca de 1 p.p. por ano, entre 1989 e 1995 – a participação das atividades organizadas no em seu interior), contrabalançada por um crescimento "por inchaço" do setor terciário, pois neste ocorreu também uma forte expansão das atividades não organizadas (aumento do peso de 22% para 30% em apenas seis anos).

TABELA 5
Evolução da PEA, segundo condição de ocupação e desemprego (1989-1995)

Itens	1989	1995	Variação absoluta anual (em milhares)	Variação relativa anual (em %)
População total	**144.293,1 mil**	**153.374,6 mil**	**734,7**	**0,91**
PEA (números absolutos)	**62.513,2 mil**	**70.750,5 mil**		
PEA (%)	**100,0**	**100,0**	**1.372,9**	**2,08**
Empregador	4,2	3,9	22,3	0,83
Conta própria	21,2	22,4	432,6	3,02
Sem remuneração	7,6	9,0	269,4	5,00
Assalariado	64,0	58,2	194,7	0,48
Com registro	38,3	30,9	-350,0	-1,41
Sem registro	25,7	27,3	541,5	3,12
Desempregado	3,0	6,5	442,1	15,80
Taxa de subutilização [1]	31,8	37,8	1.144,10	5,07

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos e Estatísticos do Brasil, MTE. (*apud* Pochmann, 1999).
Nota: [1] Conta própria, sem remuneração, desempregado.

TABELA 6
Evolução das ocupações não agrícolas, segundo segmentos organizados e não organizados (1989-1995)

Itens	1989	1995	Variação absoluta anual (em milhares)	Variação relativa anual (em %)
Total não agrícola (em milhares)	**46.587,10**	**51.506,40**	**819,9**	
Total não agrícola (em %)	**100,0**	**100,0**		
Organizado	66,7	59,3	-88,4	-0,28
Não organizado	33,3	40,7	908,3	5,15
Secundário	30,9	26,3	-141,5	-0,96
Indústria de transformação				
Organizado	15,9	11,7	-230,2	-2,89
Não organizado	6,5	6,7	70,4	2,20
Construção civil	8,5	7,9	18,1	0,45
Terciário	69,1	73,7	961,4	2,79
Organizado	46,5	43,6	132,3	0,60
Não organizado	22,6	30,1	829,1	6,66

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos e Estatísticos do Brasil, MTE (*apud* Pochmann, 1999).

As tabelas 7 e 8 tomam em conjunto os 20 anos das duas "décadas perdidas". Seus dados confirmam, com relação ao final da década de 1990, o cenário que já se prenunciava em meados da década. Estas tabelas referendam os três principais aspectos que têm sido destacados até aqui, todos inter-relacionados: a queda do peso das atividades industriais, a queda do peso do assalariamento e a crescente informalização das ocupações do mercado de trabalho.[15] Estas três trajetórias revelam a perda de dinamismo do mercado de trabalho no período e a progressiva informalização dos postos de trabalho. A perda do vigor de geração de postos de trabalho na indústria tem um efeito também sobre o perfil das atividades do setor terciário. Conforme mostraram os dados do mercado de trabalho nos anos de prosperidade industrial, a expansão destas atividades, pela instalação de empreendimentos e acréscimo de novos segmentos produtivos na economia brasileira, também promove uma mudança na natureza da composição das atividades do setor terciário, que passa a ostentar uma participação maior também de atividades modernas e organizadas em termos capitalistas, atuando

15. Deve-se apenas ter cuidado ao analisar-se a evolução do número de postos de trabalho entre o ano de 1980 e o de 2000, pois, no Censo de 2000, a forma de captação da informação sobre ocupação é diferente da que foi utilizada no Censo de 1980, quando o tempo de referência era de um mês. No Censo de 2000 era de uma semana, o que tende a apresentar um resultado, em termos de quantidade de postos de trabalho considerada, mais modesto do que se o período considerado tivesse sido o mesmo do Censo de 1980. De todo modo, vale a interpretação, em cada ano, acerca do perfil da ocupação, e fica patente que o mercado de trabalho brasileiro se desorganizou progressivamente no período.

no apoio às atividades industriais recém-instaladas ou promovidas na esteira do processo de industrialização. Estas atividades, assim como as atividades industriais, tendem a apresentar um grau bastante elevado de formalização das relações de trabalho, que se tornam também mais estáveis ao longo do tempo.

TABELA 7
Evolução da PEA, segundo condição de ocupação e desemprego (1980-2000)

	1980[1]	2000[1]	Variação absoluta (em milhares)	Variação relativa %
População total	119.002,30	169.799,20	2.539,8	1,8
PEA	43.235,7	76.158,5	1.646,1	2,9
PEA ocupada	97,2	85,0	1.135,4	2,2
Empregador	3,1	2,4	24,4	1,6
Conta própria	22,1	19,1	249,6	2,1
Sem remuneração	9,2	6,3	41	0,9
Assalariado	62,8	57,2	820,5	2,4
Com registro	49,2	36,3	318,7	1,3
Sem registro	13,6	20,9	501,8	5,1
Desempregado	2,8	15,0	510,7	11,9
Taxa de precarização[2]	34,1	40,4	801,3	3,7

Fonte: FIBGE, censos demográficos (*apud* Pochmann, 2008).

Notas: [1] Porcentagens em relação à PEA ocupada, e valores absolutos, em milhares, para população e PEA.
[2] Soma de conta própria, sem remuneração e desempregado.

TABELA 8
Evolução das ocupações não agrícolas, segundo segmentos organizados e não organizados (1980-2000)

Itens	1980[1]	2000[1]	Variação absoluta[2]	Variação anual (%)
Total não agrícola	**29.526,30**	**51.116,40**	**1.079,5**	**3,3**
Organizado	70,5	62,1	579,0	2,1
Não organizado	29,5	37,9	500,5	4,1
Secundário	36,2	29,8	227,2	1,8
Organizado	25,7	16,3	37,2	0,5
Não organizado	10,5	13,5	190,0	4,1
Terciário	63,8	70,2	852,3	3,3
Organizado	44,8	45,8	509,2	2,9
Não organizado	19,0	24,4	343,1	4,1

Fonte: FIBGE, censos demográficos (*apud* Pochmann, 2008).

Notas: [1] Porcentagem em relação ao total da ocupação não agrícola, mas valores absolutos, em milhares, para total da ocupação não agrícola.
[2] Variação absoluta anual em milhares de postos de trabalho.

A perda de dinamismo econômico, ocorrida a partir dos anos 1980, representou uma ruptura desse movimento estruturante do mercado de trabalho brasileiro. A ampliação do grau de informalização das relações de trabalho deu-se não apenas por causa da maior instabilidade vivenciada pelas empresas – que acabaram recorrendo, na média, com maior frequência a este recurso ilegal na forma de contratação –, mas também em virtude do aumento do peso de auto-ocupações ou de ocupações em pequenos negócios familiares que representam para parcelas crescentes da população economicamente ativa – na verdade, estratégias de sobrevivência e formas de evitar o desemprego aberto, situação típica de países subdesenvolvidos com frágeis mecanismos de proteção social, em especial o seguro-desemprego. Esta situação fica evidenciada pelo fato de que a expansão da ocupação no setor terciário deu-se com ampliação do peso das formas de contratação definidas nas tabelas anteriores como ocupações pertencentes ao segmento "não organizado" do mercado de trabalho, mas que poderiam ser também classificadas como atividades pertencentes ao setor informal. Também nas atividades do setor secundário (que inclui todas as formas de atividades industriais e as atividades de construção civil) aumentou o peso das ocupações não organizadas, conforme os dados da tabela 8.

Para completar a análise que tem sido feita até aqui, é necessário desagregar e examinar, separadamente, o comportamento do mercado de trabalho dos anos 1980 do seu comportamento nos anos 1990 e início dos anos 2000. Isto porque em cada um destes períodos, embora tenham demonstrado resultados pífios quanto à geração de oportunidades ocupacionais, a política econômica e a natureza da inserção externa do país apresentaram características e condicionantes diferentes, moldando formas diversas de enfrentamento da crise por parte das empresas e do movimento social. E também criando modos distintos de articulação entre as atividades produtivas do país, com efeitos evidentes sobre a configuração do mercado de trabalho brasileiro entre uma década e outra.

Esse esforço interpretativo não deve ser encarado como um fim em si mesmo, mas como uma forma de "preparar o terreno" para se interpretar o papel que tiveram a expansão e a mudança do perfil do emprego público desde os anos 1980. Conforme será visto, a expansão do emprego público teve condicionantes e dimensões diferentes em cada caso, bem como uma contribuição também diferente para os resultados do mercado de trabalho brasileiro quando tomado o conjunto das ocupações.

Nas próximas tabelas, busca-se esquadrinhar as diferenças estruturais entre as mudanças ocorridas no mercado de trabalho na década de 1980 e na década de

1990 e primeiros anos do século XXI, procurando-se interpretá-las à luz da política econômica e da inserção internacional adotadas em cada período e de seus efeitos sobre a atividade econômica.

A tabela 9, contemplando apenas os dados referentes aos anos mais extremos da década de 1980 em que foram realizadas pesquisas pela PNAD, revela um processo de desestruturação do mercado de trabalho, retratado pela ampliação do peso relativo do assalariamento sem carteira entre 1981 e 1989. De todo modo, parece que a intensidade deste processo de informalização foi menor do que a intensidade assinalada nas tabelas 7 e 8.[16]

TABELA 9
Distribuição percentual do total dos ocupados em atividades não agrícolas segundo posição na ocupação (anos 1980)

	1981	1983	1986	1989
Total não agrícola	100	100	100	100
Empregados com carteira	57,7	54,9	56,2	55,6
Empregados sem carteira	17,5	19,1	19,3	18,9
Conta própria	19,8	20,7	19,7	19,1
Empregador	3,1	3,2	3,4	4,3
Sem remuneração	1,9	2,1	1,4	2,1

Fonte: PNADs, IBGE.

As tabelas seguintes incluem informações acerca do comportamento da economia e do mercado de trabalho nos anos 1990.

Na tabela 10, percebe-se que houve uma expressiva queda do estoque de emprego formal na economia brasileira em todos os setores de atividade durante a recessão do início dos anos 1980 (1980 a 1983), mas, no período posterior, de recuperação da atividade econômica (1983 a 1986), a criação de postos de trabalho formais superou a perda ocorrida nos anos anteriores, especialmente nas atividades da indústria de transformação. No final da década de 1980, em anos marcados por forte instabilidade da atividade econômica e pelo recrudescimento da inflação, o nível de emprego formal na indústria teve uma pequena queda, assim como no comércio, enquanto na construção civil a queda do emprego formal foi expressiva, provavelmente refletindo

16. Em todo caso, as tabelas não são perfeitamente comparáveis, pois umas referem-se a dados do censo e as outras às PNADs.

a queda dos investimentos no setor, dada a crise fiscal do Estado (e o consequente abandono de projetos de grandes obras) e a falência do sistema de financiamento da habitação. No início dos anos 1990, novamente a economia brasileira entrou numa fase recessiva, e mais uma vez houve uma expressiva queda do nível de emprego formal em todos os setores, naquela oportunidade de forma ainda mais intensa do que ocorrera na recessão do início dos anos 1980. O que chama atenção, porém, é que, diferentemente do que ocorrera na recuperação que se seguiu à recessão do início dos anos 1980, na recuperação de meados dos anos 1990 – entre 1992 e 1995, quando a recuperação do nível de atividade atingia o "auge" do Plano Real, que havia sido implementado em julho de 1994 – o nível do emprego formal continuou a cair, notadamente na indústria de transformação e na construção civil. No comércio, o emprego formal teve um modesto crescimento, mas que não repôs nem um sexto das perdas ocorridas entre 1989 e 1992. O saldo final dos 15 anos iniciados em 1980 é uma significativa queda do estoque de empregos formais no mercado de trabalho brasileiro, chamando atenção o que ocorreu na indústria (setor muito importante pelo fato de que gera dinamismo para toda a atividade econômica) e na construção civil (setor igualmente muito sensível à reversão da atividade econômica, com o agravante – do ponto de vista da formalização do emprego – de que tem sindicatos fracos e pouco representativos).

Uma explicação para o fenômeno retratado pela tabela 10 está em Baltar (1996), estudo que já havia antecipado que a recuperação do emprego industrial pós-recessão do início da década de 1980 havia sido maior que a recuperação do emprego industrial pós-recessão de 1990-1992. Entre 1994 e 1996, a retomada do nível de atividade econômica – e industrial, em particular –, não gerou aumento do emprego industrial. Isto se explica, em grande medida, pelo fato de que, nos anos 1990, com a abertura comercial e a internacionalização da economia (que se expressou, entre outros aspectos, pela ampliação da posse de ativos industriais e outros por parte de estrangeiros e pelo maior peso do comércio internacional em relação ao PIB), aumentou a participação de produtos intermediários importados na pauta de produtos industriais finais.[17] Daí advieram nefastos efeitos sobre o estoque de empregos industriais, o que também acabou afetando o desempenho do emprego formal e do emprego assalariado em geral, dado que é ainda nas atividades industriais que estas modalidades de ocupação têm maior peso.

17. Uma simples análise da evolução da produção industrial por setores indica que, nos anos 1990, a produção de bens finais de consumo (duráveis e não duráveis) superou a produção de bens intermediários, o que teve impactos na geração de postos de trabalho na indústria, dado o peso do setor produtor de bens intermediários na atividade industrial como um todo e sua capacidade de gerar postos de trabalho.

Os dados da tabela 11 reforçam alguns dos aspectos descritos, mostrando a queda do peso do conjunto das atividades do setor secundário – especialmente nos primeiros anos da década de 1990, o aumento expressivo da taxa de desemprego (também em particular nos anos 1990) e a expansão das atividades do terciário, notadamente nos segmentos de menor ligação com as atividades econômicas mais dinâmicas e de maior renda, que são tipicamente as atividades de serviços cuja expansão depende da expansão das atividades industriais.[18]

A tabela 12 mostra que o grau de formalização diminuiu expressivamente em todos os setores da atividade econômica nos anos 1990. Estes resultados revelam o efeito que a fragilidade do crescimento da economia nos anos 1990 teve na desarticulação do mercado de trabalho. A progressiva informalização, que já vinha ocorrendo desde os anos 1980, acentua-se nos anos 1990, revelando a gravidade e a intensidade da crise, a qual promove novas "rodadas" de queda da formalização mesmo em um mercado de trabalho já bastante fragmentado, herança da crise dos anos 1980. A deterioração foi intensa e demonstrou ter causas estruturais significativas. Derivou da expansão das atividades tradicionalmente marcadas por ostentarem alto peso relativo de ocupações ilegais e informais, e ocorreu intrassetorialmente de forma generalizada, tanto em atividades marcadas por grau relativamente elevado de formalização – como a indústria e serviços a ela mais diretamente relacionados –, quanto em atividades normalmente pouco organizadas na forma capitalista – a exemplo dos serviços pessoais e diversas atividades ligadas ao comércio de mercadorias.

Esses resultados provieram, porém, não apenas da perda de dinamismo do mercado de trabalho e das mudanças desestruturantes ocorridas na atividade econômica (descontinuidade das cadeias produtivas industriais, internacionalização da produção, expansão das importações de matérias-primas e produtos finais manufaturados, progressiva ampliação de *commodities* na pauta de exportações etc.),[19] mas também das mudanças institucionais do funcionamento do mercado de trabalho. Tais mudanças permitiram, tanto no setor privado quanto no setor público (como indicam algumas

18. Pode-se constatar que o agregado prestação de serviços, que inclui ampla gama de serviços pessoais e domiciliares, geralmente com ocupações de baixo rendimento, teve significativa expansão entre 1979 e 1995, enquanto serviços de transportes e comunicações, com atividades mais dinâmicas e complementares da expansão industrial, mantiveram o mesmo peso relativo entre os anos considerados. O agregado serviços auxiliares da atividade econômica tem perfil e dinâmica semelhante ao agregado de comunicações e também teve comportamento que revela pouco dinamismo (crescimento de 2,5% para apenas 3,3% no período).

19. Ver Pochmann (1999; cap. 6); Mattoso e Pochmann (1998).

tabelas na seção 3), ampliar formas de contratação tipicamente precárias, mas que foram legalizadas, como os contratos de tempo determinado, as regras de contratação para estagiários e as ocupações de jornada variável, entre outras.

É nesse contexto que o papel exercido pelo emprego público, em cada uma das décadas mais recentes, deve ser analisado.

TABELA 10
Taxas médias de crescimento do nível de emprego formal – variação média por ano em períodos selecionados (1980-1995)

Setor de atividade	1983/1980	1986/1983	1989/1986	1992/1989	1995/1992	1995/1980
Indústria de transformação	-5,8	8,5	-0,3	-8,7	-0,8	-1,6
Construção civil	-14,7	3,7	-5,1	-12	-2,2	-6,3
Comércio	-3,6	2,2	-0,5	-7,7	1,2	-1,7
Serviços[1]	0,9	4,7	2,3	-2,8	0,5	1,1
Total	-2	4,9	0,8	-5	0,1	-0,3

Fonte: Rais-MTE - Painel Fixo (1980-1992) e Decreto-Lei nº 4923-MTE (1992-1995), *apud* Pacheco e Pochmann (1997).
Nota: [1] Inclusive administração pública.

TABELA 11
Distribuição percentual da PEA segundo setor de atividade (1979-1985)

Setor de atividade	1979	1981	1985	1988	1990	1992	1993	1995
Agricultura	31,6	28,0	27,7	23,3	22,0	22,7	22,0	20,8
Total secundário	23,2	23,6	21,4	22,5	21,9	19,8	20,3	19,1
Indústria de transformação	15,0	14,3	14,2	14,7	14,6	12,6	12,7	12,1
Construção civil	6,7	7,7	5,6	6,1	5,9	5,8	6,2	5,8
Outras atividades industriais	1,5	1,6	1,5	1,6	1,3	1,4	1,4	1,2
Total terciário	42,4	44,1	47,6	50,4	52,5	50,6	51,2	53,7
Comércio de mercado	9,4	9,9	10,5	11,1	12,4	11,8	12,5	12,8
Prestação de serviços	14,7	14,6	16	16,9	17,3	17,4	17,5	18,9
Serviços auxiliares atividades econômica	2,5	2,5	2,6	3,0	3,1	2,9	2,9	3,3
Transportes e comunicação	3,6	3,7	3,5	3,6	3,8	3,5	3,4	3,6
Atividades sociais	6,4	6,9	7,5	8,4	8,4	8,3	8,3	8,6
Administração pública	3,5	3,9	4,3	4,7	4,8	4,5	4,5	4,6
Outras atividades terciários	2,4	2,6	3,2	2,7	2,7	2,2	2,1	1,9
Total de ocupados	97,3	95,7	96,6	96,2	96,3	93,1	93,4	93,6
Procurando trabalho	2,7	4,3	3,4	3,8	3,7	6,9	6,6	6,4
Total da PEA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: FIBGE, PNADs.
Elaboração: Pacheco e Pochmann (1997).

TABELA 12
Grau de formalização do trabalho e composição setorial da ocupação não agrícola (1989-1999)

	Distribuição		Grau de formalização	
Setor de atividade	1989	1999	1989	1999
Indústria de transformação	20,7	15,3	72,5	62,9
Comércio de mercadorias	16,0	17,6	40,6	33,7
Serviço doméstico	8,4	9,9	-	-
Construção civil	8,1	8,6	36,8	20,6
Educação	6,3	7,0	79,9	75,0
Administração pública	6,2	6,1	88,1	82,2
Alojamento e alimentação	4,3	4,7	29,1	27,4
Transporte	4,3	4,5	60,8	43,4
Serviços auxiliares	4,1	5,2	51,7	38,9
Reparação e manutenção	4,1	3,9	20,2	18,2
Outras atividades	3,8	2,5	78,8	56,8
Serviços pessoais	3,4	3,6	8,8	8,0
Saúde	3,0	3,6	73,8	72,1
Serviços domiciliares	2,1	2,6	50,9	67,0
Outras atividades sociais	2,0	1,9	62,4	62,1
Outras atividades industriais	2,0	1,5	74,8	74,4
Serviços de diversão	0,6	0,8	42,7	33,3
Comunicações	0,6	0,7	97,3	83,5
Total	100,0	100,0	51,9	42,7

Fonte: IBGE-PNAD (1989-1999) (*apud* Baltar, 2003).

As tabelas 13 e 14, retiradas de Cacciamali (2000), referendam e completam a análise realizada, notadamente no que se refere ao período de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro (conforme Pochmann, 1999), nas duas últimas décadas do século XX. A tabela 13 revela os efeitos da aludida retração da taxa de investimento e perda de dinamismo da economia brasileira desde a recessão do início dos anos 1980. Os indicadores de emprego setorial variam ao longo do período, dadas as oscilações da atividade econômica (entre 1984 e 1986, a economia brasileira teve uma razoável recuperação, o mesmo tendo ocorrido no ano de 1989 e entre 1994 e 1996). Apesar disto, pode-se perceber uma tendência de queda do peso do emprego industrial e da construção civil – outra atividade muito afetada pela retração da taxa de investimento na economia –, entre 1982 e 1998, tendo como contrapartida um aumento do peso das atividades de comércio e, principalmente, das atividades de serviços – as quais saltam de 44,5% para 52%. As colunas de desemprego revelam a oscilação do ciclo

econômico, e denotam também uma tendência ascensional da taxa de desemprego, atestando um dos problemas mais graves do mercado de trabalho brasileiro no período: a falta de oportunidades para os entrantes no mercado e a dificuldade, portanto, de criar oportunidades para os já inseridos na PEA.

TABELA13
Composição média anual (em %) da população ocupada, segundo setores de atividade, e taxas de desemprego (em % da PEA)

	Total das áreas metropolitanas					Taxas de desemprego	
Ano	Construção civil	Comércio	Indústria de transformação	Serviços	Outros	7 dias	30 dias
1982	8,59	13,13	24,73	44,46	7,17	5,38	6,34
1983	7,95	13,62	23,74	47,13	7,57	6,45	7,6
1984	7,17	13,78	23,3	48,22	7,66	7,12	8,15
1985	6,85	13,42	24,42	47,66	7,65	5,25	5,90
1986	6,72	13,29	26,00	46,55	7,45	3,59	3,99
1987	6,63	13,32	25,90	46,74	7,44	3,73	4,08
1988	7,01	13,21	24,88	47,26	7,46	3,85	4,18
1989	7,11	13,86	24,74	46,54	7,23	3,35	3,64
1990	7,29	14,29	23,78	47,51	7,10	4,28	4,65
1991	7,34	14,57	22,29	48,64	7,12	4,83	5,24
1992	7,56	14,68	20,41	49,87	7,42	5,61	6,41
1993	7,15	14,99	20,1	50,24	7,47	5,44	6,29
1994	7,29	15,14	19,81	50,30	7,41	5,05	5,44
1995	6,99	15,29	19,51	51,00	7,16	4,64	4,96
1996	7,13	15,37	18,45	52,00	7,05	5,42	5,80
1997	7,05	15,45	17,53	52,75	7,19	5,66	6,20
1998	7,11	15,19	16,78	53,38	7,07	7,79	8,63

Fonte: FIBGE/PME.
Elaboração: Cacciamali (1999)

O aumento do peso das atividades do setor terciário pode ser mais bem avaliado pela análise da tabela 14. Consoante a literatura sobre o mercado de trabalho brasileiro, o peso do assalariamento sem carteira é maior nas atividades do terciário do que nas atividades da indústria, sendo também muito mais comum que trabalhadores por conta própria atuem nas atividades do terciário do que na indústria. Assim, é de se esperar que a ampliação do peso das atividades terciárias na estrutura setorial do emprego venha acompanhada de uma expansão das ocupações do setor informal (entendida como a soma das atividades de emprego sem carteira e de trabalhadores autônomos), conforme os dados da tabela 14.

A mudança do perfil do emprego segundo posição na ocupação é expressiva, especialmente durante os anos 1990, quando aumentou significativamente o peso do assalariamento informal e a participação das auto-ocupações, ou trabalho autônomo, também chamado de trabalho por conta própria. Ademais, deve-se destacar o aumento do peso dos empregadores na estrutura ocupacional, o que talvez revele a proliferação de pequenos negócios que, muitas vezes, são meios de sobrevivência de pessoas que não encontram oportunidades no mercado formal de trabalho; esta proliferação de pequenos negócios, por sua vez, tende a insuflar a informalidade, dado que estes tendem a atuar fora da lei, pelo menos em termos de contratação de força de trabalho, o que é uma estratégia de redução de custos.

Os dados de rendimentos por posição na ocupação mostram uma elevada volatilidade segundo as variações da conjuntura econômica, notadamente nos casos das ocupações do setor informal (tabela 14). A mudança estrutural do mercado de trabalho brasileiro segundo posição na ocupação, principalmente nos anos 1990, promoveu maior dispersão de rendimentos e insuflou a desigualdade elevada já existente na distribuição de rendimentos, do ponto de vista da distribuição pessoal e da distribuição funcional da renda.[20]

TABELA 14
Composição média anual (em %) da população ocupada, segundo posição na ocupação, e índice de rendimento médio real (em %) na região metropolitana de São Paulo (1982-1998)

Ano	Total das áreas metropolitanas				Região metropolitana de São Paulo		
	Posição na ocupação[1]				Índice de rendimento médio real		
	ECA	ESC	OCP	EMP	ECA	ESC	OCP
1982	56,71	21,18	16,41	4,25	101,26	92,55	79,43
1983	55,89	21,93	16,49	4,29	89,10	85,01	69,61
1984	54,33	22,64	17,31	4,31	82,30	74,24	59,09
1985	55,90	21,91	16,79	4,21	84,99	79,55	64,99
1986	57,82	20,54	16,15	4,19	109,41	118,60	114,37
1987	58,02	19,98	16,76	4,29	95,83	108,88	103,14

(Continua)

20. Para uma discussão teórica, mas baseada no caso brasileiro, acerca da relação entre a distribuição pessoal da renda e a distribuição funcional da renda, ver Mattos (2005). Para avaliação das mudanças no perfil distributivo brasileiro no período do Plano Real, ver Mattos e Cardoso Jr. (1999). Para exame das recentes mudanças estruturais na economia e seus efeitos sobre o perfil de distribuição pessoal e funcional da renda, consultar Dedecca (2003).

(Continuação)

Ano	Total das áreas metropolitanas				Região metropolitana de São Paulo		
	Posição na ocupação[1]				Índice de rendimento médio real		
	ECA	ESC	OCP	EMP	ECA	ESC	OCP
1988	57,71	19,85	17,20	4,31	104,30	107,19	94,20
1989	58,07	18,77	17,37	4,33	109,49	120,58	106,53
1990	56,94	19,11	18,54	4,47	97,43	114,17	99,23
1991	53,74	20,77	20,11	4,41	80,65	90,33	78,79
1992	51,41	22,20	20,99	4,37	78,97	78,49	66,58
1993	50,52	23,08	21,09	4,33	88,70	83,17	75,73
1994	49,24	23,70	21,79	4,20	100,00	100,00	100,00
1995	48,39	24,09	22,02	4,47	109,90	120,18	130,41
1996	46,73	24,79	22,77	4,61	113,73	120,92	132,89
1997	46,28	24,76	23,33	4,51	115,88	144,08	123,83
1998	46,17	25,17	23,03	4,61	112,89	152,67	123,65

Fonte: FIBGE/PME.

Elaboração: Cacciamali (1999).

Nota: [1] ECA=emprego com carteira assinada; ESC=emprego sem carteira assinada; OCP=ocupação por conta própria; EMP= empregador.

A perda de dinamismo econômico e, especialmente, a queda do peso do emprego industrial, a partir dos anos 1980 e mais acentuadamente nos anos 1990, estão entre os principais fatores que promoveram uma acentuada queda da participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional (tabela 15).

TABELA 15
Evolução da distribuição funcional da renda – parcela da renda do trabalho na renda nacional (1949-1999)

Anos	Renda do trabalho (em % do PIB)
1949	56,6
1959	55,5
1970	52,0
1980	50,0
1991	49,0
1994	46,0
1998[1]	42,0
1999[1]	41,3

Fonte: FIBGE.

Nota: [1] Estimativa.

Dados mais recentes e mais desagregados (tabela 16), analisados por Dedecca (2003), revelam que, ao longo dos anos 1990, a parcela da remuneração dos empregados[21] na renda nacional decresceu de cerca de 37,5%, em 1991, para apenas cerca de 32,8% em 1999, queda expressiva para período relativamente curto quando são considerados indicadores de caráter estrutural como este. Os salários, em particular, tiveram uma redução de quase 6 p.p. de sua parcela no período, caindo de 32% para cerca de 26,5%. Enquanto isso, cresciam o excedente operacional bruto (*grosso modo*, pode-se considerar como o lucro das empresas) e os impostos cobrados à produção.

O gráfico 1 ilustra esse fenômeno e revela que, já na partida do Plano Real, as curvas de salários e lucros se invertiam e continuariam a se distanciar ao longo da década de 1990, a participação dos impostos na renda nacional galgava patamares cada vez mais elevados.

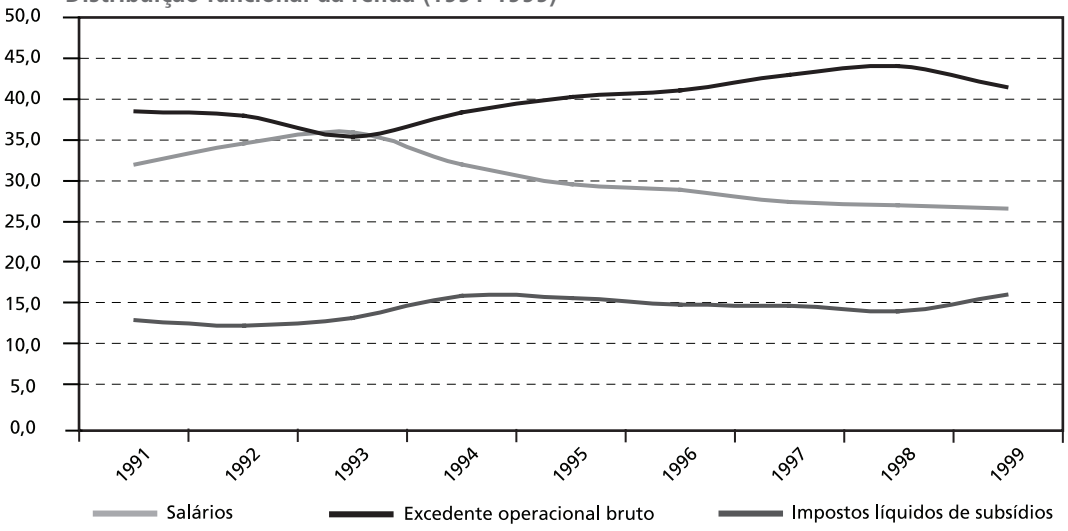
TABELA 16
Componentes do PIB pela ótica da renda (1991-1999)
(Em %)

Itens	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PIB	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Remuneração dos empregados	37,5	40,2	41,7	36,6	34,3	34,6	33	32,4	32,8
Salários	32,0	34,6	35,9	32,0	29,6	28,8	27,4	26,9	26,5
Contribuições sociais efetivas	5,5	5,5	5,8	4,6	4,7	5,8	5,6	5,5	6,2
Contribuições sociais imputadas	4,2	3,4	3,4	3,5	4,0	3,9	3,9	4,1	4,7
Rendimentos de autônomos	7,0	6,3	6,3	5,7	5,9	5,7	5,7	5,5	5,1
Excedente operacional bruto	38,5	38,0	35,4	38,4	40,3	41,0	42,9	44,0	41,4
Impostos líquidos[1]	12,9	12,2	13,2	15,8	15,6	14,8	14,6	14,0	16,0

Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas/Departamento de Contas Nacionais (*apud* Dedecca, 2003).
Nota: [1] Impostos líquidos de subsídios sobre a produção e sobre a importação.

21. Remuneração dos empregados é a soma dos salários às contribuições sociais efetivas.

GRÁFICO 1
Distribuição funcional da renda (1991-1999)



Fonte: FIBGE.

Deve-se destacar que, para a piora desse perfil distributivo, teve papel decisivo a desarticulação da atividade industrial, conforme salientado. As quedas do peso relativo do emprego formal e do peso relativo do emprego industrial afetam a massa de rendimentos do trabalho e deprimem o dinamismo do mercado de trabalho, dado que a atividade industrial ainda tem um papel central na geração de postos de trabalho de boa qualidade em outras atividades, notadamente nos serviços e comércio ligados às atividades industriais. Conforme sublinhou Baltar (1996, p. 101),

> a indústria de transformação, entretanto, continuou sendo a principal fonte de emprego na região metropolitana de São Paulo, respondendo, ainda, por 25% das oportunidades ocupacionais, quase 50% a mais que o proporcionado pelo comércio, e o equivalente à totalidade das geradas pelo conjunto dos serviços de reparação e manutenção, transporte, alimentação, educação e saúde.

A importância do papel do emprego formal e da estruturação do mercado de trabalho também se manifesta na discussão sobre a evolução do perfil distributivo da economia brasileira. Salm (2007) destaca esta relação em estudo no qual analisa a melhoria do perfil distributivo na economia brasileira, ocorrida entre 2001 e 2004. O autor lembra que, embora não se possam negar os efeitos dos recentes programas de renda, como o Bolsa Família, para a melhoria do perfil distributivo brasileiro, a robustez gerada pela ampliação do emprego formal não deve ser desprezada quando

se discute a necessidade de consolidar e ampliar os ganhos em termos de perfil distributivo, segundo Salm (2007); portanto, de acordo com o autor, a melhoria do perfil de distribuição de renda não deveria se resumir a estratégias de redução da pobreza. O desenvolvimento econômico, que supõe ganhos de produtividade (os quais, diga-se de passagem, foram bem modestos a partir dos anos 1980 e principalmente nos anos 1990 e nos três primeiros anos do atual século, conforme revelam as tabelas 17 e 18, a serem analisadas a seguir), é que efetivamente pode promover mudanças duradouras e significativas no perfil distributivo brasileiro. Depender exclusivamente de programas de transferência de renda deixa muito frágeis as possibilidades de alterações mais robustas no perfil distributivo, pois sempre existe o risco de estes mecanismos esbarrarem em restrições fiscais, ainda mais se a economia não gerar ganhos recorrentes e expressivos de produtividade, lembra Salm (*op. cit.*). Dessa forma, conclui que a geração de postos de trabalho formais de maior qualidade e melhores rendimentos (ou seja, não somente para os trabalhadores de baixa renda) permitem impulsionar mudanças estruturais que efetivamente possam promover mudanças sustentadas nos perfis distributivos e alterações efetivas nos mecanismos de funcionamento do mercado de trabalho nacional.[22]

Ao citarem-se esses dois trabalhos, procurando relacioná-los, esses dois trabalhos, tenta-se arguir pela importância da geração de empregos formais – e, nesse sentido, também de postos de trabalho de regime estatutário ou celetista no setor público –[23] para a melhoria dos indicadores gerais do mercado de trabalho, incluindo os indicadores de distribuição de renda (pessoal e funcional).

Em suma, é nesse contexto de deterioração das oportunidades ocupacionais no mercado de trabalho brasileiro e de piora dos perfis de distribuição de renda que a oferta de serviços públicos e a evolução do estoque e do perfil do emprego público devem ser analisadas. Também nesse contexto se deve investigar o papel que a expansão do emprego público poderia ter para, junto com outros fatores, promover uma reestruturação do mercado de trabalho, o que supõe não apenas uma retomada no dinamismo na geração de postos de trabalho em geral, mas um aumento do peso do emprego formal e uma melhoria do perfil distributivo brasileiro.

22. Para isso, o papel do emprego industrial, tal qual ressaltado por Baltar (1996), é fundamental para a estruturação do mercado de trabalho e para a melhoria consistente do perfil distributivo.

23. Baltar (1996) reconhece que, nos anos 1980, a administração pública gerou forte expansão do emprego e isto teve papel determinante para evitar maior desestruturação do mercado de trabalho, na denominada "década perdida".

Mas, antes de realizar uma análise mais detida da evolução recente do emprego público, convém ainda avaliar as tabelas a seguir, que resumem as linhas gerais do processo de desenvolvimento econômico brasileiro pós-industrialização pesada.

Os dados presentes na tabela 17 resumem a tragédia do processo de desenvolvimento econômico pós-1980. Depois de uma forte trajetória de crescimento ao longo das décadas de 1940, 1950, 1960 e 1970, o PIB *per capita* brasileiro fica estagnado entre 1980 e 2003, a partir de quando volta a dar sinais de recuperação. O destaque mais negativo deste indicador concentra-se na década de 1980, quando o "ajuste" do mercado de trabalho deu-se principalmente via queda dos rendimentos reais, contrastando com o que viria a ocorrer a partir dos anos 1990, quando a ênfase do "ajuste" deu-se em ulteriores pioras do perfil distributivo e também no aumento do desemprego.[24]

TABELA 17
Evolução do PIB real *per capita* nas últimas décadas e nos anos recentes

Ano	Valores (equivalentes a R$ 1 mil de dezembro de 2008)	Variação média anual real por período (%)	
1940	2,35	1940-1950	3,48
1950	3,31	1950-1960	4,23
1960	5,01	1960-1970	3,18
1970	6,85	1970-1980	6,04
1980	12,31	1980-1990	-0,56
1990	11,64	1990-1995	1,32
1995	12,43	1995-2000	0,49
2000	12,74	1995-2002	0,50
2002	12,87	2003-2008	3,49
2003	12,84		
2006	14,03		
2008	15,24		

Fonte: Ipeadata; IBGE.
Elaboração do autor.

Nesse sentido, a tabela 18 desagrega setorialmente os indicadores de produtividade da economia brasileira desde a década de 1940, e permite novas conclusões. Seus dados foram organizados para avaliar a evolução da produtividade setorial ao longo das décadas. A maneira pela qual a produtividade setorial foi calculada é simples: produção setorial (medida em termos de valor adicionado) por trabalhador ocupado. Os dados da produção setorial são das contas nacionais e os da ocupação são provenientes do IBGE.

24. No caso específico do aumento da taxa de desemprego, ver tabela 13.

Analisando-se os dados por período, destaca-se que, nas décadas de 1940 e 1950, em todos os setores houve notável expansão da produtividade, com destaque para o setor industrial, o que reflete sem dúvida os efeitos da instalação de novos e tecnologicamente mais avançados setores industriais durante o estabelecimento da indústria pesada no Brasil. A diversificação e o incremento da indústria permitiram que, tanto nas atividades do setor primário, quanto nas do setor terciário, houvesse também expressivos ganhos de produtividade, reveladores de que a industrialização promove mudanças estruturais significativas em todos os segmentos da economia.

Na década de 1960, as atividades do setor primário continuam a ostentar ganhos de produtividade significativos, superando até mesmo os resultados das duas décadas anteriores, provavelmente porque até então, dos períodos que se seguiram ao início do processo de industrialização, foi nos anos 1960 que a mecanização do campo ganhou mais impulso. Nos anos 1960, porém, a produtividade do setor secundário (indústria mais construção civil) ficou estagnada, e isto resulta do fato de a maior parte desta década ter sido marcada por política econômica recessiva (Plano Trienal e, depois, a política econômica dos primeiros anos – 1964 a 1966 – do regime militar, quando foi implementado o PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo), que desestimulou os investimentos.[25] A retomada do crescimento, a partir de 1967 (início do chamado *milagre brasileiro*), deu-se com ocupação da ampla capacidade ociosa criada nos anos anteriores. A recuperação dos investimentos deu-se somente a partir do início dos anos 1970, apesar da crise do petróleo (1973) e da desaceleração do crescimento, já na vigência do II PND. De todo modo, o ganho de produtividade na indústria, nos anos 1970, de quase 2% ao ano, em média, ficou bem abaixo do que havia sido nos anos 1950. A recuperação dos investimentos na indústria, nos anos 1970, entretanto, acabaria permitindo igualmente uma recuperação da produtividade no setor terciário, que estivera também quase estagnada nos anos 1960 e voltou a crescer nos anos 1970, provavelmente por causa de uma mudança da sua composição setorial à medida que novos ramos de atividade industrial se estabeleceram ao longo do período de instalação do II PND (1974-1979), quando o Brasil "completou sua adesão aos padrões tecnológicos da II Revolução Industrial" (CANO, 1993).

Nos anos 1980, é patente a estagnação da economia brasileira. A produtividade da indústria regrediu, bem como regrediu a produtividade do setor terciário, cuja

25. Para isso também concorreu a longa crise política e a instabilidade econômica e institucional por ela gerada, desde a renúncia de Jânio Quadros até a posse de Castelo Branco, primeiro presidente militar após o golpe de abril de 1964.

expansão, em termos de ocupação, revelou na verdade a falência do setor industrial, o qual se mostrou incapaz de prover postos de trabalho de qualidade e de impulsionar atividade econômica suficientemente dinâmica, apta a também permitir uma expansão mais qualificada dos demais setores. A expansão do setor terciário revela a crescente necessidade de parte da PEA em buscar, naquele setor heterogêneo, formas de auto-ocupação enquanto estratégia de sobrevivência. A expansão da produtividade na agricultura foi menor do que nos anos 1970, o que certamente se explica pelo fato de que o esforço exportador manifestado pela política econômica dos anos 1980, destinada, basicamente, a honrar os compromissos da dívida externa, acabou favorecendo apenas algumas das atividades do setor agrícola.

Nos anos 1990, a produtividade na indústria voltou a subir, mas de forma muito modesta, revelando as dificuldades que o "modelo" da política econômica adotada a partir do Plano Collor legava ao processo de desenvolvimento econômico brasileiro e, em particular, às atividades industriais. O dinamismo de uma economia capitalista, conforme demonstraram diversos autores importantes da teoria econômica, com destaque para Kaldor (1960), depende fundamentalmente do setor industrial. Ora, este se mostra, desde os anos 1980, bastante anêmico, sendo sua análise um fator chave para se discutir a dificuldade de a economia brasileira retomar uma trajetória de crescimento sustentado – e, portanto, de também gerar postos de trabalho qualificados –, que pudesse reverter o processo de mais de 20 anos de desestruturação do mercado de trabalho.

É no contexto descrito nesta parte do estudo que se deve avaliar o processo de expansão do emprego público brasileiro.

TABELA 18
Variação média anual da produtividade por setor (1940-2007)
(Em %)

Período	Agricultura	Indústria	Serviços
1940-1950	2,40	3,78	3,21
1950-1960	2,28	6,94	3,21
1960-1970	3,53	0,01	0,83
1970-1980	4,94	1,96	2,41
1980-1991	2,89	-0,65	-1,71
1991-2000	4,28	0,49	-0,71
2001-2007	4,11	-1,46	0,78

Fonte: Censos do IBGE e PNADs.
Elaboração: Ipea.

3 EXERCÍCIOS DE DECOMPOSIÇÃO DE FATORES RELACIONADOS À EVOLUÇÃO DO NÍVEL DE OCUPAÇÃO E DA TAXA DE DESEMPREGO

Nesta seção, pretende-se qualificar, por meio de dois exercícios de decomposição, a avaliação, feita na seção anterior, acerca dos movimentos mais gerais do mercado de trabalho brasileiro no século XX e nos primeiros anos do atual.

Os exercícios de decomposição permitirão avaliar efeitos econômicos, demográficos e institucionais que expliquem tanto o processo de estruturação do mercado de trabalho brasileiro, ocorrido no período da industrialização do país, quanto seu processo de desestruturação, verificado a partir de 1980. Quando se instala a crise econômica gerada pelos efeitos da expansão da dívida externa, a economia brasileira entra em uma trajetória de crescimento modesto, rompendo um longo ciclo ascensional que se iniciara nos anos 1930. Por meio dos dois exercícios de decomposição propostos, pretende-se descrever os fatores essenciais que explicam as mudanças na estrutura do mercado de trabalho brasileiro desde a década de 1950, a partir de quando os dados estão mais organizados. Destaca-se, em especial, o papel exercido pela evolução dos ganhos de produtividade, ao longo das transformações do mercado de trabalho, além do próprio crescimento econômico, que, oscilou muito segundo as alterações da ordem internacional e de acordo com as mudanças na natureza das políticas econômicas de cada período da história do Brasil. Nesta seção, destacam-se os fatores demográficos que podem ter afetado o mercado de trabalho brasileiro, abrindo-se espaço para, na terceira parte do estudo, avaliar-se o efeito que os fatores demográficos podem ter tido na expansão do emprego público. Além dos fatores demográficos e econômicos, com os exercícios de decomposição propostos pretende-se destacar dois elementos primordiais para a compreensão das transformações no mercado de trabalho brasileiro desde o início do processo de industrialização: a evolução da jornada de trabalho e as mudanças de estoque e de perfil do emprego público – tema central deste texto. Ao se avaliar retrospectivamente o papel exercido pelo emprego público na evolução dos níveis de ocupação do mercado de trabalho brasileiro, prepara-se o caminho para se examinarem especificamente as características de sua evolução, suas perspectivas e o papel que poderá ter para a melhoria das condições de funcionamento e dos indicadores de mercado de trabalho do país, bem como o papel que poderá ter na oferta de serviços públicos e em uma nova configuração social do país, incluindo formas mais democráticas de repartição

dos ganhos de produtividade social e de usufruto do tempo livre. Nas conclusões deste estudo, depois de analisados os dados da evolução específica do emprego público no século XX, serão feitos comentários e sugestões a respeito de um papel estruturante que o emprego público poderia assumir na sociedade brasileira.

O primeiro exercício de decomposição apresentado não inclui, entre as suas variáveis, informações sobre o emprego público. Contudo, as variáveis escolhidas servirão para delimitar as principais explicações para a evolução do desemprego e, portanto, também da ocupação, nas últimas décadas. O segundo exercício destaca especificamente a evolução do nível de emprego, e inclui o emprego público como uma das variáveis cuja contribuição para o movimento geral do emprego será interpretada.

Assim, a trajetória da evolução do emprego público e as mudanças recentes no seu perfil, a serem avaliadas na próxima seção, serão interpretadas dentro de um contexto mais geral das mudanças estruturais ocorridas no mercado de trabalho brasileiro desde o período da instalação da indústria pesada no Brasil.

O primeiro exercício elaborado nesta seção vai decompor a taxa de desemprego, procurando apreender as principais explicações para sua evolução ao longo das cinco últimas décadas.

Partindo-se da definição da taxa de desemprego,[26] pode-se decompô-la da seguinte maneira:

$$TD = (PEA - N)/PEA \text{ ou } 1\text{-}TD = N/PEA \quad (1)$$

O nível de emprego (*N*) pode ser obtido pela relação entre o PIB e a produtividade média por trabalhador ocupado. Esta produtividade, por sua vez, pode ser avaliada com precisão um pouco maior, se levar-se em conta a duração da jornada de trabalho; ou seja, a produtividade avaliada será a produtividade horária do trabalho. Sendo assim, pode-se afirmar, inicialmente, que $N=PIB/PROD$ e que $PROD=PRODH*DAT$, onde:

26. A taxa de desemprego (*TD*) é igual ao total de desempregados dividido pela população economicamente ativa (PEA). O total dos desempregados é dado pela diferença entre a PEA e o conjunto dos ocupados (*N*).

N= emprego;

PROD= produtividade por trabalhador;

PRODH= produtividade horária por trabalhador;

DAT= duração da jornada de trabalho (em horas anuais médias por trabalhador).

Outro elemento da decomposição, a PEA pode ser recalculada como o produto *TP*PIA*, sendo que *TP*= taxa de participação[27] e PIA = população em idade ativa. Assim, reagrupando-se a equação (1) definida anteriormente, tem-se que:

$$1\text{-TD} = N/PEA = \frac{PIB/(PRODH*DAT)}{TP*PIA} \qquad \text{(equação 1 reagrupada)}$$

Dessa maneira, conclui-se que a variação da taxa de desemprego pode ser expressa, em função dos componentes citados, da seguinte maneira:

VAR (TD) = VAR (PRODH) + VAR (DAT) + VAR (PIA) + VAR (TP) – VAR (PIB).

Ou seja, para um período qualquer, a variação média anual da taxa de desemprego, em pontos percentuais, é resultado da soma da taxa de crescimento (média anual) da produtividade horária do trabalho, da taxa de crescimento (média anual) da duração anual do trabalho (entendida como jornada média por trabalhador ocupado), da taxa de crescimento (média anual) da população em idade ativa, da taxa de crescimento (média anual) da taxa de participação (PEA/PIA), descontadas da taxa de crescimento (média anual) do PIB. Em outras palavras: os aumentos da produtividade horária do trabalho, da duração da jornada anual de trabalho, da população em idade ativa e da taxa de participação do mercado de trabalho favorecem um aumento da taxa de desemprego, enquanto a expansão do PIB favorece sua redução. Deve-se destacar, contudo, que, em termos de evolução da duração da jornada de trabalho, o mais habitual é que haja redução, o que favorece a queda da taxa de desemprego, conforme se constata pelo exame da equação 1 reagrupada.

27. A taxa de participação mede quanto da população em idade ativa está inserida no mercado de trabalho. Esta relação coloca, no numerador, a população economicamente ativa e, no denominador, o conjunto da população em idade ativa. Em suma, a taxa de participação (TP) é igual a PEA/PIA.

A tabela 19 apresenta dados relativos aos fatores presentes na decomposição proposta acima. Infelizmente, não há série histórica de dados para jornada de trabalho antes dos anos 1980, razão pela qual a decomposição, para o período anterior a 1980, não incorpora estes dados.[28]

TABELA19
Decomposição da taxa de desemprego (1950-2007)

	TDVMA[1]			TVMA[2]				
			A	B	C	D	E	F
Períodos	Tx. des. 1950	Tx. des. 1960	Var. média anual	PHT	JT	PIA	Tx part.	PIB
1950-1960	1,26	2,96	0,17	4,42	0	2,96	0,16	7,38
	Tx. des. 1960	Tx. des. 1970	Var. média anual					
1960-1970	2,96	2,01	-0,10	3,37	0	3,19	-0,63	6,05
	Tx. des. 1970	Tx. des. 1980	Var. média anual					
1970-1980	2,01	2,23	0,02	5,19	0	2,75	0,89	8,80
	Tx. des. 1980	Tx. des. 1991	Var. média anual					
1980-1991	2,23	5,41	0,29	0,66	-0,94	2,32	0,46	2,20
	Tx. des. 1988	Tx. des. 2007	Var. média anual					
1988-2007	3,80	6,00	0,12	0,40	-0,59	2,09	0,72	2,51
	Tx. des. 1988	Tx. des. 2003	Var. média anual					
1988-2003	3,80	6,70	0,20	-0,045	-0,584	1,920	0,87	1,95
	Tx. des. 2003	Tx. des. 2007	Var. média anual					
2003-2007	6,70	6,00	-0,18	2,114	-0,618	2,752	0,15	4,64

Fonte: PNAD e Censos (IBGE).

Notas: [1] Taxa de desemprego e variação média anual da taxa de desemprego em pontos percentuais no período.

[2] Taxa de variação média anual de cada indicador por período.

Obs.: Decomposição da taxa de desemprego: A = B + C + D + E - F. Sendo: A = variação média anual da taxa de desemprego (em pontos percentuais); B = produtividade horária do trabalho (PIB/emprego)/JT; C = jornada de trabalho; D = população em idade ativa; E = taxa de participação (PEA/PIA); F = PIB.

A tabela 19 seleciona cinco períodos[29] para se avaliar a evolução dos fatores demográficos (população em idade ativa e taxa de participação[30]), econômicos (PIB e

28. De todo modo, os dados de jornada de trabalho para o período posterior precisam sempre ser avaliados com cuidado, pois a PNAD os publica apenas por faixas de duração, não sendo possível fazer uma avaliação precisa do valor pontual da jornada de trabalho a cada ano, como ocorre, por exemplo, com dados da OCDE. A partir de 1988, a CF fixou nova jornada legal de trabalho, que passou das 48 horas para 44 horas. Os valores anuais que deram origem aos dados de variação presentes na tabela 19 foram estimados com base em informações da PNAD. Ver também: Ipea, *Comunicado da Presidência, n. 24.*

29. O último é posteriormente desdobrado em dois subperíodos.

30. A rigor, deve-se sublinhar que a taxa de participação não depende exclusivamente de fatores demográficos, mas também econômicos, notadamente daqueles conjunturais (como a oscilação do PIB) que afetem a migração de pessoas da PIA entre a inatividade e a situação de participação no mercado de trabalho (entrando na PEA, portanto).

de produtividade, além dos fatores que afetam a evolução da taxa de participação) e institucionais/legais (jornada de trabalho) escolhidos. Nos quatro primeiros períodos selecionados (a saber: 1950-1960; 1960-1970; 1970-1980; e 1980-1991) são reunidos dados relativos aos censos demográficos. Os dados do *Censo de 2000*, a despeito de também permitirem captar valores para as variáveis mencionadas, não serão considerados neste exercício, por uma razão metodológica: no citado censo, a informação sobre o emprego era relativa apenas à semana de referência daquela pesquisa, e não, como nos levantamentos censitários anteriores, aos últimos 12 meses da data da aplicação do questionário; assim, os dados de emprego para 2000 tornam-se incomparáveis com os dados dos censos anteriores, pois estão subestimados. Para contornar este problema, optou-se por considerar um período delimitado por dois anos cujos dados foram captados por PNADs. Foi escolhido 1988 como marco inicial, pois este foi o ano a partir do qual a legislação previa mudança na regulamentação da jornada de trabalho. O ano de 2007 delimita o fim do período. Na parte final da tabela, foram escolhidos dois períodos de durações bastante diferentes, e a razão para esta escolha é tentar destacar os efeitos mais recentes de um fato distintivo ocorrido no mercado de trabalho brasileiro desde o início dos anos 1980: a partir de 2003, e até 2007 (pelo menos), aumentou o grau de formalização do mercado de trabalho brasileiro, ou seja, neste período houve aumento do peso relativo dos empregos com carteira assinada. Ao fazer este desdobramento, procura-se qualificar melhor o movimento líquido agregado no último período escolhido. Por fim, é ainda importante destacar que embora a decisão de tomar dois anos intercensitários não contorne o problema da quebra da série histórica construída com base nos dados de ocupação dos censos anteriores,[31] pois existe uma diferença entre a pesquisa de dados do censo e as das PNADs, a opção pelos anos de 1988 e 2007 permite avaliar, também para um período mais recente, o papel desempenhado pelas variáveis escolhidas neste exercício de decomposição, captando-se os efeitos da redução da jornada de trabalho – um dos mais importantes a serem considerados neste exercício.

A taxa de desemprego para cada ano foi calculada com base nas variáveis de ocupação total e de PEA segundo os censos desde 1950 (e de acordo com os dados das PNADs de 1988 e 2007, para o período mais recente).[32]

31. Tendo em vista que, conforme comentado anteriormente, houve uma mudança na forma de captação do dado sobre emprego no Censo de 2000, o que inviabiliza a comparação entre estatísticas de ocupação deste censo com os anteriores e tornaria sem efeito também uma efetiva comparação entre as taxas de desemprego calculadas na tabela.

32. Os censos não divulgam exatamente a taxa de desemprego, mas esta pode ser calculada a partir dos indicadores de ocupação e PEA, conforme foi feito aqui. Pode-se afirmar que a taxa de desemprego assim calculada, com estes dados censitários, aproxima-se metodologicamente da taxa de desemprego aberto tal qual calculado pelas PMEs.

Na década de 1950, a economia brasileira passou por uma mudança estrutural, dada pela implementação da indústria automobilística e dos segmentos da indústria de bens de capital e de bens intermediários durante os governos de Getúlio Vargas e de Juscelino Kubitscheck. As transformações não se deveram apenas às mudanças da estrutura industrial em si, mas também aos efeitos por ela acarretados em termos de urbanização e consequente mudança nas atividades do setor terciário.[33]

Tomando-se as respectivas taxas de desemprego calculadas para 1950 e 1960, conclui-se que houve um crescimento de 1,26% para 2,96%, ou seja, houve crescimento médio de 0,17 p.p. no período. Neste período, o PIB brasileiro cresceu a uma taxa média anual de 7,38%, uma das fases de crescimento mais expressivo no século passado. Entretanto, a taxa de desemprego subiu entre 1950 e 1960, em boa medida graças a um expressivo crescimento também da população em idade ativa, bem como em decorrência de um significativo crescimento da produtividade média por trabalhador – de cerca de 4,4% ao ano –, certamente por causa da introdução de novas tecnologias na atividade produtiva, em todos os setores de atividades (tabela 18). Além disso, deve-se acrescentar que, na década de 1950, a taxa de participação também teve um crescimento (de 0,16% ao ano, em média) não desprezível, em virtude de um movimento de entrada mais consistente da mulher no mercado de trabalho.[34] Este dado, potencializado pela expansão da PIA, promoveu uma ampliação significativa da população economicamente ativa, que pressionou o mercado de trabalho brasileiro nos anos 1950 de tal modo que, apesar do intenso crescimento econômico do período, a taxa de desemprego, ao final da década de 1950, estava um pouco acima da taxa de 1950. Dadas as características demográficas e dados os fatores econômicos e sociais que promoveram a expressiva expansão da produtividade do trabalho e o crescimento da PEA no período, o crescimento do PIB teria que ter sido ainda um pouco maior para absorver a mão de obra excedente que procurava trabalho ao final dos anos 1950. A desaceleração econômica do final do governo JK teria que ter sido um pouco menos intensa para que se tivesse podido encerrar os anos 1950 com uma taxa de desemprego igual à do início da década. Obviamente o desemprego não era o principal problema do mercado de trabalho naquele momento, mas a interpretação de seu modesto crescimento permite avaliar diversos fatores importantes que afetavam os indicadores do mercado de trabalho no período.

33. Elementos que, conforme será comentado adiante, também afetam a dinâmica de crescimento do emprego público no Brasil.

34. Entre 1950 e 1960, a PEA masculina cresceu 27%, enquanto a PEA feminina crescia 51%. Entre 1960 e 1970, tal trajetória se repetiria: crescimento de cerca de 25% na PEA masculina e de novamente 51% na PEA feminina.

Nos anos 1960, a sociedade brasileira continuou a perceber um importante crescimento de sua população em idade ativa e de sua PEA. As mudanças estruturais decorrentes das novas tecnologias também continuaram a promover ganhos de produtividade significativos na atividade econômica ao longo dos anos 1960, conforme ocorria desde a década precedente. Entre 1960 e 1970, houve uma redução da taxa de desemprego, que já era baixa em 1960 (2,96% da PEA) e passou para apenas 2,01% em 1970 – sempre se levando em conta os dados de ocupação total e da PEA dos respectivos censos demográficos. A principal diferença – apontada pelos indicadores escolhidos – entre as década de 1950 e a de 1960 é que, na segunda, a taxa de participação caiu, em grande medida em consequência da queda ainda mais acentuada (comparando-se a década de 1960 com as anteriores) do peso do emprego agrícola, no qual era alta a incidência do trabalho familiar. A produtividade do trabalho também cresceu a taxas menores, na década de 1960, em média, do que na década de 1950, e isto compensou o menor crescimento do PIB nos 1960 em relação aos anos 1950.[35]

Entre 1970 e 1980, a taxa de desemprego, tal qual nas décadas anteriores, manteve-se quase estável. A década, quanto à anterior, foi marcada por um crescimento do PIB bem mais expressivo, ao mesmo tempo que a produtividade do trabalho também crescia,[36] favorecida pelos significativos aportes para investimentos em expansão da capacidade produtiva na indústria, em contexto de mudanças estruturais neste setor (especialmente durante o II PND). Do ponto de vista demográfico, a mudança em relação à década anterior ocorreu na soma das situações de evolução da PIA e da taxa

35. Tudo indica que a taxa de crescimento da produtividade média do trabalho nos anos 1960 tenha sido menor que a dos anos 1950 porque, nos anos 1960, o dinamismo da economia foi menor do que havia sido na década anterior, conforme mencionado na análise dos dados da tabela 18. A concepção da política econômica e a adoção das medidas do PAEG promoveram um período recessivo que perdurou até meados de 1967, quando se iniciaria o chamado "milagre brasileiro"). Os períodos de recessão dos anos 1960 (Plano Trienal, que, na verdade, vigorou entre 1962 e início de 1964, quando entrou em vigor o PAEG – primeiro programa do governo militar, que implementou importantes reformas nas áreas fiscal, monetária, financeira e trabalhista, entre outras). foram longos e isto debilitou a taxa de investimento da economia, o que certamente afetou o ritmo de crescimento da produtividade. Para efeito de evolução da taxa de desemprego seguindo a decomposição proposta, a evolução menos rápida da produtividade, isolados todos os demais fatores, teria pressionado menos o desemprego, mas esta desaceleração do ritmo de crescimento da produtividade não deve ser vista como algo positivo, dado que advém, conforme mencionado, de um menor dinamismo da atividade econômica em geral. Na verdade, deve-se destacar que o crescimento da produtividade não é independente do crescimento do PIB e, em especial, do crescimento da produção industrial. Pelo contrário. Conforme Kaldor já postulou em diversos trabalhos, o crescimento das atividades industriais tende a promover ganhos de produtividade nestas e nas demais atividades produtivas, provocando um aumento nos níveis gerais de produtividade da economia industrial.

36. A diferença entre o crescimento da produtividade nos anos 1970 em comparação com os anos 1960 foi de magnitude semelhante à diferença entre os PIBs dos anos 1960 e 1970; ou seja, os efeitos se "anulam" em termos de consequências sobre a taxa de desemprego.

de participação. A população em idade ativa cresceu bem menos, mas a PEA ostentou maior crescimento, promovendo uma forte recuperação da taxa de participação, talvez estimulada pelo intenso crescimento econômico durante o "milagre" (que se inicia em 1967/1968 e perdura até 1973) e, depois, durante o II PND (1974 a 1979), momentos da economia brasileira nos quais houve estímulo para novas ondas de êxodo rural ou de migrações de populações urbanas de cidades pequenas e médias em direção às grandes metrópoles, em busca de empregos nas atividades industriais em ascensão. A taxa de desemprego, porém, não foi pressionada pela expansão da oferta de mão de obra, em razão causa do fato fundamental de que o PIB cresceu expressivamente nos anos 1970.

Os anos 1980 marcam o início de uma época de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro, conforme demonstrado na primeira parte deste estudo. Desde logo, deve-se destacar, com base nos dados da tabela 19, que a expressiva expansão do desemprego (que saltou de 2,23% da PEA, em 1980, quando a recessão do início dos anos 1980 ainda não havia se iniciado, para 5,41% da PEA em 1991, já na vigência do Plano Collor, quando a economia brasileira vivenciava sua segunda expressiva recessão desde os anos 1980) não se explica por razões demográficas. No período 1980-1991, tanto a PIA quanto a taxa de participação cresceram em ritmo menor do que havia sido registrado na década anterior; ou seja, o crescimento da PEA (dado pelo produto do crescimento da PIA e da taxa de participação, por definição), nos anos 1980, foi bem menor do que nos anos 1970.

O aumento do desemprego entre 1980 e 1991 deveu-se, primordialmente, ao fato de que, na chamada década perdida, o PIB teve um crescimento muito baixo. Em termos estatísticos, segundo a decomposição analisada, o crescimento do desemprego só não foi maior porque a produtividade média por hora trabalhada cresceu, na média dos anos 1980, bem abaixo do que havia ocorrido nos anos 1970; de todo modo, deve-se lembrar que, normalmente, a produtividade se reduz quando o PIB tem trajetória modesta,[37] sendo ambos os fenômenos decorrentes da queda da taxa de investimento na economia. Dessa forma, não se pode considerar a redução dos ganhos de produtividade como algo "positivo" pelo fato de esta redução, em termos estatísticos, não pressionar a taxa de desemprego. A modesta taxa de crescimento da

37. Como se deu nos anos 1980, quando o PIB cresceu, em termos reais, a uma taxa de apenas 2,2% a.a. O que se está argumentando é que a trajetória da produtividade tem um comportamento pró-cíclico, ou seja, tende a crescer quando a produção cresce, e tende a desacelerar quando o PIB desacelera.

produtividade, nos anos 1980, advém, em termos estruturais, da perda de dinamismo da economia (e da baixa taxa de investimento). Descreve, especialmente, a expansão de ocupações de baixos rendimentos, principalmente no setor terciário, o que decorre do fato de que parcelas expressivas da força de trabalho buscaram, neste segmento do mercado de trabalho, estratégias de sobrevivência ante um cenário de desemprego crescente, inflação alta e poucas possibilidades de obtenção de postos de trabalho mais estáveis e de remuneração mais previsível no mercado de trabalho formal, conforme visto na segunda seção deste estudo (a tabela 18 demonstra que o crescimento da produtividade nos serviços foi negativa).

Na análise da evolução dos fatores de decomposição desse período, a jornada de trabalho passa a ser levada em conta, uma vez que, a partir dos anos 1980, já há informações disponíveis sobre ela. Foi considerada a jornada de 48 horas semanais para 1980, então definida em lei, e a de 43,91 horas em 1991, jornada média naquele ano, segundo o censo. Ou seja, a jornada de trabalho média por trabalhador, entre 1980 e 1991, caiu 0,94% ao ano, em média. Conforme apontam os dados do exercício de decomposição apresentado na tabela 19, se não tivesse havido esta queda da jornada de trabalho, a taxa de desemprego ao final dos anos 1990 – tudo mais mantido constante – teria sido bem maior do que a calculada usando-se os dados do censo de 1991.

O período avaliado mais recente inicia-se em 1988 e termina em 2007, pelas razões já expostas. Nele, houve diversas oscilações conjunturais, com efeitos imediatos sobre a taxa de desemprego. Entre os anos extremos do período, a taxa de desemprego subiu de 3,8% para 6,0 % da PEA, ou seja, um crescimento não desprezível de 0,12 p.p. em média no lapso de quase 20 anos. Repetindo o que acontecera no período anterior analisado (1980-1991), a expansão da taxa de desemprego pode ser atribuída especialmente ao desempenho medíocre do PIB real,[38] que cresceu apenas cerca de 2,5% ao ano em média. Entre 1988 e 2007, a jornada de trabalho teve uma queda de 0,59% ao ano, em média,[39] uma trajetória não desprezível, sem a qual certamente

38. Nos anos 1990, a taxa de crescimento do PIB real foi até menor do que havia sido nos anos 1980; a taxa pouco maior (2,51% contra 2,20%) nesse período mais extenso (entre 1988 e 2007), em comparação com o período 1980-1991, deve-se ao fato de incorporar aos dados dos anos 1990 o ano de 1989 (quando a economia, apesar da então iminente ameaça de hiperinflação, teve um crescimento razoável) e anos do novo século, quando a economia teve um crescimento melhor do que havia tido nos anos 1990, notadamente como ocorreu de 2004 em diante.

39. Ver Ipea, *Comunicado da Presidência, n. 24.*

a taxa de desemprego teria atingido um patamar ainda superior ao patamar de 6% de desemprego aberto calculado para 2007. Nos últimos 20 anos, ademais, o crescimento demográfico seguiu em sua trajetória de desaceleração, o que contribuiu para arrefecer pressões sobre o mercado de trabalho. A situação só não foi menos decepcionante porque a taxa de participação – tomando-se o intervalo entre 1988 e 2007 – teve uma leve recuperação no período, comparando-se com o anteriormente analisado (1980-1991). Esta retomada da taxa de participação provavelmente se deve à longa duração do período de relativa estagnação econômica, que deve ter pressionado as famílias a aumentarem o número de membros no mercado de trabalho, ainda mais porque, conforme apontaram muitas das Pesquisas de Emprego e Desemprego (PED) das metrópoles brasileiras,[40] o desemprego dos últimos anos tem atingido crescentemente os chefes de domicílio, situação que tende a compelir as famílias a buscarem, pela via da ampliação do número de seus membros no mercado de trabalho, alternativas para ao menos manterem a renda familiar.

Deve-se também tomar cuidado com o fato de que o período analisado mais recente ostenta uma ampla diversidade de situações em termos de evolução do ritmo de crescimento do emprego, com destaque para a informação de que, conforme mencionado, nos anos mais recentes aumentou o peso do assalariamento formal e o ritmo de crescimento da ocupação em geral, diante da retomada do crescimento da economia brasileira a partir de 2004, até que eclodisse a crise do *subprime* americano. A desagregação sugerida pela tabela, nas suas duas últimas linhas, evidencia a excepcionalidade positiva do período recente (2003-2007), durante o qual a taxa de desemprego aberto caiu, enquanto o PIB se recuperava expressivamente comparando-se com a média do período como um todo. Em contexto de estabilidade do ritmo de crescimento demográfico e de taxa de participação, e mantido o ritmo de queda da jornada de trabalho, fica claro que a recuperação do crescimento do PIB foi o fator decisivo[41] para a queda da taxa de desemprego entre 2003 e 2007.[42]

40. Cf. Dieese (*Anuário dos trabalhadores,* diversos números) e Dieese (2001).

41. Nem mesmo a recuperação – de resto esperada em contexto de recuperação do ritmo de crescimento do PIB – da taxa de crescimento da produtividade, registrada entre 2003 e 2007, e que superou a média de crescimento deste indicador no período, impediu a recuperação do nível de ocupação e a queda da taxa de desemprego.

42. Sobre a recente recuperação da ocupação nesse período, e em especial sobre a recuperação do emprego formal entre 2003 e 2007, ver mais comentários na próxima seção.

Conclui-se, portanto, que os dados do exercício de decomposição da taxa de desemprego das últimas décadas, na economia brasileira, revelam que, em períodos de desaceleração do crescimento do PIB, a taxa de desemprego tende a crescer decididamente. Este crescimento tem sido arrefecido, nos últimos anos, pela desaceleração do crescimento da população. Ademais, os dados até aqui avaliados revelam que a redução da jornada de trabalho, ocorrida especialmente depois que a CF de 1988 fixou uma nova jornada para o trabalho no Brasil (passou de 48 para 44 horas semanais), tem tido um papel importante na redução do desemprego, ou, pelo menos, na atenuação deste problema, que se tornou crônico e grave desde o início dos anos 1980.

Nos anos de prosperidade industrial, quando a economia brasileira crescia a taxas expressivas, o desemprego aberto era pouco significativo e não constituía um problema do mercado de trabalho. Os problemas eram os baixos salários, a informalidade e a precariedade das ocupações, elementos não analisados nos dados da tabela 19. Nas décadas de 1950, 1960 e 1970, conforme demonstraram os dados e tabelas da seção anterior, e conforme se pode depreender dos dados da tabela 19, a geração de postos de trabalho foi expressiva, graças especialmente ao alto crescimento do PIB. Naquele período, nem mesmo as elevadas taxas de crescimento populacional influíram negativamente na taxa de desemprego, diante do dinamismo gerado pela expansão do PIB, que transformou a realidade do trabalho no Brasil, contribuindo para estruturar o mercado de trabalho.

Feitas estas considerações, cabe agora avaliar, também na forma desagregada de um exercício de decomposição, a evolução do nível de emprego na economia brasileira das últimas décadas, incluindo-se na análise o papel desempenhado pelo emprego público.

A tabela 20 apresenta a trajetória de evolução do estoque de empregos em relação à PIA para períodos selecionados. Nesta tabela, a evolução do nível de emprego (coluna *A*) é decomposta em três fatores, a saber: o volume de horas trabalhadas no setor privado (coluna *B*), a contribuição do emprego público para o conjunto da ocupação do mercado de trabalho brasileiro (coluna *C*) e a redução da jornada de trabalho (coluna *D*). A incorporação da variável demográfica (população em idade ativa – PIA) permite construir o indicador de emprego em relação à PIA. O cálculo da taxa de crescimento do emprego em relação à população em idade de trabalhar (PIA), e não em relação à PEA, como é mais habitual, permite isolar a influência do fator demográfico sobre a criação de empregos. Assim, pode-se avaliar e comparar a criação de empregos, em cada

período considerado, eliminando-se desta comparação os condicionantes relacionados ao crescimento populacional em cada período.

O conceito de volume de horas trabalhadas no setor privado parte do pressuposto de que, ao longo das décadas, tem variado a jornada de trabalho e a maneira pela qual o trabalho tem sido explorado, ainda mais porque, a partir da crise econômica deflagrada nos anos 1980, tem aumentado no país a heterogeneidade quanto às jornadas de trabalho. Variou da ampliação do peso das ocupações em tempo parcial nas diversas atividades econômicas até a ampliação da recorrência ao uso de jornadas de trabalho acima dos marcos legais[43] – ou seja, observou-se o uso cada vez mais extensivo de horas extras, apesar dos protestos do movimento sindical, justamente por causa de seus efeitos nefastos sobre a geração de postos de trabalho.

O conceito de volume de horas trabalhadas no setor privado, portanto, apreende de forma mais precisa a demanda por trabalho no segmento privado da economia. Ao destacar a contribuição isolada do emprego público para o nível de emprego, não se pretende apenas – o que já seria uma boa justificativa para tal tarefa – avaliar este fato em si, mas também evidenciar que a lógica de expansão do emprego público (que, basicamente, consiste em aumentar a oferta de serviços à população) é diferente da lógica do emprego privado (que depende das decisões de gastos de consumidores e empresários[44]).

A decomposição proposta começa pela simples igualdade abaixo:

N=VOL/DAT

Na equação, *N*= número total de pessoas ocupadas, *VOL*=volume total de horas trabalhadas e *DAT*=duração do trabalho anual (em horas – média por trabalhador).

Pode-se multiplicar e dividir o lado direito da igualdade acima pela variável *VOLm* (volume total de horas trabalhadas no setor privado), de tal forma que a igualdade torna-se:

43. Cf. Dieese, *Anuário dos trabalhadores*, vários anos.

44. Uma parte do aumento do emprego público responde à expansão da demanda efetiva, notadamente no caso do emprego em empresas públicas; porém, esta forma de expansão do emprego público é menor (e está declinante) do que a determinada pela lógica de expansão dos serviços públicos.

N=VOLm*(VOL/VOLm)*(1/DAT)

A seguir, dividindo-se os dois lados da igualdade por PIA (população em idade ativa ou população em idade de trabalhar), tem-se:

N/PIA=(VOLm/PIA)*(VOL/VOLm)*(1/DAT) (equação A)

Rearranjando-se cada um dos fatores da multiplicação do lado direito da igualdade acima, obtém-se:

VOLm=VOL - VOLp, sendo *VOLp* definido como o volume de horas trabalhadas no setor público.

Mas *VOLm=Nm*DATm* (por definição, o volume total de horas trabalhadas no setor privado é igual ao número de trabalhadores ocupados no setor privado multiplicado pela jornada média de trabalho por trabalhador do setor privado).

Substituindo *Nm* por *N-Np*[45] resulta: *VOLm=(N-Np)*DAT,*[46] e o primeiro termo do lado direito da igualdade da equação *A* fica sendo *[(N-Np)*DAT]/PIA* (ou seja, volume total de horas trabalhadas no setor privado em relação à PIA).

O segundo termo do lado direito da igualdade expressa na equação *A* pode ser também remanejado, de tal forma que *VOL/VOLm=(N*DAT)/(Nm*DATm)*, o que se transforma simplesmente em *N/Nm* (supondo-se que a duração da jornada anual de trabalho seja a mesma no setor público e no privado)[47]. Mas, como *Nm=(N-Np)*, o segundo termo pode ser expresso simplesmente por *N/(N-Np)* – que depende do grau de participação do emprego público no conjunto do emprego no mercado de trabalho.

45. Esses dados de emprego público e emprego privado estão presentes na tabela 21.

46. Para simplificar, admite-se que a duração da jornada é a mesma no setor privado e no setor público, ou seja, *DAT=DATm=DATp*. Infelizmente, não há dados consistentes, em séries históricas, para jornada específica do setor público. Tal qual no exercício de decomposição anterior, a jornada média de trabalho utilizada é a que se pode apreender das tabulações da PNAD.

47. Infelizmente, não há dados disponíveis para discriminar a jornada média de trabalho realizada no setor privado e a realizada no setor público, razão pela qual somente resta a suposição de que sejam iguais, para efeito de análise do exercício de decomposição. De todo modo, o mais importante é considerar a variação da jornada de trabalho entre um ano e outro, supondo-se que a variação da jornada de trabalho do setor público foi igual à do privado.

Portanto, a equação *A* (cujos componentes estão representados na tabela 20) pode ser reescrita da seguinte forma:

N/PIA={[(N-Np)*DAT]/PIA}*[N/(N-Np)]*(1/DAT).

Pode-se afirmar que a variação da relação emprego/população em idade de trabalhar (coluna *A* na tabela) é igual à soma da variação da relação entre o volume de horas trabalhadas no setor privado pela população em idade de trabalhar (coluna *B* da tabela) com a variação do peso do emprego público no conjunto da ocupação[48] (coluna *C* da tabela) com a variação da jornada de trabalho (coluna *D*).[49]

Em outras palavras, o incremento do nível de emprego conjunto das economias será avaliado não apenas pela dinâmica de geração de oportunidade de trabalho no setor privado, mas também pela evolução das atividades não voltadas ao mercado (tipicamente as ocupações ligadas à expansão das atividades do Estado, ou seja, emprego público) – mediadas por um terceiro fator, qual seja, a evolução da jornada média de trabalho. De fato, quando há uma redução da jornada média de trabalho, o conjunto do trabalho pago criado na economia como um todo é repartido por um maior número de pessoas, o que aumentaria o nível de emprego. Introduzindo-se o crescimento da população em idade ativa dos dois lados da equação, evita-se que a comparação da evolução do emprego nos diferentes períodos considerados seja afetada pelas distintas trajetórias demográficas de cada época (isola-se o fator demográfico na explicação da evolução do nível de emprego).

Os períodos considerados foram cinco: os dois primeiros, entre 1950 e 1960, e entre 1960 e 1970, representam períodos em que o mercado de trabalho brasileiro estava se estruturando, com crescimento expressivo do emprego formal e das ocupações industriais, conforme visto na seção anterior. A seguir, um terceiro período, entre 1970 e 1980, representa os últimos dez anos ainda marcados pela estruturação do mercado de trabalho brasileiro. O quarto período, entre 1980 e 1991, marca a primeira década do

48. Ou seja, peso do emprego público na soma de emprego público mais emprego privado. A relação entre estes dois indicadores (emprego público e emprego privado) calculada na tabela 20 *(N/(N-Np)*, sendo *Np* a proporção do emprego público no total da ocupação, é uma variante da relação expressa na tabela 21.

49. Por razões mencionadas nos comentários referentes ao exercício de decomposição da variação da taxa de desemprego, também neste caso a variação da jornada de trabalho só vai ser considerada a partir dos anos 1980.

seu processo de desestruturação e incorpora informações sobre a evolução da jornada de trabalho, pois foi em um ano deste período (1988) que a Constituição Federal fixou mudanças na regulamentação da jornada de trabalho – sendo, portanto, bastante interessante avaliar os efeitos desta alteração legal/institucional, promovida pelos então constituintes, sobre o nível de emprego. O quinto período, o mesmo definido para o exercício de decomposição da taxa de desemprego (feito anteriormente a este), é aquele que procura captar os efeitos das transformações recentes no mercado de trabalho brasileiro ao mesmo tempo que avalia os efeitos da mudança de legislação operada na regulamentação da jornada de trabalho brasileira. Nas duas últimas linhas da tabela, é apresentada uma desagregação deste último período, destacando-se o subperíodo 2003-2007, também conforme feito no exercício de decomposição anterior.

Analisando-se os períodos selecionados na tabela, conclui-se, inicialmente, que, nos dois primeiros, houve queda na relação entre emprego e população em idade ativa, ou seja, o expressivo crescimento do emprego foi menor do que o da população, numa época em que a sociedade brasileira estava passando por uma expressiva expansão demográfica. Em ambos os casos, o crescimento do volume de horas trabalhadas no setor privado em relação à população (relação definida na coluna *B* da tabela) foi negativo, especialmente na década de 1960, quando a expansão demográfica era semelhante à da década anterior, mas o dinamismo, em termos de geração de postos de trabalho no setor privado, foi bem menor do que havia sido na década marcada pelo segundo governo Vargas e pelo Plano de Metas de JK. O resultado final, em termos de evolução do indicador de emprego aqui concebido (emprego total em relação à PIA), nos anos 1960, só não foi ainda pior porque nesta década o peso do emprego público cresceu bem mais do que havia crescido nos anos 1950 (conforme também demonstram os dados da tabela 21).[50]

Em todos os demais períodos, houve crescimento da relação emprego/população ativa, ou seja, em todos os demais casos o nível de emprego subiu mais que a população ativa, embora com diferenças importantes entre os períodos: durante a década de 1970, a relação cresceu a uma taxa média anual de 0,871%, enquanto nos anos 1980 o crescimento foi bem mais modesto: 0,162% ao ano (em média) e, no período final avaliado (1988-2007), o crescimento da mesma taxa foi de cerca de 0,6% ao ano.

50. Entre 1950 e 1960, a participação do emprego público no conjunto dos ocupados cresceu 0,6 p.p. e, entre 1960 e 1970, foi de 2,3 p.p.

No que se refere ao período 1970-1980, pode-se apreender que a expansão do nível de emprego (sempre em relação à população ativa) deveu-se, em cerca de 90%, à expansão do volume de horas trabalhadas no setor privado – corroborando o dinamismo da economia naquela década, conforme já assinalado.

Na decomposição referente aos anos 1980, a situação muda significativamente. Além do fato – já mencionado – de a expansão do emprego ter sido, nos anos 1980, muito menor do que havia sido nos anos 1970, percebe-se que, na "década perdida", houve uma queda não desprezível no volume de horas trabalhadas no setor privado (cerca de 1,08% ao ano, em média), a qual foi compensada pela conjugação do aumento do peso relativo do emprego público[51] (coluna *C*) com a redução da jornada média de trabalho por trabalhador na década (coluna *D*). Juntos, estes dois fatores somaram um crescimento de cerca de 1,24% ao ano (em média anual), que suplantou modestamente a queda já aludida (de cerca de 1,08%) nas horas trabalhadas no setor privado. Dessa forma, pode-se concluir que a expansão do emprego no setor público (uma preocupação central da análise deste estudo), nos anos 1980, teve papel importante pelo menos para mitigar o problema gerado pela falta de dinamismo da criação de postos de trabalho no setor privado no período, marcado pela baixa taxa de crescimento do PIB. Esta falta de dinamismo na geração de empregos manifesta-se especialmente no indicador de evolução do volume de horas trabalhadas no setor privado. Nos anos 1980, a redução da jornada de trabalho também teve papel a ser considerado, especialmente no final da década, após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

No período mais extenso considerado na tabela (1988-2007), houve uma discreta expansão do nível de emprego (em relação ao crescimento da PIA), que não pode ser atribuída ao comportamento do volume de horas trabalhadas no setor privado (que apontou modesta expansão de cerca de 0,048% ao ano, em média) tampouco à contribuição da variação do peso do emprego público no período (que teve pequena queda de cerca de 0,043% ao ano em média): estes dois fatores, no agregado, praticamente se "anularam". Com efeito, a expansão, em termos líquidos,[52] verificada no nível de emprego

51. Ver também tabela 21.

52. Ou seja, tomando-se a diferença entre 1988 e 2007, sem esquecer que, neste longo período, o nível de emprego oscilou em diferentes momentos e por vários motivos. Entretanto, o saldo final foi um crescimento médio anual de cerca de 0,6% (em relação à evolução da PIA). Assim, o nível de ocupação cresceu, entre 1988 e 2007, cerca de 12% acima da taxa de crescimento da população.

(em relação à PIA), no largo período entre 1988 e 2007, deveu-se principalmente à redução da jornada de trabalho verificada entre estes anos.[53] Olhando-se as duas últimas linhas da tabela pode-se constatar que, nos anos mais recentes, aumentou a contribuição do peso do emprego público, em um período em que a população em idade ativa aumentava um pouco mais do que ocorrera no início dos anos 2000 – razão pela qual a relação emprego/PIA (bem como o volume de horas trabalhadas no setor privado, também com relação à PIA) cresceu, no mais recente e breve período assinalado (2003 a 2007), abaixo, na média anual, do que havia crescido no período 1988-2007 como um todo ou no período 1988-2003. O que houve nos anos mais recentes, portanto, foi um aumento do peso do emprego público (conforme tabela 21) no conjunto da ocupação, mas este aumento veio em uma época em que a população em idade ativa, a partir de 2004, teve um crescimento acima da média dos últimos dez anos.[54]

Em suma, a partir de 1980, quando o mercado de trabalho brasileiro passou a sofrer um processo de desestruturação, o modesto ritmo de geração de postos de trabalho ocorrido na economia brasileira esteve ancorado em fatores outros que as decisões do setor privado de abrir postos de trabalho. Pode-se perceber que a expansão do emprego público, nos anos 1980, embora não tenha sido expressiva,[55] foi decisiva para que o mercado de trabalho brasileiro não tivesse sido mais afetado ainda pela desaceleração econômica que ali se iniciaria. Este é um fato importante a ser adicionado aos argumentos de Baltar (1996), o qual postula que, levando-se em conta a magnitude da desaceleração ocorrida na economia brasileira nos anos 1980, o mercado de trabalho teve um desempenho razoável. Somente com a realização de um exercício de decomposição como o aqui sugerido o papel desempenhado pelo emprego público pode ser ressaltado, contribuindo para se avaliar o desempenho do mercado de trabalho nos anos 1980.

53. Para uma avaliação mais detida acerca da queda da jornada de trabalho entre 1988 e 2007, ver: Ipea, *Comunicado da Presidência, n. 24.*

54. Dados das PNADs mais recentes (não mostrados nas tabelas deste texto) revelam que, em 2004 e em 2006, a população em idade ativa (10 anos ou mais) cresceu mais do que vinha crescendo em anos imediatamente anteriores. O fato é que isto acabou afetando o indicador de emprego aqui escolhido. De todo modo, os dados revelam que a expansão do emprego público nos anos mais recentes (desde 2004) foi modesta se comparada ao crescimento da população (conforme demonstrará a próxima seção.

55. Uma análise mais detida da dimensão, das circunstâncias e das causas da expansão do emprego público nos anos 1980 será tema da quarta seção deste estudo, a qual trata especificamente da evolução do perfil do emprego público nas últimas décadas.

Dos anos 1990 em diante, quando a expansão do emprego público esteve abaixo do crescimento da população e mesmo abaixo da tímida geração de postos de trabalho no setor privado, a queda da jornada média de trabalho permitiu algum crescimento no nível de emprego. Analisando-se de forma mais cuidadosa o período 1988-2007, pode-se concluir que a modesta taxa de crescimento do nível de emprego deveu-se em grande parte à recuperação da ocupação (formal e informal) ocorrida entre 2003 e 2007,[56] ou seja, boa parte do crescimento verificado na média do longo período entre 1988 e 2007 concentrou-se apenas em alguns poucos anos do final deste intervalo de tempo, o que acaba reforçando os argumentos esgrimidos destacando o papel da jornada de trabalho para o período pós-1988. A redução da jornada de trabalho média realizada por trabalhador ocupado, no período, não foi expressiva, mas permitiu que o volume gerado de horas trabalhadas no setor privado fosse compartilhado por um número maior de trabalhadores ocupados do que se a jornada não tivesse sido reduzida pelos constituintes de 1988 – denotando os efeitos positivos que uma redução de jornada pode ter para a geração de postos de trabalho, mesmo em um mercado de trabalho flexível e dotado de elevada informalidade, como o mercado de trabalho brasileiro.

TABELA 20
Decomposição do crescimento do emprego total, considerando-se a evolução do peso do emprego público e o comportamento da jornada de trabalho (1950-2007)

Anos	A	B	C	D
	Emprego em relação à PIA	Volume de horas trabalhadas no setor privado /PIA	Contribuição do emprego público	JT Variação da jornada
	N/PIA	(Nm.DAT)/PIA	N/(N-Np)	
1950	0,468	0,440	1,064	n.d.
1960	0,466	0,432	1,078	n.d.
1970	0,441	0,399	1,105	48
1980	0,481	0,432	1,113	48
1988	0,546	0,214	1,127	44,1
1991	0,490	0,384	1,151	43,29
2007	0,612	0,216	1,118	43,29

(Continua)

56. O *Comunicado da Presidência n.19* (Ipea) demonstrou que houve queda do peso do emprego público em relação ao emprego formal total depois de 2004.

(Continuação)

Anos	A	B	C	D
	Emprego em relação à PIA	Volume de horas trabalhadas no setor privado /PIA	Contribuição do emprego público	JT Variação da jornada
	N/PIA	(Nm.DAT)/PIA	N/(N-Np)	
			Variação média anual de cada relação (em %)	
Períodos	Variação A	Variação B	Variação C	Variação D
1950-1960	-0,047	-0,172	0,131	0,000
1960-1970	-0,538	-0,786	0,252	0,000
1970-1980	0,871	0,802	0,068	0,000
1980-1991	0,162	-1,080	0,309	-0,935
1988-2007	0,595	0,048	-0,043	-0,591
1988-2003	0,661	0,159	-0,087	-0,5825
2003-2007	0,351	-0,390	0,121	-0,625

Fonte: Censos; PNADs para 1988 e 2007.

Elaboração do autor.

Obs.: *Nm*= emprego no setor privado (ou seja, *N-Np*); *Np*= emprego público; Variação de A = variação de B + variação de C – variação de D); n.d.= não disponível.

TABELA 21
Emprego público e emprego privado, participação relativa do emprego público e variação do emprego público por período (1950-2007)

Anos	Porcentagem do emprego público no total	Ocupados no setor privado	Ocupados no setor público	Variação do emprego público por período[1]	Períodos
1950	6,6	16.195.000	1.141.000	3,7	1950-1960
1960	7,2	21.109.028	1.641.000	5,5	1960-1970
1970	9,5	26.700.059	2.816.706	4,3	1970-1980
1980	10,2	37.921.762	4.287.000[2]	4,9	1980-1991
1988	11,3	52.109.290	6.617.244	2,4	1988-2007
1991	13,2	48.020.578	7.272.735		
2003	10,1	77.502.517	8.712.773		
2007	10,5	87.187.729	10.272.646		

Fonte: Censos (IBGE) e PNADs.

Elaboração do autor.

Notas: [1] Crescimento percentual médio anual do estoque de emprego público.

[2] No caso do ano de 1980, o dado de emprego público foi estimado por Sanson e Moutinho (1987).

A análise conjunta da seção que discutiu o processo de estruturação e posterior desestruturação do mercado de trabalho brasileiro, com esta seção, que procura, mediante dois exercícios de decomposição, avaliar alguns dos condicionantes da evolução da estrutura de emprego, permite traçar um painel mais amplo das

transformações nas últimas décadas, preparando o caminho para, na seção que se segue, avaliar-se como se inseriu e como se alterou o contingente de empregados do setor público no mercado de trabalho nacional.

As contradições trazidas pelo processo de industrialização para o mercado de trabalho nacional já foram exaustivamente debatidas em estudos e trabalhos que procuram descrever o processo de constituição do mercado de trabalho de uma economia urbano-industrial, com acelerado crescimento do emprego assalariado formal e incremento, em boa proporção, nas atividades industriais. Mas este processo de transformações positivas também foi acompanhado de enorme expansão, em termos absolutos e relativos, de um setor informal cada vez mais complexo e heterogêneo.[57] Acrescente-se que diversos estudos já procuraram destacar a ocorrência simultânea de uma contínua trajetória de concentração da renda e da riqueza ao mesmo tempo que se constituía uma sociedade com amplas possibilidades de ascensão social.[58]

Cabe distinguir especialmente algumas características das mudanças ocorridas no mercado de trabalho nacional a partir do momento em que ele começou a se desestruturar – ou seja, a partir de 1980. Não que também para este período mais recente não tenham sido feitos inúmeros trabalhos e estudos, nas mais diferentes e qualificadas instituições de pesquisa e universidades brasileiras e estrangeiras. O que se pretende neste estudo é destacar o papel desempenhado pelo emprego público; pretende-se jogar luz sobre algumas características das modificações recentes do mercado de trabalho nacional de forma a contextualizar melhor a interpretação que será feita, na quarta seção, acerca da evolução do nível e do perfil do emprego público nas últimas décadas.

Nos anos 1980, o emprego público teve um papel mais significativo para impedir uma maior desestruturação do mercado de trabalho brasileiro. O peso do assalariamento no mercado de trabalho manteve-se pouco alterado em boa medida porque o peso do emprego público chegou até a crescer um pouco, por razões diversas, as quais serão aprofundadas na quarta seção: novas atribuições para o setor público definidas pela CF de 1988, aumento da população e do número de municípios, maior pressão democrática para a melhoria da qualidade e ampliação

57. Para um estudo acurado acerca do crescimento, características e definições conceituais do setor informal no mercado de trabalho brasileiro, ver Cacciamali (trabalhos citados nas *Referências*) e Souza (1980).

58. Cf. Oliveira (1998a).

dos serviços públicos, ascensão da questão social nas disputas eleitorais etc. A relativa estabilidade da proporção do assalariamento no conjunto das ocupações do mercado de trabalho parece ter estado em parte relacionada à expansão não desprezível do estoque de empregos públicos nos anos 1980, pelo menos em comparação ao que viria a acontecer na década posterior. Diversos estudos[59] apontam que o "ajuste" do mercado de trabalho, nos anos 1980,[60] deu-se especialmente via deterioração adicional de um perfil distributivo que já vinha piorando desde pelo menos a década de 1960 (a partir de quando há dados disponíveis).[61] Em poucas palavras: dada a dimensão da desaceleração da atividade econômica, especialmente se comparada com as quatro décadas anteriores, não houve, nos anos 1980, uma desestruturação do mercado de trabalho tão profunda quanto a que se poderia esperar diante do quadro macroeconômico do período. Para este resultado tiveram papel decisivo o fato de a estrutura industrial[62] não ter sofrido tanto quanto viria a sofrer na década seguinte e também o fato de que o emprego público ainda teve um papel importante devido a todos os fatores mencionados.

Na década de 1990, as características da abertura comercial e a variação dos preços relativos motivada pelos sucessivos períodos de valorização cambial, bem como as características das políticas econômicas adotadas, promoveram uma descontinuação das cadeias produtivas industriais e uma queda contínua e pronunciada do peso do assalariamento no mercado de trabalho nacional. Conforme sublinhou Baltar (1996), nem mesmo a recuperação econômica pós-crise recessiva do início dos anos 1990 foi capaz (ao contrário do que ocorrera na recuperação pós-recessão do início da década de 1980) de recompor o peso anteriormente existente do assalariamento – notadamente o formal – no conjunto das ocupações do mercado de trabalho brasileiro. A expansão da informalidade e os novos condicionantes postos para a deterioração do perfil distributivo

59. Mattos (1994); Dedecca e Pacheco (1990); Sabóia (1994); Baltar (1996); Cacciamali (1991) e (2000), entre outros.

60. Nos anos 1990, conforme será visto, a deterioração do mercado de trabalho reuniu diversos fatores, podendo-se dizer que o trabalho viveu o "pior dos mundos": mais acentuada informalização (queda do emprego formal mais acentuada ainda da que ocorrera nos anos 1980), queda do emprego industrial ainda mais pronunciada do que já ocorrera nos anos 1980 e piora significativa do perfil da distribuição pessoal e funcional da renda (Dedecca, 2003).

61. O primeiro estudo organizado sobre mudanças na distribuição de renda na economia brasileira foi elaborado por Langoni (1973), que, munido com informações então inéditas do Censo de 1970, avaliou o processo de concentração da renda ocorrido na década de 1960. Para uma crítica a este livro de Langoni, ver a coletânea de estudos organizada por Tolipan e Tinelli (1975). Mattos (1993) faz uma resenha deste debate.

62. Basta ressaltar, conforme lembrou Baltar (1996), que "a indústria de transformação conseguiu gerar de 1984 a 1986 um número de empregos novos maior do que os que foram eliminados em 1981 e 1983".

no país representaram um reflexo da desestruturação do espaço ocupado pelo trabalho na sociedade brasileira e também uma dificuldade adicional para a retomada do dinamismo da economia, notadamente em um contexto de inserção subordinada a uma ordem internacional crescentemente instável e promotora de assimetrias (MATTOS, 2006; CACCIAMALI, 2000). Neste ambiente, a redução do emprego público fazia parte do receituário de política econômica e da "visão de mundo" que se tornaram hegemônicos na década que se caracterizaria, ao seu final, como a pior década do século XX em termos de evolução do PIB *per capita*. As privatizações realizadas nos anos 1990, além de promoverem aumentos reais de custos para famílias e empresas que fazem uso dos serviços de telefonia, de transportes e de energia elétrica (entre outras *utilities*), também provocaram uma redução do estoque de empregos públicos, boa parte dos quais não foram mantidos nas empresas então privatizadas, uma vez que, em muitas delas, foram adotados amplos programas de "reestruturação administrativa" (ou outros nomes que a "moderna" literatura sobre administração de empresas se encarregaria de cunhar). Este foi um fator adicional que acabou desestruturando o mercado de trabalho, reduzindo a massa salarial e promovendo outros elementos para a retenção da demanda efetiva, como se já não bastassem os desincentivos econômicos (cambiais, especialmente) e institucionais para as exportações, as recorrentes altas taxas reais de juros e a redução dos gastos públicos, para não falar da fragilidade financeira do setor público, fortemente ampliada pela política econômica apoiada no binômio juros altos e câmbio valorizado.

Deve-se destacar, não obstante, que o comportamento razoavelmente positivo do emprego público nos anos 1980[63] não resultou de uma ação deliberada, por parte dos formuladores de política econômica, para ampliação do estoque de empregos públicos e para promoção de melhorias significativas na qualidade dos serviços. Nos anos 1990, porém, a redução da participação relativa do emprego público resultou de uma política deliberada que se inseria no receituário econômico adotado naquele momento histórico da vida nacional.

63. Só para lembrar dados apresentados em outras partes desta pesquisa: entre 1980 e 1991, o estoque de empregos públicos cresceu aproximadamente 65% e sua participação no total da ocupação passou de cerca de 10% para 13%; entre 1991 e 2000, o estoque de emprego público cresceu apenas cerca de 13%, bem menos que a população total, que a população em idade ativa e que a PEA. E menos que a ocupação total, mesmo que esta tenha também crescido de forma decepcionante (entre 1991 e 2000, a participação relativa do emprego público no conjunto da ocupação caiu de 13% para aproximadamente 10%).

A comparação internacional dos dados de emprego público, a análise da evolução recente do emprego público no país e, principalmente, o papel que o contingente de empregados do setor público teve para os resultados gerais em termos de indicadores do mercado de trabalho no Brasil, conforme se procurou descrever com os exercícios de decomposição, revelam não somente a obviedade de que há espaço para a expansão do estoque de empregos públicos no país, como também permite avaliar que esta expansão, além de promover melhoria no serviço público, poderia ter um papel decisivo para uma nova estruturação do mercado de trabalho nacional, incluindo um elemento adicional à trajetória de formalização do emprego[64] que tem sido percebida pelos indicadores mais recentes (desde 2004) do mercado de trabalho.

4 EMPREGO PÚBLICO: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E MODIFICAÇÕES RECENTES

4.1 EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL EM MEADOS DO SÉCULO XX

Emprego público, desde o Império e mesmo durante a constituição da República, era visto como um privilégio, como uma sinecura, e beneficiava, com cargos na administração pública, alguns indivíduos ligados à estrutura de poder e à elite econômica.

Nas primeiras décadas do século XX, o número de funcionários públicos no Brasil era reduzido. Dados da série histórica do IBGE revelam que, em 1920, havia somente cerca de 200 mil funcionários públicos no Brasil e, em 1940, não mais do que 500 mil. Apenas em 1950 o contingente total de funcionários públicos no país chegou a 1 milhão, atingindo 1,6 milhão em 1960 e 2,7 milhões em 1970.[65]

64. Para uma análise acurada e detalhada do processo de formalização do mercado de trabalho no Brasil, ocorrido a partir de 2003 – após mais de duas décadas de ampliação do peso do assalariamento sem carteira e de outras modalidades de informalização, como a proliferação do trabalho por conta própria e de pequenos negócios familiares –, ver Cardoso Jr. (2007).

65. Pochmann (2008) destaca que, em 1920, o total de funcionários públicos em relação à PEA era de cerca de 2%, passando para cerca de 3% em 1940, 6% em 1950, 7% em 1960, 9,2% em 1970, e 9,9% em 1980, atingindo 11% em 1990, a partir de quando esta proporção começa a cair. Para uma análise da evolução mais recente da proporção de funcionários públicos em relação à população e em relação à PEA, bem como outras formas de avaliação da dimensão relativa do estoque de funcionários públicos no Brasil, ver subseção 4.2., o que importa é destacar a ínfima quantidade de funcionários públicos existente no Brasil nas primeiras décadas do século XX e as razões para isto.

Nas primeiras décadas do século, as tarefas executadas pelo Estado eram bastante restritas, concentrando-se nas atividades de controle da ordem pública (justiça e segurança pública), na arrecadação tributária e na emissão de moeda, controle do comércio e das relações exteriores. Algumas das tarefas mais amplas do que estas poucas mencionadas, como administração de hospitais, algumas escolas e atividades de correios, eram restritas a algumas das grandes cidades do país (POCHMANN, 2008). Nota-se, pelos dados da tabela 22, que, em 1940, portanto ainda bem antes do período de instalação da indústria pesada, o estoque de emprego público em relação ao total da população era ínfimo no conjunto da nação e, mesmo assim, bem maior nas regiões mais ricas. O verdadeiro "Estado mínimo" existia no Brasil, notadamente nas regiões mais pobres, nas primeiras décadas do século XX.

O Estado teve um papel importante na constituição do mercado de trabalho assalariado na virada do século XIX para o século XX, financiando a "importação" de mão de obra proveniente da Europa, para trabalhar principalmente nas lavouras de café. Entretanto, ainda não estavam postas as condições e a necessidade de o Estado Nacional atuar diretamente como empregador, algo que se torna comum a partir dos anos 1950, com a criação de empresas estatais. Consolidava-se, então, a constituição da burocracia estatal formada por funcionários graduados devotados às tarefas que as elites econômicas da época destinariam, a partir de então, para o *Estado desenvolvimentista* (LESSA e DAIN, 1982).

Foi somente a partir de 1930 que o Estado nacional passou a exercer uma atuação mais direta e organizada na promoção do desenvolvimento econômico. De 1930 em diante, foram criadas dezenas de comissões, instituições e órgãos de planejamento ou de promoção das atividades econômicas,[66] notadamente as ligadas às atividades agrícolas e à industrialização.

Dos anos 1950 em diante, dadas as exigências do planejamento e organização do processo de industrialização e dado que a urbanização toma uma trajetória de crescimento exponencial, a burocracia estatal passa a crescer a uma média de 65% a cada década, até a década de 1980.[67] A inexistência de políticas públicas de âmbito nacional, até a década

66. Cf, por exemplo, Ianni (1986), cap. II.

67. É óbvio que o crescimento expressivo do emprego público nas primeiras décadas do século se explica, em grande medida, pelo fato de que a base inicial do estoque era muito pequena; de todo modo, olhando-se de uma perspectiva histórica, não faz o menor sentido (a não ser por um motivo puramente ideológico) dizer-se, conforme se tornou cada vez mais comum a partir dos anos 1990, que o Estado brasileiro esteja se tornando cada vez mais "inchado" nas últimas décadas. Nas décadas de 1950, 1960, 1970 e 1980, o total de funcionários públicos no Brasil cresceu, respectivamente, 60%, 68%, 59% e 65%. Na década de 1990, apenas 12%, e no século XXI, até agora, tem crescido em um ritmo semelhante ao da última década do século XX.

de 1940, fazia com que o contingente de funcionários públicos fosse mínimo no país, e, mesmo assim, bastante concentrado nas capitais dos estados mais ricos, a saber, São Paulo e Minas Gerais, e também no Distrito Federal (Rio de Janeiro). Foi somente a partir dos anos 1980[68] – e notadamente depois da Constituição Federal promulgada em 1988 – que o Estado Nacional passou a formular políticas públicas para diversas áreas. Antes de 1980, somente nas áreas de saúde e de educação havia de fato políticas públicas de âmbito nacional, razão que explica, em grande medida, o número modesto de funcionários públicos no país até a década de 1970. Ademais, foi a adoção de uma crescente gama de políticas públicas de âmbito nacional, bem como o fortalecimento do federalismo, que acabou gerando uma convergência nas até então elevadíssimas diferenças regionais do contingente de funcionários públicos existente nas primeiras décadas do século, as quais se reduziram bastante no final dele (tabela 22).[69]

TABELA 22
Evolução do estoque de empregos públicos como proporção da população total – Brasil e grandes regiões (1940 a 2000)
(Em %)

Ano	Sul	Nordeste	Sudeste	Brasil
1940	1,4	0,6	1,1	1,2
2000	5,2	4,8	4,9	5,1

Fonte: IBGE (*apud* Pochmann, 2008)

Deve-se destacar que a expansão do Estado, no Brasil, atendeu às necessidades e às contingências históricas do desenvolvimento industrial em um país periférico, de dimensões continentais e que adentrou o processo de industrialização em uma época em que o capitalismo, em nível mundial, estava em sua etapa monopolista. *A industrialização tardia*, característica dos processos de industrialização do Brasil e de outros países da América Latina, exigiu dos respectivos Estados nacionais não apenas tarefas de organização administrativa – arrecadação de impostos, planejamento, criação de ministérios devotados às atividades de fiscalização e promoção do trabalho, formação da previdência, promoção da saúde pública, constituição de um setor financeiro mais adequado à economia baseada nas atividades industriais, organização da infraestrutura energética e de transportes etc.–, mas também a constituição de empresas estatais.

68. Isso será mostrado no próximo item, de forma mais detalhada.

69. Na próxima subseção será feita uma análise mais acurada acerca da recente evolução do estoque de empregos no setor público do ponto de vista regional.

As empresas estatais tiveram papel decisivo na realização dos vultosos investimentos necessários nas áreas estratégicas (infraestrutura e produção de matérias-primas) para impulsionar a industrialização pesada no país. O setor privado não tinha capacidade financeira para realizar estes investimentos. Não havia, tampouco, um sistema financeiro institucionalmente capaz e economicamente forte o suficiente para prover os recursos de longo prazo para que o setor privado realizasse os investimentos de infraestrutura necessários para "deslanchar" a industrialização pesada. Daí se explica a expansão das empresas estatais no Brasil, que tiveram papel decisivo para o processo de industrialização e para as transformações econômicas resultantes. O papel do Estado e a presença de empresas estatais foram maiores nos países da América Latina que tiveram maior desenvolvimento industrial, como Brasil, Argentina e México. Ainda na década de 1970, no Brasil, dezenas de empresas estatais foram criadas, num momento histórico em que o capitalismo brasileiro buscava finalmente completar o processo de industrialização baseado no padrão tecnológico da segunda revolução industrial (II PND).[70]

Historicamente, no caso brasileiro, o Estado assumiu, portanto, durante o processo de industrialização, papel decisivo na articulação entre o setor privado nacional e o setor privado estrangeiro, o qual teve um papel primordial para a instalação de setores de atividade cujo grau de desenvolvimento tecnológico estava bastante acima da média da estrutura produtiva do país. Para a articulação dos interesses entre estes elos do desenvolvimento, bem como para a atividade de produção de insumos e da infraestrutura de transportes e de energia, a atuação do Estado, seja na formulação da política econômica, seja na constituição de empresas estatais, promoveu, notadamente a partir dos anos 1950, ampliação do contingente de empregos públicos em diversos ministérios e empresas. Ademais, deve-se lembrar que a constituição de uma economia urbano-industrial tende a exacerbar a questão social, o que exige uma gama de atividades a serem realizadas pelo setor público, o qual, para tanto, precisa ampliar o emprego de pessoas em suas diversas esferas.

Deve-se destacar, porém, que, conforme mostra a literatura internacional, o peso do emprego público no Brasil é bastante modesto em comparação com os países capitalistas desenvolvidos e mesmo – em muitos casos – relativamente a países cujo grau de desenvolvimento é semelhante ao brasileiro. As razões para isto relacionam-se a

70. Sobre a política econômica, as transformações da economia e os desafios colocados pelo II PND, ver, entre outros: Lessa (1998), Belluzzo e Coutinho (1982;1983).

aspectos históricos e institucionais ligados ao processo de desenvolvimento econômico brasileiro e, em boa medida, explicam-se pelo fato de que, no Brasil, não foram criadas as condições econômicas, sociais e políticas para que tivesse sido constituído um verdadeiro Estado de bem-estar social análogo àqueles estruturados em países capitalistas desenvolvidos, especialmente na Europa Ocidental.

Os longos períodos sem democracia, a fraca organização social e sindical – notadamente nos anos de maior desenvolvimento econômico –, os obstáculos à formação de uma robusta "sociedade salarial" (nos moldes daquelas constituídas nos países desenvolvidos, conforme expressão de Castel, 1998), e a falta de uma articulação política e de interesses entre a classe operária e a burguesia industrial que se consolidou no país a partir dos anos 1950 explicam a não constituição de um verdadeiro Estado de bem-estar e, portanto, a pequena participação do emprego público no país, quer em relação à PEA, quer em relação à população.

A despeito das novas atribuições do Estado nacional e em especial das esferas de governo estadual e municipal, a partir dos anos 1980, e a despeito da significativa expansão dos serviços públicos nas últimas décadas, o peso do emprego público no Brasil pouco se alterou desde os anos 1980. Para isto contribuíram, além dos fatores antes mencionados, a crise fiscal deflagrada pela crise da dívida externa, nos anos 1980, e a fragilidade financeira do setor público, situação que, no limite, acaba impactando a baixa qualidade da oferta de serviços públicos. A baixa qualidade é muitas vezes explicada simplesmente pelo déficit quantitativo de funcionários públicos para atendimento das necessidades estratégicas do país (controle das fronteiras, ampliação da infraestrutura econômica, forças de segurança, burocracia dedicada ao incentivo das atividades exportadoras etc.) e demandas imediatas da população (na saúde, educação, segurança pública, acesso à justiça etc.).

4.2 TRAJETÓRIA RECENTE DO EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL

4.2.1 Participação do emprego público em relação à população e em relação ao emprego privado

A tabela 23 revela a evolução recente do estoque de empregos públicos no Brasil, segundo dados da Rais. As estatísticas mostram que, entre 1995 e 2002, houve um crescimento bem pequeno do estoque de empregos públicos no país: crescimento médio anual de apenas 1,55%, contra 3,63% na média anual entre 2003 e 2007. Em termos regionais, os dados revelam que a recente aceleração do crescimento do emprego público no país deu-se principalmente na região Norte. Não houve uma mudança expressiva na distribuição regional do emprego público entre 1995 e 2007.

TABELA 23
Ocupados no setor público – Brasil e grandes regiões (valores absolutos e porcentagens)

	1995	2002	2003	2007	Variação média anual (1995-2002) %	Variação média anual (2003-2007) %
Brasil	7.815.144	8.703.045	8.815.810	10.168.680	1,55	3,63
Centro-Oeste	690.346	785.265	817.122	922.896	1,86	3,09
Nordeste	2.176.917	2.347.787	2.351.179	2.691.932	1,09	3,44
Norte	525.676	703.866	721.961	883.638	4,26	5,18
Sudeste	3.268.406	3.601.286	3.586.977	4.179.463	1,40	3,90
Sul	1.153.799	1.264.841	1.338.571	1.490.751	1,32	2,73
	%	%	%	%		
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00		
Centro-Oeste	8,83	9,02	9,27	9,08		
Nordeste	27,86	26,98	26,67	26,47		
Norte	6,73	8,09	8,19	8,69		
Sudeste	41,82	41,38	40,69	41,10		
Sul	14,76	14,53	15,18	14,66		

Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

A tabela 24 mostra que, entre 2003 e 2007, aumentou o estoque de empregados do setor público em relação ao total da população residente no país, mas este aumento foi moderado. A dimensão e o significado desta expansão precisam ser mais bem avaliados.

TABELA 24
Emprego público em relação à população total, por grandes regiões (2003-2007)

Brasil e grandes regiões	2003			2007		
	População (POP)	Emprego público (EP)	EP/POP %	População (POP)	Emprego público (EP)	EP/POP %
Brasil	175.987.612	8.815.810	5,01	189.820.330	10.168.680	5,36
Norte	10.345.254	721.961	6,98	15.402.920	883.638	5,74
Nordeste	49.950.695	2.351.179	4,71	52.304.743	2.691.932	5,15
Sudeste	76.499.625	3.586.977	4,69	80.845.449	4.179.463	5,17
Sul	26.366.154	1.338.571	5,08	27.704.348	1.490.751	5,38
Centro-Oeste	12.570.256	817.122	6,50	13.562.870	922.896	6,80

Fonte: PNAD (população) e Rais (emprego público).
Elaboração: Ipea.

Os dados do gráfico 2 ilustram de outra maneira a trajetória do emprego público nos anos recentes e revelam que a expansão mostrada pelos dados da tabela 24 ocorreu ao lado de uma expansão do emprego formal total,[71] a qual foi até maior do que a do emprego público: desde 1995, a relação entre emprego público e o total do emprego formal[72] vem caindo.[73] Portanto, o que se pode concluir destas informações é que o crescimento do estoque do emprego privado formal cresceu até mais do que o do emprego público. Basta verificar que, em 2003, os empregados do setor público representavam 27% do total de ocupados do setor formal do mercado de trabalho brasileiro e, em 2007, apenas 25% (destacando-se que, em 1995, esta proporção era bem maior: 32,7%). Os dados da tabela 24 mostram que, entre 2003 e 2007, a relação entre emprego público e população teve um modesto crescimento. Isto se explica pelo dinamismo do mercado de trabalho nos anos mais recentes, conforme será mostrado a seguir.

Os dados da tabela 25 revelam que, no período 1995-2002, o emprego privado formal cresceu apenas a uma taxa média anual de 3,9%, contra quase 6,9% no

71. Neste caso, a comparação é com relação ao emprego formal, e não com o total da ocupação, como nas demais tabelas e gráficos.

72. Emprego privado formal mais emprego público.

73. Este percentual de 25% refere-se apenas ao percentual do emprego público no conjunto dos empregos formais, ou seja, a soma dos empregos formais do setor privado (empregos com carteira assinada) com as modalidades de emprego público. Os dados da Rais só captam empregos formais.

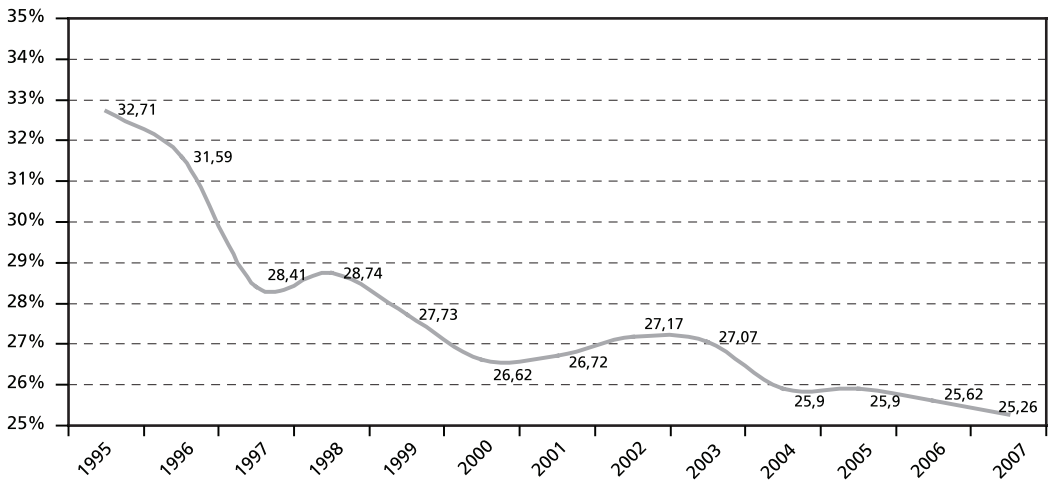
período 2003-2007 (dados da Rais). O dinamismo da geração de postos de trabalho no setor público nos dois períodos também foi bastante diferenciado: entre 1995 e 2002, houve expansão média de apenas cerca de 0,04% ao ano e, no período seguinte (2003-2007), de aproximadamente 4,4%. Portanto, para o total da ocupação formal, o período 2003-2007 apresentou uma taxa média anual de crescimento cerca de 2,3 vezes maior do que no período 1995-2002 (6,22% contra 2,73%).

Dessa forma, pode-se concluir que a expansão do emprego público nos anos mais recentes (notadamente entre 2003 e 2007) simplesmente acompanhou o dinamismo da economia e seus efeitos positivos sobre o mercado de trabalho brasileiro.[74] As informações contidas na tabela 26 reforçam este argumento, pois demonstram que a recente expansão do emprego público na verdade foi apenas capaz de recompor, em termos relativos (ou seja, levando-se em conta o tamanho da população residente em cada ano), o estoque de empregos públicos que havia no início da década de 1990, época marcada, ressalte-se, por profunda recessão econômica.

Em poucas palavras: a recente expansão do número de servidores públicos no Brasil não parece ter sido suficiente para referendar a tese de que esteja ocorrendo, nos anos mais recentes, um "inchaço" no Estado brasileiro, uma vez que os cálculos indicam que o aumento recente do número absoluto de pessoas ocupadas no setor público parece estar sendo suficiente apenas para repor a dimensão relativa do estoque de empregos públicos que havia durante os anos 1990.

74. Entre os efeitos positivos recentes (desde 2004) sobre o mercado de trabalho, destacam-se a formalização de vínculos empregatícios (crescimento do número absoluto e da participação relativa dos empregados com carteira de trabalho assinada) e a redução da taxa de desemprego.

GRÁFICO 2
Participação do emprego público no total[1] dos empregos formais (1995-2007)



Fonte: Rais (emprego público).

Elaboração: Ipea.

Nota: [1] Emprego formal privado mais emprego público.

TABELA 25
Crescimento médio anual por período do emprego formal privado e do emprego público[1] (1995-2007)

Períodos	Privado	Público	Total
1995-2002	3,90	0,04	2,73
2003-2007	6,89	4,39	6,22

Fonte: Rais (vários anos).

Nota: [1] Inclui: órgãos públicos do Executivo federal, estadual e municipal; órgãos públicos do Poder Legislativo das três esferas de governo; órgãos públicos do Poder Judiciário federal e estaduais; autarquias e fundações das três esferas de governo; órgãos autônomos das três esferas de governo; e ainda empresas públicas, sociedades de economia mista e cartórios.

TABELA 26
Relação entre emprego público e população residente – anos selecionados

Anos	Emprego público (EP)	População (POP)	EP/POP %
1992	7.542.183	146.003.471	5,17
1995	7.833.765	152.374.603	5,14
2005	9.360.175	184.600.734	5,07
2006	9.827.388	187.227.792	5,25

Fonte: PNADs.

A tabela 24 permite também avaliar de forma um pouco mais detalhada as especificidades regionais do emprego público no país. Tomando-se a relação entre estoque de empregos públicos e população residente, percebe-se que, nas regiões

Nordeste e Sudeste, a relação empregados públicos/habitantes é menor do que a média nacional. Percebe-se que, em 2007, as diferenças regionais são ainda menores do que eram em 2003. Esta maior homogeneidade na distribuição regional do emprego público, retratada pela organização dos dados segundo as grandes regiões, mostra-se um pouco diferente quando se desagregam as informações por Unidade da Federação – UF (tabela 27).

Pode-se perceber, analisando-se a tabela 27, que algumas Unidades da Federação tiveram aumento e outras queda do peso relativo do seu emprego público no conjunto do emprego público do país; estas duas situações ocorreram em todas as grandes regiões. Por exemplo, tomando-se a comparação entre os anos extremos da tabela,[75] 1992 e 2007, nota-se que os estados que tiveram as maiores expansões do peso do emprego público, em pontos percentuais, em relação ao conjunto do emprego público nacional, foram, pela ordem, Pará, Santa Catarina, Bahia, Espírito Santo, Paraná, Maranhão e Goiás; e os que tiveram maiores quedas foram, pela ordem, Rio de Janeiro (destacadamente), Rio Grande do Sul, Paraíba, São Paulo, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Alagoas. Portanto, não há um "padrão regional" definido para a relocalização espacial do emprego público, quando os dados são analisados segundo as Unidades da Federação. O que há é certo padrão homogeneizador da proporção do emprego público quando analisado segundo grandes regiões do país, fato que deve ser encarado como algo positivo em termos de justiça social e equilíbrio federativo. A compreensão das mudanças ocorridas no estoque e na participação do emprego público (em relação ao total do país) segundo as Unidades da Federação exigiria estudos específicos de cada uma delas, averiguando-se fatores demográficos, situação fiscal (e consequente capacidade de financiamento de despesas com ampliação de serviços públicos), expansão econômica, e aspectos institucionais relacionados à organização burocrática e funcional em cada um dos entes federativos que se queira analisar.

De todo modo, é importante destacar que se trata de movimentos relativos decorrentes de aumentos diferenciados no estoque de empregados do setor público em cada UF, uma vez que em nenhum caso houve redução em valores absolutos.

75. Ressalte-se também que, em muitos estados, oscilam bastante, ao longo dos últimos 15 anos, as respectivas trajetórias de participação do emprego público no conjunto do emprego público do país, por razões de difícil explicação sem uma análise muito mais profunda e específica de cada caso. Estas oscilações muitas vezes devem-se mesmo a variações nos números absolutos do estoque de empregos públicos localizados em cada UF. Em São Paulo, por exemplo, de 1992 a 2007 houve anos de crescimento e também de queda do número absoluto de empregados do setor público que moravam no estado (os dados são da PNAD e, portanto, referem-se aos vínculos domiciliares dos entrevistados).

TABELA 27
Ocupados no setor público, por UF

UF	1992	1995	2002	2003	2007	2007-1992	2007-1995	2007-2002
	Números absolutos					Variação por período		
Acre	42.744	41.624	45.490	42.968	63.491	20.747	21.867	18.001
Alagoas	162.369	151.618	140.556	152.540	180.462	18.093	28.844	39.906
Amapá	27.761	36.806	47.656	47.433	55.031	27.270	18.225	7.375
Amazonas	110.496	125.428	140.142	155.572	174.158	63.662	48.730	34.016
Bahia	444.384	539.900	592.640	586.053	670.541	226.157	130.641	77.901
Ceará	280.147	312.329	328.967	306.319	347.062	66.915	34.733	18.095
Distrito Federal	206.759	221.459	230.278	234.500	273.512	66.753	52.053	43.234
Espírito Santo	120.885	134.627	164.182	162.206	215.477	94.592	80.850	51.295
Goiás	224.857	234.031	296.286	313.381	346.819	121.962	112.788	50.533
Maranhão	208.788	225.201	241.017	254.580	328.350	119.562	103.149	87.333
Mato Grosso	110.762	122.956	135.496	145.289	159.125	48.363	36.169	23.629
Mato Grosso do Sul	99.923	111.900	123.205	123.952	143.440	43.517	31.540	20.235
Minas Gerais	753.449	770.699	860.568	881.452	1.014.560	261.111	243.861	153.992
Pará	151.563	163.695	266.927	250.946	331.238	179.675	167.543	64.311
Paraíba	220.321	223.221	202.164	222.110	233.984	13.663	10.763	31.820
Paraná	399.128	448.742	485.401	486.421	590.611	191.483	141.869	105.210
Pernambuco	327.121	308.065	373.548	361.553	400.518	73.397	92.453	26.970
Piauí	147.933	152.026	153.125	167.862	187.674	39.741	35.648	34.549
Rio Grande do Norte	180.928	166.432	198.567	175.727	200.649	19.721	34.217	2.082
Rio Grande do Sul	487.137	506.217	508.113	550.136	565.114	77.977	58.897	57.001
Rio de Janeiro	796.829	810.051	845.820	839.377	915.978	119.149	105.927	70.158
Rondônia	71.958	65.687	73.688	74.706	102.108	30.150	36.421	28.420
Roraima	20.609	24.686	38.339	44.840	44.886	24.277	20.200	6.547
Santa Catarina	184.821	198.840	271.327	302.014	335.026	150.205	136.186	63.699
São Paulo	1.528.542	1.553.029	1.730.716	1.703.942	2.033.448	504.906	480.419	302.732
Sergipe	90.067	98.125	117.203	124.435	142.692	52.625	44..567	25.489
Tocantins	62.654	67.750	91.624	105.496	112.726	50.072	44.976	21.102
Acre	0,57	0,53	0,52	0,49	0,62	0,05	0,09	0,10
Alagoas	2,18	1,94	1,62	1,73	1,77	-0,41	-0,17	0,15
Amapá	0,37	0,47	0,55	0,54	0,54	0,17	0,07	-0,01
Amazonas	1,48	1,60	1,61	1,76	1,71	0,23	0,11	0,10
Bahia	5,95	6,91	6,81	6,65	6,59	0,64	-0,32	-0,22
Ceará	3,75	4,00	3,78	3,47	3,41	-0,34	-0,59	-0,37
Distrito Federal	2,77	2,83	2,65	2,66	2,69	-0,08	-0,14	0,04

(Continua)

(Continuação)

UF	1992	1995	2002	2003	2007	2007-1992	2007-1995	2007-2002
	Porcentagens					Variação percentual por período		
Espírito Santo	1,62	1,72	1,89	1,84	2,12	0,50	0,40	0,23
Goiás	3,01	2,99	3,4	3,55	3,41	0,40	0,42	0,01
Maranhão	2,80	2,88	2,77	2,89	3,23	0,43	0,35	0,46
Mato Grosso	1,48	1,57	1,56	1,65	1,56	0,08	-0,01	0
Mato Grosso do Sul	1,34	1,43	1,42	1,41	1,41	0,07	-0,02	-0,01
Minas Gerais	10,10	9,86	9,89	10,00	9,98	-0,12	0,12	0,09
Pará	2,03	2,09	3,07	2,85	3,26	1,23	1,17	0,19
Paraíba	2,95	2,86	2,32	2,52	2,30	-0,65	-0,56	-0,02
Paraná	5,35	5,74	5,58	5,52	5,81	0,46	0,07	0,23
Pernambuco	4,38	3,94	4,29	4,10	3,94	-0,44	0	-0,35
Piauí	1,98	1,95	1,76	1,90	1,85	-0,13	-0,1	0,09
Rio Grande do Norte	2,42	2,13	2,28	1,99	1,97	-0,45	-0,16	-0,31
Rio Grande do Sul	6,53	6,48	5,84	6,24	5,56	-0,97	-0,92	-0,28
Rio de Janeiro	10,68	10,37	9,72	9,52	9,01	-1,67	-1,36	-0,71
Rondônia	0,96	0,84	0,85	0,85	1,00	0,04	0,16	0,15
Roraima	0,28	0,32	0,44	0,51	0,44	0,16	0,12	0
Santa Catarina	2,48	2,54	3,12	3,43	3,29	0,81	0,75	0,17
São Paulo	20,48	19,87	19,89	19,33	20,00	-0,48	0,13	0,11
Sergipe	1,21	1,26	1,35	1,41	1,40	0,19	0,14	0,05
Tocantins	0,84	0,87	1,05	1,20	1,11	0,27	0,24	0,06

Fonte: Elaboração do autor, a partir das PNADs 1992 a 2007.

4.2.2 Emprego público por tipo de vínculo e por esfera de governo

Nesta subseção, pretende-se avaliar a evolução recente do emprego público no Brasil segundo o tipo de vínculo empregatício e a esfera de governo.

Com relação às recentes alterações nos tipos de vínculos de emprego dos servidores públicos, os dados da tabela 28 revelam que, entre 1992 e 2007, houve queda contínua da participação percentual dos celetistas (na tabela como "não estatutários com carteira") no conjunto das ocupações do setor público, ao lado de uma expansão dos "não estatutários sem carteira", classificação que reúne uma ampla gama de funções precárias no setor público brasileiro, como funcionários terceirizados, estagiários, trabalhadores temporários, bolsistas, consultores, entre outros, que não têm vínculo estável com o setor público.

A contrapartida do movimento descrito é o aumento do peso dos estatutários. Tal fenômeno pode ser explicado, em primeiro lugar, como efeito da eliminação de postos de trabalho de celetistas no setor público, ocorrida em meados dos anos 1990, decorrência da redução nas funções econômicas do Estado[76] resultante do processo de privatizações. Em segundo lugar, o aumento do peso dos estatutários em relação aos celetistas deve-se a modificações, nas três esferas de governo e nas três esferas de poder, das regras de contratação para o serviço público, que têm sido – especialmente a partir de 2003 – cada vez mais definidas por editais que convocam concursos públicos para o preenchimento destas vagas.[77]

Nesse sentido, presume-se que o fortalecimento da democracia tem tido uma dupla influência em tal processo, pois o aumento da demanda da sociedade por serviços públicos de melhor qualidade tem também impulsionado a prática de referendar as contratações a partir de concursos públicos, tornando mais transparente o acesso às vagas, e criando um vínculo mais estável e um compromisso maior destes servidores com suas tarefas.

TABELA 28
Distribuição dos ocupados militares, estatutários e funcionários públicos com e sem carteira
(Em %)

	1992	1995	2002	2003	2006	2007
Forças armadas e policiais militares	6,98	7,14	6,20	6,43	5,99	5,00
Bombeiros	0,43	0,40	0,65	0,70	0,53	0,57
Não estatutários sem carteira	11,24	12,62	18,71	17,88	19,53	19,68
Não estatutários com carteira	33,89	26,77	21,46	20,32	18,68	18,59
Estatutários	47,46	53,07	52,97	54,66	55,27	56,16

Fonte: PNADs.
Elaboração do autor.

76. Nas empresas estatais geradoras de serviços de utilidade pública, bem como nas empresas públicas e nas sociedades de economia mista produtoras de bens e de matérias-primas, a forma de contratação predominante são os contratos regidos pela CLT. Na subseção 4.2.7 serão apresentados alguns dados sobre emprego nas estatais.

77. Os dados mostram que, nos anos 1990, especialmente, houve uma significativa expansão de formas precárias de contratação, movimento que pelo menos parece ter seu peso relativo estancado a partir do ano de 2003.

TABELA 29
População de 10 anos e mais segundo informações do emprego público – empregado público atual na ocupação principal

Ano da pesquisa	1995	1997	1998	2002	2003	2004	2006	2007
Total do ocupação no setor formal	36.470.563	37.454.801	38.127.926	44.535.861	45.249.946	47.868.506	52.339.521	53.681.264
Total do emprego no setor público	7.833.765	7.663.875	7.917.725	8.614.942	8.712.773	9.219.311	9.826.751	10.272.646
Federal militar	282.605	299.232	297.246	212.250	251.905	262.676	271.906	242.845
Federal estatutário	647.064	609.344	587.690	554.217	553.254	595.931	666.505	750.133
Federal não estatutário	507.645	476.901	653.666	480.327	471.501	475.729	550.274	572.183
Estadual estatutário	2.395.790	2.236.344	2.167.293	2.217.951	2.317.684	2.346.110	2.428.224	2.437.563
Estadual não estatutário	1.030.530	1.011.947	983.839	1.047.863	944.289	971.165	1.079.222	1.064.593
Municipal estatutário	1.290.917	1.341.496	1.490.876	2.005.483	2.108.092	2.366.483	2.534.814	2.767.140
Municipal não estatutário	1.679.214	1.688.611	1.737.115	2.096.851	2.066.048	2.201.217	2.295.806	2.438.189

Ano da pesquisa	1995	1997	1998	2002	2003	2004	2006	2007	1995[1]	2007[1]
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00		
Porcentagens do setor público em relação ao total	**21,48**	**20,46**	**20,77**	**19,34**	**19,25**	**19,26**	**18,78**	**19,14**		
Porcentagens em relação ao emprego público										
Federal – total	**18,3**	**18,1**	**19,4**	**14,5**	**14,7**	**14,5**	**15,1**	**15,2**	**100**	**100**
Federal – militar	3,6	3,9	3,8	2,5	2,9	2,8	2,8	2,4	19,7	15,5
Federal estatutário	8,3	8,0	7,4	6,4	6,3	6,5	6,8	7,3	45,0	47,9
Federal não estatutário	6,5	6,2	8,3	5,6	5,4	5,2	5,6	5,6	35,3	36,6
Estadual – total	**43,7**	**42,4**	**39,8**	**37,9**	**37,4**	**36,0**	**35,7**	**34,1**	**100**	**100**
Estadual estatutário	30,6	29,2	27,4	25,7	26,6	25,4	24,7	23,7	69,9	69,6
Estadual não estatutário	13,2	13,2	12,4	12,2	10,8	10,5	11,0	10,4	30,1	30,4

(Continua)

(Continuação)

Ano da pesquisa	1995	1997	1998	2002	2003	2004	2006	2007	1995[1]	2007[1]
Municipal – total	**37,9**	**39,5**	**40,8**	**47,6**	**47,9**	**49,5**	**49,2**	**50,7**	**100**	**100**
Municipal estatutário	16,5	17,5	18,8	23,3	24,2	25,7	25,8	26,9	43,5	53,2
Municipal não estatutário	21,4	22,0	21,9	24,3	23,7	23,9	23,4	23,7	56,5	46,8
Agregado										
Militar	**3,6**	**3,9**	**3,8**	**2,5**	**2,9**	**2,8**	**2,8**	**2,4**		
Estatutário	**55,3**	**54,6**	**53,6**	**55,5**	**57,1**	**57,6**	**57,3**	**58,0**		
Não estatutário	**41,1**	**41,5**	**42,6**	**42,1**	**40,0**	**39,6**	**39,9**	**39,7**		

Fonte: PNAD.

Elaboração: Ipea.

Nota:[1] Colunas com composição do emprego público total segundo vínculo, nos anos extremos da tabela.

A tabela 29 inclui a esfera de governo na análise da evolução do perfil recente do emprego público. Organizada com dados das PNADs, permite, em primeiro lugar, a constatação de que, desde 1995, tem havido uma progressiva queda na proporção do emprego público no conjunto do emprego formal.[78] Os dados mostram também que a participação das esferas federal e estadual tem perdido peso no conjunto do emprego público, em favor de uma trajetória fortemente ascendente do emprego na esfera municipal. Também se nota, pelos dados agregados para o conjunto do país, uma ampliação contínua do peso do vínculo dos estatutários em detrimento dos não estatutários, pelos motivos já discutidos. Também merece destaque a queda da participação relativa dos militares no conjunto do emprego público nacional. Todos estes movimentos gerais foram mostrados em tabelas anteriores.

A contribuição da tabela 29 reside no fato de que permite avaliar conjuntamente a trajetória dos vínculos em cada esfera de governo. Nesse sentido, pode-se perceber que nas esferas federal e municipal a proporção de estatutários cresceu, considerando-se os anos extremos da tabela. Somente no âmbito estadual não houve crescimento do peso relativo dos estatutários, mas a proporção manteve certa estabilidade (69,9% em 1995 e 69,6% em 2007). A ampliação do peso dos estatutários foi particularmente expressiva no âmbito municipal, que, em 1995, ainda ostentava uma parcela bem menor de estatutários, em suas fileiras, do que de não estatutários. O movimento de sua composição interna inverteu esta situação de tal forma que, em 2007, os estatutários já representavam 53,2% do total de ocupados.

Ao se constatar que foi justamente no âmbito municipal que o emprego público mais cresceu nos últimos anos, e levando-se em conta a dinâmica de proporção dos vínculos nesta esfera de governo, pode-se ter uma explicação para o aumento do peso dos estatutários no conjunto do emprego público nacional nos últimos 15 anos. Ainda mais quando se constata também que no âmbito estadual, no qual é maior, historicamente, o peso do vínculo de estatutários, esta modalidade manteve-se na mesma proporção ao longo do período considerado.

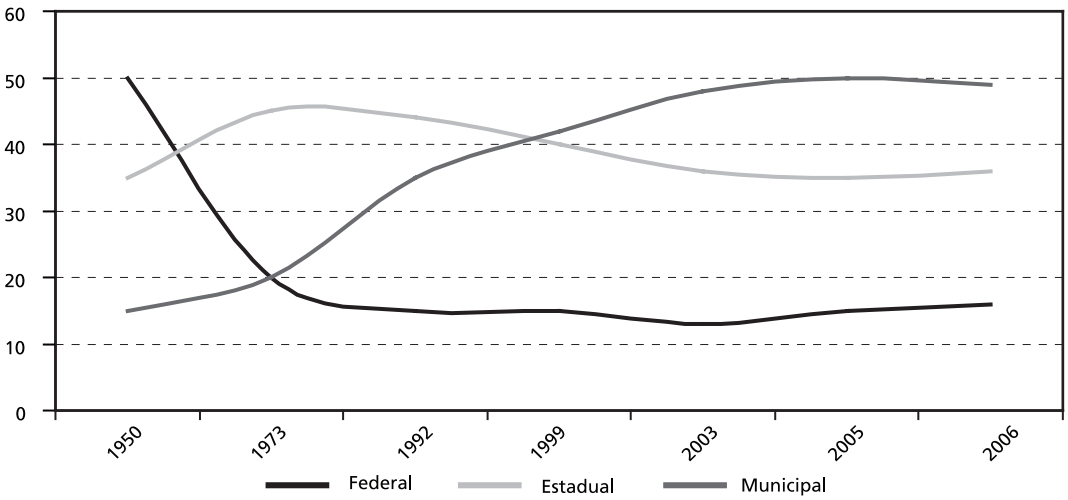
Os dados também sugerem que a expansão do emprego municipal deu-se especialmente na administração direta e observou-se menos em autarquias e fundações. De todo modo, a alteração mais importante verificada no perfil do emprego público

78. Ou seja, que inclui as ocupações formais do setor privado somadas às do setor público. Nota-se que os dados dessa tabela diferem daqueles que deram origem ao gráfico 1, cujos dados eram da Rais; na tabela 28, são da PNAD. É interessante registrar que a tendência apontada para a proporção do emprego público é semelhante em ambos os casos.

segundo o ponto de vista dos vínculos e das esferas de governo foi a expansão do peso do emprego público municipal.[79] É este movimento que precisa sem mais bem avaliado.

A expansão relativa do peso do emprego público no âmbito municipal pode ser mais bem visualizada no gráfico 3. Esta expansão em boa medida deve-se aos desdobramentos das modificações definidas pela Constituição de 1988, que promoveu uma acentuada descentralização de diversas atividades sociais, especialmente nas áreas de educação e de saúde, justamente as que concentram, na maioria dos países (e o Brasil, neste aspecto, não é exceção), a maior quantidade dos postos de trabalho do setor público.

GRÁFICO 3
Evolução da participação do emprego público por esfera de governo (1950-2006)
(Em %)



Fonte: 1950 e 1973 – dados de Rezende e Castelo Branco (1976, p. 45); 1992–1999 – dados organizados por Eneuton Pessoa; 2003-2006: Ipea/Disoc/Ninsoc – Núcleo de Gestão de Informações Sociais; PNAD/Tabulações Especiais.

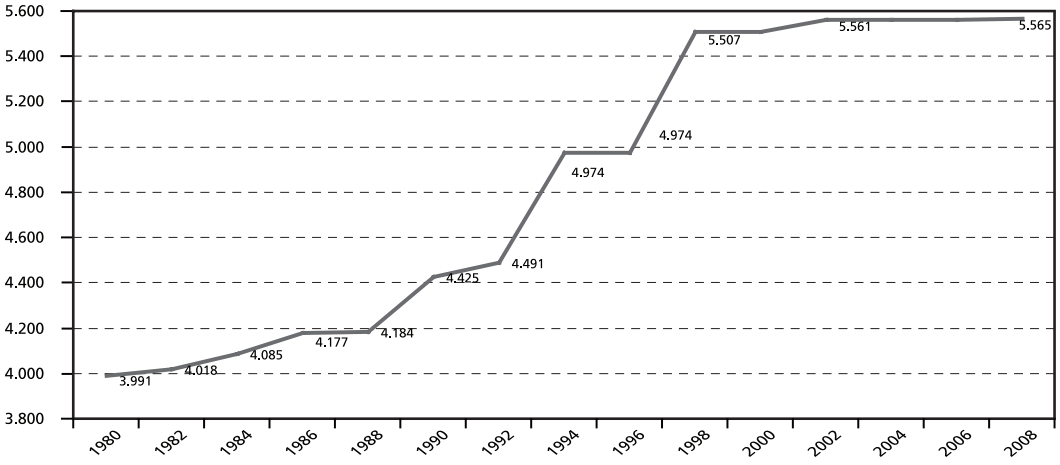
Elaboração: Ipea.

O aumento do emprego público no âmbito municipal também se deveu ao aumento do número de municípios no país, especialmente a partir da promulgação da Constituição de 1988. O crescimento do número de municípios, porém, não foi linear no período, tendo se concentrado em alguns anos específicos,[80] conforme ilustra o gráfico 4.

79. Conforme comentado em seção anterior, a expansão da participação relativa da esfera municipal do emprego público vem ocorrendo desde as décadas de meados do século XX, por várias razões. O que interessa discutir aqui são as razões específicas desta trajetória desde os anos 1980.

80. Conforme se depreende dos dados do gráfico 3, nos anos imediatamente posteriores às eleições municipais se concentra a criação de novos municípios (os dados referem-se a municípios efetivamente instalados).

GRÁFICO 4
Evolução do número de municípios no Brasil (1980 a 2008)



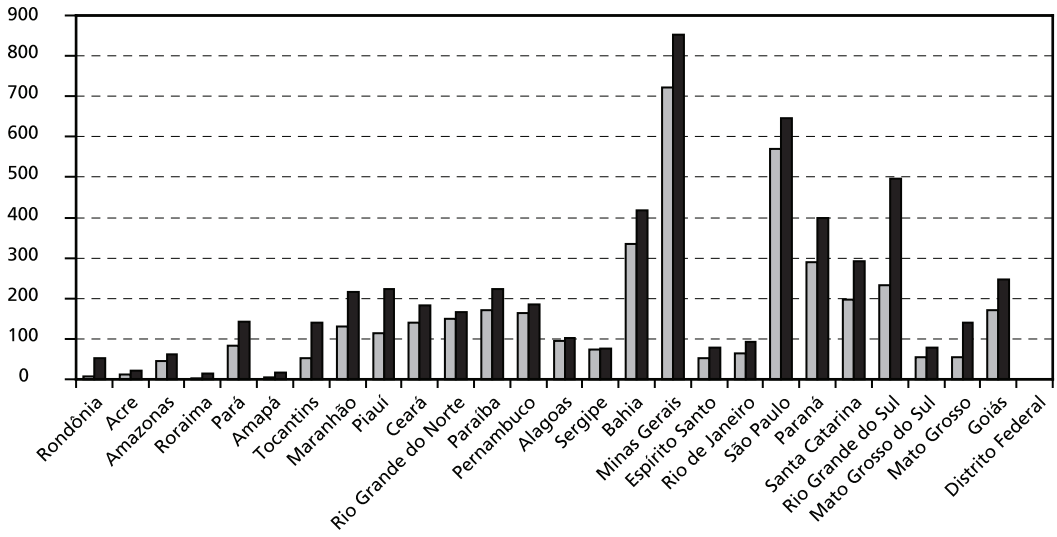
Fonte: IBGE.
Elaboração do autor.

Para se compreenderem as circunstâncias de criação desses novos municípios, deve-se contextualizar as mudanças institucionais e políticas ocorridas a partir dos anos 1980. O período que coincidiu com a democratização veio junto com a promulgação da Constituição de 1988 e o restabelecimento de um novo pacto federativo. Esta mudança consubstanciou-se em uma maior descentralização do poder político e consequente estímulo à emancipação de novas unidades político-administrativas, em particular de novos municípios. A criação de municípios foi de resto bastante impulsionada também pela possibilidade de compartilhamento dos fundos de participação entre as unidades novas e as antigas, estimulando acordos políticos locais que acomodavam interesses de grupos rivais e o consequente compartilhamento do poder político nas administrações municipais. O ritmo de criação de municípios não foi homogêneo em termos regionais, conforme revelam os dados do gráfico 5, no qual se nota que em alguns dos estados que originalmente contavam com mais municípios ocorreu, entre 1980 e 2008, a criação do maior número absoluto de municípios. É o que aconteceu em Minas Gerais, São Paulo, Bahia e nos três estados do Sul. Em termos relativos, também em diversos estados do Nordeste e do Centro-Oeste, além de Tocantins e Pará, foram criados muitos municípios.

Essa expansão do número de municípios tem um efeito impactante na geração vagas no setor público. A constituição de uma burocracia administrativa mínima exige certo número de postos de trabalho necessários pelo menos para permitir que os

municípios comecem a "funcionar". Portanto, áreas que têm inicialmente um número dado de servidores públicos podem perceber um crescimento expressivo de pessoal para atender, em princípio, a um mesmo contingente populacional. Existe, porém, um importante fator a ser considerado. Municípios criados em áreas de fronteira agrícola ou em momentos de expansão de atividades industriais tendem a atrair enormes contingentes populacionais em pouco tempo, exigindo aumento do quantitativo de servidores públicos também em pequeno intervalo de tempo. Dessa forma, a ampliação do número de municípios nos anos 1980 tem peso muito importante na explicação do mencionado aumento do emprego público na esfera municipal, ainda mais quando se constata que, naquele período, houve um crescimento populacional, nos pequenos e médios municípios, bastante acima da média nacional (tabela 30), o que contribuiu para pressionar os municípios a aumentarem seus contingentes de servidores, a fim de fazerem frente à demanda adicional derivada do crescimento demográfico.

GRÁFICO 5
Número de municípios no Brasil por UF (1980 e 2008)



Fonte: IBGE.
Elaboração do autor.

A tabela 30 referenda o que foi afirmado. Segundo Moreira (1995), o aumento, mais expressivo do que a média nacional, da população dos municípios médios e pequenos, deveu-se tanto à migração em direção aos novos municípios, quanto também ao aumento do tamanho médio da população nos municípios já existentes.

TABELA 30
Evolução da população e de sua distribuição por regiões e por tamanho de municípios (1980-1991)

	Grupos de tamanho de município[1]	Regiões %					
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro- Oeste	Brasil
Participação na população total em 1980	Até 20	22,9	26,6	14,6	30,8	29,2	22,0
	20-50	22,7	29,8	12,2	20,7	19,4	19,7
	50-100	16,8	14,0	10,6	13,3	8,0	12,2
	100-500	14,2	13,4	23,4	23,9	11,3	19,3
	Mais de 500	23,4	16,2	39,2	11,3	32,1	26,8
Total		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Participação na população total em 1991	Até 20	19,0	24,3	13,3	26,3	25,4	19,6
	20-50	22,8	28,1	12,4	20,1	18,8	19,2
	50-100	18,8	14,3	11,5	14,1	8,2	13,0
	100-500	17,1	15,3	25,9	27,9	15,4	21,8
	Mais de 500	22,2	18,0	36,9	11,6	32,3	26,3
Total		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Censos Demográficos de 1980 e 1991 – adaptado de Moreira (1995).

Nota: [1]Em milhares de habitantes

O aumento do número de municípios impulsiona a expansão do emprego público na esfera municipal, conforme mencionado. As características regionais e outros componentes do crescimento demográfico, conjugados com os fatores políticos e institucionais que levaram ao aumento do número de municípios, explicam não apenas a mudança expressiva, em favor dos municípios, da distribuição do emprego público por esfera de governo, mas também as mudanças regionais na distribuição. De fato, conforme Moreira (1995), as regiões que mais tiveram expansão do número de municípios ostentaram, pelo menos nos anos 1980, o maior crescimento da população. Moreira salienta, ainda, que, durante os anos 1980, grande parte do aumento populacional dos municípios médios e pequenos relacionou-se à migração de pessoas das sedes para municípios periféricos das regiões metropolitanas.

Dessa forma, podem-se reunir elementos demográficos e políticos ou institucionais para explicar boa parte das mudanças regionais e de esfera de governo no perfil do emprego público brasileiro desde os anos 1980.

Os dados da evolução do emprego público no Brasil a partir dos anos 1980 não indicam, segundo foi possível constatar, uma contínua expansão do peso do emprego público no conjunto da ocupação, menos ainda quando considerado o conjunto da ocupação formal. A partir dos anos 1990, houve uma queda da participação do emprego público, quando medida em relação ao total da ocupação, em relação ao conjunto apenas do emprego formal, ou mesmo em relação à população total. Nos primeiros anos

do século XXI tem havido uma recuperação dos indicadores de emprego público, mas seus patamares relativos, em geral, ainda se encontram abaixo daqueles dos anos 1980.

Deve-se destacar, porém, que se tem observado uma mudança no perfil do emprego público do país, que passou a crescer notadamente em municípios de pequeno e médio porte, e também em regiões mais pobres – movimentos que provavelmente estão relacionados.

Por fim, ainda quanto à mudança da distribuição regional do emprego público, deve-se estar atento para um novo fato que tem caracterizado o cenário do mercado de trabalho brasileiro. Trata-se do crescimento também do emprego formal privado, de forma mais expressiva em cidades pequenas e médias. Ou seja, os dados mais recentes sobre emprego formal do país revelam que, desde 2003/2004, tem havido uma expressiva recuperação do peso relativo do emprego formal no conjunto da ocupação e, conforme Pereira (2009) demonstrou, esta expansão do emprego formal tem sido maior nos municípios de médio e pequeno porte. Isto não apenas sugere uma óbvia "re-espacialização" do desenvolvimento econômico brasileiro, mas também – e por isso mesmo – indica que o emprego público, em particular, deve tender a concentrar seu crescimento nos municípios menores, porque sua prosperidade econômica enseja a necessidade de ampliação da oferta de serviços públicos.

Portanto, os movimentos recentes em termos de distribuição regional da renda e do emprego no espaço econômico brasileiro devem gerar também novos movimentos de localização do emprego público.

4.2.3 Emprego público por tipo de vínculo e por esfera de poder

Avaliando-se a evolução recente do emprego público por esfera de poder, percebe-se que, nos anos mais recentes, não houve mudança significativa na distribuição do emprego público segundo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Os dados revelam apenas um ligeiro aumento do peso do Executivo.

O aumento do peso relativo dos estatutários quanto ao total dos ocupados tem, nas tabelas 31 e 32, mais um elemento para explicá-lo. A queda do peso do emprego público vinculado às empresas estatais (de 9,7% do total para 8,2% entre 2002 e 2007) contribuiu para a redução da presença dos celetistas no conjunto do emprego público, porque quase 90% dos empregados nas estatais têm seus contratos de trabalho regidos pela CLT. Por sua vez, os dados da Rais reunidos nas tabelas 31 e 32 revelam que foi no Poder Executivo que houve o maior aumento da participação relativa no conjunto do emprego público nacional, e que nesta esfera a presença de estatutários é francamente predominante e tem tomado cada vez mais espaço dos celetistas.

A expansão do peso do poder executivo entre 2002 e 2007 (aumento de 2,2 p.p.) foi compensada por uma queda de 1,4 p.p. no emprego de empresas estatais e por cerca de mais 1 p.p. em outras esferas da administração indireta (autarquias mais fundações), nas quais também predomina o vínculo estatutário, o qual, porém, se manteve na mesma proporção nos anos mais recentes.

TABELA 31
Emprego público por tipo de vínculo e esfera de poder: valores absolutos e variação entre 2002 e 2007

Vínculo	Executivo	Legislativo	Judiciário	Autarquias	Fundações	Órgãos autônomos	Empresas[1]	Total
2007								
Celetistas	409.094	3.041	1.091	104.784	33.526	1.396	750.085	1.303.017
Estatutários	6.808.141	155.303	243.979	396.222	179.461	11.731	17.316	7.812.153
Total	7.217.235	158.344	245.070	501.006	212.987	13.127	767.401	9.115.170
2006								
Celetistas	443.848	3.814	936	104.291	29.789	1.182	739.817	1.323.677
Estatutários	6.489.900	141.872	236.582	375.414	164.920	11.291	14.693	7.434.672
Total	6.933.748	145.686	237.518	479.705	194.709	12.473	754.510	8.758.349
2005								
Celetistas	450.332	2.911	1.591	99.361	29.488	941	725.627	1.310.251
Estatutários	6.156.571	138.260	221.506	351.035	163.307	9.331	11.444	7.051.454
Total	6.606.903	141.171	223.097	450.396	192.795	10.272	737.071	8.361.705
2003								
Celetistas	448.194	3.373	1.546	68.436	33.421	913	711.957	1.267.840
Estatutários	5.672.986	122.261	202.523	358.556	166.482	4.505	14.183	6.541.496
Total	6.121.180	125.634	204.069	426.992	199.903	5.418	726.140	7.809.336
2002								
Celetistas	457.514	8.495	2.362	69.974	42.602	957	738.081	1.319.985
Estatutários	5.404.680	114.425	204.840	367.596	191.185	3.605	7.724	6.294.055
Total	5.862.194	122.920	207.202	437.570	233.787	4.562	745.805	7.614.040
Variação								
2007/2002								
Celetistas	-48.420	-5.454	-1.271	34.810	-9.076	439	12.004	-16.968
Estatutários	1.403.461	40.878	39.139	28.626	-11.724	8.126	9.592	1.518.098
Total	1.355.041	35.424	37.868	63.436	-20.800	8.565	21.596	1.501.130

Fonte: Rais, anos selecionados.

Elaboração do autor.

Nota: [1] Empresas de economia mista e empresas públicas

TABELA 32
Emprego público por tipo de vínculo e esfera de poder: porcentagem e variação entre 2002 e 2007

Vínculo								
	Executivo	Legislativo	Judiciário	Autarquias	Fundações	Órgãos autônomos	Empresas[1]	Total
2007								
Celetistas	4,5	0	0	1,1	0,4	0	8,2	14,3
Estatutários	74,7	1,7	2,7	4,3	2,0	0,1	0,2	85,7
Total	79,2	1,7	2,7	5,5	2,3	0,1	8,4	100
2006								
Celetistas	5,1	0	0	1,2	0,3	0	8,4	15,1
Estatutários	74,1	1,6	2,7	4,3	1,9	0,1	0,2	84,9
Total	79,2	1,7	2,7	5,5	2,2	0,1	8,6	100
2005								
Celetistas	5,4	0	0	1,2	0,4	0	8,7	15,7
Estatutários	73,6	1,7	2,6	4,2	2,0	0,1	0,1	84,3
Total	79,0	1,7	2,7	5,4	2,3	0,1	8,8	100
2003								
Celetistas	5,7	0	0	0,9	0,4	0	9,1	16,2
Estatutários	72,6	1,6	2,6	4,6	2,1	0,1	0,2	83,8
Total	78,4	1,6	2,6	5,5	2,6	0,1	9,3	100
2002								
Celetistas	6,0	0,1	0	0,9	0,6	0	9,7	17,3
Estatutários	71,0	1,5	2,7	4,8	2,5	0	0,1	82,7
Total	77,0	1,6	2,7	5,7	3,1	0,1	9,8	100
Variação[2]								
2007/2002								
Celetistas	-1,5	-0,1	0	0,2	-0,2	0	-1,5	-3,0
Estatutários	3,7	0,2	0	-0,5	-0,5	0,1	0,1	3,0
Total	2,2	0,1	0	-0,3	-0,7	0,1	-1,4	0

Fonte: Rais, anos selecionados.

Elaboração do autor.

Notas: [1] Empresas de economia mista e empresas públicas.

[2] Variação em pontos percentuais em relação ao total da ocupação do setor público

4.2.4 Emprego público por setor de atividade

Nesta seção, pretende-se avaliar a evolução recente do emprego público por setor de atividade, tomando-se também a evolução setorial do emprego privado, para efeito comparativo.

As tabelas 33 e 34, com dados de PNADs dos anos 2000, mostram os valores absolutos do emprego público e do privado segundo 12 setores de atividade selecionados. Em cada uma destas tabelas, os dados são depois organizados de forma diferente segundo a distribuição setorial. Na tabela 33, mostra-se a distribuição do emprego público e do privado, isoladamente, em cada um dos anos, segundo as atividades reunidas no setor secundário e no terciário. Na tabela 34, tomam-se como 100% as atividades totais (públicas mais privadas) em cada ano, que depois são desagregadas segundo os 12 setores discriminados, tornando possível avaliar a contribuição de cada setor, em cada ano, para o conjunto do emprego formal.

Feitas essas desagregações, podem-se tirar algumas conclusões acerca da evolução recente da configuração setorial do mercado de trabalho brasileiro: *i*) o predomínio das atividades do setor terciário é evidente, mas a sua proporção é ainda maior no setor público do que no setor privado; *ii*) somente na administração pública (obviamente) e nas atividades aqui reunidas de educação e saúde existe um maior número absoluto de empregados no setor público do que no setor privado; *iii*) o peso das atividades do setor privado no conjunto do emprego formal do país tem apresentado um pequeno crescimento, passando de 77,3% para 78,3% entre 2002 e 2007; *iv*) os respectivos pesos relativos das atividades do setor secundário e do terciário nas atividades do setor público permaneceram bastante estáveis, mas, no setor privado, houve um modesto crescimento do peso do terciário no conjunto do emprego formal entre 2002 e 2007; *v*) aumentou a contribuição da indústria de transformação no conjunto da ocupação formal privada entre 2002 e 2007; e *vi*) a estabilidade da distribuição setorial dentro das atividades do setor público sugere que o processo de privatização, que reduziu uma razoável quantidade de postos de trabalho nas empresas estatais,[81] afetou na mesma proporção as atividades do secundário e as do terciário.

Fica mais uma vez demonstrado (desta vez com dados das PNADs) que o peso do emprego público no conjunto da ocupação pouco se alterou nos anos recentes (tabelas 33 e 34).

Resta avaliar dados mais desagregados do emprego público, distribuídos segundo setores e subsetores (tabela 35). Embora contemplem um curto lapso de tempo, de 2002 a 2007 apenas, é possível perceber alguns movimentos interessantes e passíveis de qualificar alguns dos movimentos descritos nas seções anteriores.

81. Ver dados sobre emprego público nas estatais na próxima seção.

Em primeiro lugar, os dados da tabela 35 mostram, quanto aos números absolutos, uma expansão dos postos de trabalho do setor público nas atividades de "eletricidade, gás e água quente" e em "captação, tratamento e distribuição de água", dentro das chamadas "outras atividades industriais". É bem possível que isto se deva à expansão da oferta destes serviços, no caso de não terem sido privatizados. Além disso, indicadores mais gerais das PNADs e censos recentes revelam que o país tem expandido continuamente estes serviços nas últimas décadas, e tudo sugere que tal movimento esteja persistindo nos últimos anos. Também nas atividades de intermediação financeira, assim como nas atividades de seguros e previdência privada, houve um acréscimo importante do número de postos de trabalho do setor público, certamente relacionado à recente expansão dos bancos públicos. Chama atenção, ademais, a ampliação em "atividades de informática e conexas", a sugerir que o setor público estaria, de alguma maneira, acompanhando a expansão destas novas tecnologias na vida social brasileira; e nas atividades de "pesquisa e desenvolvimento das ciências sociais e humanas", fato que mereceria uma análise quantitativa e qualitativa mais acurada, mas que deve pelo menos ser mencionado.

Em termos de distribuição percentual, não houve mudanças muito expressivas, como era de se esperar, dado o intervalo de tempo relativamente curto. De todo modo, é importante destacar o aumento do peso relativo das atividades reunidas sob a rubrica "educação, saúde e serviços sociais", fruto de um aumento considerável do número absoluto de postos de trabalho em tais atividades, o que também deve estar relacionado à expansão destas atividades nos municípios e nos estados. Pode-se supor que estes serviços estejam crescendo expressivamente, pelo menos em termos quantitativos, pois o contingente de ocupados neles tem tido expansão relativamente superior ao crescimento da população.

Para finalizar esta subseção, deve-se destacar que é muito difícil analisar detalhadamente as razões dos movimentos descritos pelos dados dessas três tabelas. No entanto, é importante registrar a evolução recente dos dados setoriais de emprego público e descrever seus principais aspectos, abrindo espaços para ulteriores análises do emprego no setor público.

TABELA 33
Evolução do emprego público e do emprego privado segundo setores de atividade (2002-2007)

Grupos de atividades	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
Tipo de emprego	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Publico	Privado	Público	Privado
Total	8.615.306	29.365.553	8.712.773	29.844.960	9.219.311	32.589.089	9.360.175	33.718.025	9.827.388	35.454.947	10.272.646	37.065.295
Agrícola	.	.	.	565	.	.	.	210	.	.	.	.
Indústria de transformação	44.588	7.783.169	45.751	7.869.159	44.127	8.817.823	42.803	8.937.970	42.650	9.196.726	62.489	9.839.063
Outras atividades industriais	194.801	308.737	186.667	370.575	190.296	429.666	212.208	390.720	233.830	459.430	217.418	474.573
Construção	51.500	2.661.841	50.262	2.380.073	46.692	2.643.337	40.452	2.722.742	35.896	2.914.673	61.812	2.963.373
Comércio e reparação	20.762	7.204.696	24.638	7.605.991	23.080	8.022.581	12.160	8.749.678	18.224	8.988.994	41.051	94.64.726
Alojamento e alimentação	2.329	1.501.328	6.831	1.507.677	3.130	1.632.301	4.541	1.759.243	6.077	1.894.460	6.575	1.961.220
Transporte, armazenamento e comunicação	164.816	2.191.657	148.152	2.251.054	156.958	2.403.204	172.755	2.469.827	185.887	2.529.262	211.636	2.710.825
Administração pública	3.755.655	66.094	3.851.048	83.071	4.117.125	78.820	4.167.026	83.541	4.349.248	89.313	4.374.130	117.739
Educação, saúde e serviços sociais	3.858.829	2.392.925	3.879.974	2.515.045	4.106.589	2.608.579	4.194.704	2.696.346	4.398.030	2.825.669	4.637.670	2.952.620
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	185.701	1.532.412	168.206	1.417.556	180.538	1.832.602	162.561	1.612.066	180.747	1.948.756	210.090	1.731.670
Outras atividades e serviços de apoio à atividade produtiva	329.080	3.688.683	346.776	3.825.098	347.676	4.082.464	350.515	4.279.052	376.573	4.591.583	443.307	4.793.338
Atividade mal definidas	7.245	34.011	4.468	19.096	3.100	37.712	450	16.630	226	16.081	6.468	56.148

(Continua)

(Continuação)

Grupos de atividades	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
Tipo de emprego	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Publico	Privado	Público	Privado
Setores (agregado)	2002	2002	2003	2003	2004	2004	2005	2005	2006	2006	2007	2007
Primário	0	0	0	565	0	0	0	210	0	0	0	0
Secundário	290.889	10.753.747	282.680	10.619.807	281.115	11.890.826	295.463	12.051.432	312.376	12.570.829	341.719	13.277.009
Terciário	8.317.172	18.577.795	8.425.625	19.205.492	8.935.096	20.660.551	9.064.262	21.649.753	9.514.786	22.868.037	9.924.459	23.732.138
Total	8.615.306	29.365.553	8.712.773	29.844.960	9.219.311	32.589.089	9.360.175	33.718.025	9.827.388	35.454.947	10.272.646	37.065.295
Participação relativa	Publico	Privado	Publico	Privado	Publico	Privado	Publico	Privado	Publico	Privado	Publico	Privado
Primário	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Secundário	3,38	36,62	3,24	35,58	3,05	36,49	3,16	35,74	3,18	35,46	3,33	35,82
Terciário	96,54	63,26	96,70	64,35	96,92	63,40	96,84	64,21	96,82	64,50	96,61	64,03
Outros	0,08	0,12	0,05	0,06	0,03	0,12	0,00	0,05	0,00	0,05	0,06	0,15
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: PNADs.
Elaboração: Ipea.

TABELA 34
Evolução do emprego público e do emprego privado segundo setor de atividade (2002-2007)

Grupos de atividades	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
Tipo de emprego	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Total	8.615.306	29.365.553	8.712.773	29.844.960	9.219.311	32.589.089	9.360.175	33.718.025	9.827.388	35.454.947	10.272.646	37.065.295
Agrícola	.	.	.	565	.	.	.	210	.	.	.	.
Indústria de transformação	44.588	7.783.169	45.751	7.869.159	44.127	8.817.823	42.803	8.937.970	42.650	9.196.726	62.489	9.839.063
Outras atividades industriais	194.801	308.37	186.667	370.575	190.296	429.666	212.208	390.720	233.830	459.430	217.418	474.573
Construção	51.500	2.661.841	50.262	2.380.073	46.692	2.643.337	40.452	27.22.742	35.896	2.914.673	61.812	2.963.373
Comércio e reparação	20.762	7.204.696	24.638	7.605.991	23.080	8.022.581	12.160	8.749.678	18.224	8.988.994	41.051	9.464.726
Alojamento e alimentação	2.329	1.501.328	6.831	1.507.677	3.130	1.632.301	4.541	1.759.243	6.077	1.894.460	6.575	1.961.220
Transporte, armazenamento e comunicação	164.816	2.191.657	148.152	2.251.054	156.958	2.403.204	172.755	2.469.827	185.887	2.529.262	211.636	2.710.825
Administração pública	3.755.655	66.094	3.851.048	83.071	4.117.125	78.820	4.167.026	83.541	4.349.248	89.313	4.374.130	117.739
Educação, saúde e serviços sociais	3.858.829	2.392.925	3.879.974	2.515.045	4.106.589	2.608.579	4.194.704	2.696.346	4.398.030	2.825.669	4.637.670	2.952.620
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	185.701	1.532.412	168.206	1.417.556	180.538	1.832.602	162.561	1.612.066	180.747	1.948.756	210.090	1.731.670
Outras atividades e serviços de apoio à atividade produtiva	329.080	3.688.683	346.776	3.825.098	347.676	4.082.464	350.515	4.279.052	376.573	4.591.583	443.307	4.793.338
Atividades mal definidas	7.245	34.011	4.468	19.096	3.100	37.712	450	16.630	226	16.081	6.468	56.148
Total	22,7	77,3	22,6	77,4	22,1	77,9	21,7	78,3	21,7	78,3	21,7	78,3
Agrícola	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indústria de transformação	0,1	20,5	0,1	20,4	0,1	21,1	0,1	20,7	0,1	20,3	0,2	26,5
Outras atividades Industriais.	0,5	0,8	0,5	1,0	0,5	1,0	0,5	0,9	0,5	1,0	0,6	1,3
Construção	0,1	7,0	0,1	6,2	0,1	6,3	0,1	6,3	0,1	6,4	0,2	8,0
Comércio e reparação	0,1	19,0	0,1	19,7	0,1	19,2	0,0	20,3	0,0	19,9	0,1	25,5

(Continua)

(Continuação)

Grupos de atividades	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
Tipo de emprego	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Alojamento e alimentação	0,0	4,0	0,0	3,9	0,0	3,9	0,0	4,1	0,0	4,2	0,0	5,3
Transporte, armazenamento e comunicação	0,4	5,8	0,4	5,8	0,4	5,7	0,4	5,7	0,4	5,6	0,6	7,3
Administração pública	9,9	0,2	10,0	0,2	9,8	0,2	9,7	0,2	9,6	0,2	10,6	0,3
Educação, saúde e serviços sociais	10,2	6,3	10,1	6,5	9,8	6,2	9,7	6,3	9,7	6,2	11,1	7,1
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	0,5	4,0	0,4	3,7	0,4	4,4	0,4	3,7	0,4	4,3	0,6	4,6
Outras atividades e serviços de apoio à atividade produtiva	0,9	9,7	0,9	9,9	0,8	9,8	0,8	9,9	0,8	10,1	1,2	12,8
Atividades mal definidas	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2

Fonte: PNADs.

Elaboração: Ipea.

TABELA 35
Distribuição setorial do emprego público brasileiro

Grupos de atividades	2002	2007
Total	**8.615.306**	**10.272.646**
Agrícola	**0**	**0**
Agricultura, pecuária e serviços relacionados com estas atividades	0	0
Silvicultura, exploração florestal e serviços relacionados com estas atividades	0	0
Indústria (indústria de transformação + outras atividades industriais)	**239.389**	**279.907**
Indústria de transformação	**44.588**	**62.489**
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	7.588	8.681
Fabricação de produtos do fumo	0	0
Fabricação de produtos têxteis	0	0
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	329	2.847
Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados	0	0
Fabricação de produtos de madeira	0	2.038
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	0	466
Edição, impressão e reprodução de gravações	4.001	399
Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool	19.744	16.919
Fabricação de produtos químicos	1.784	11.069
Fabricação de artigos de borracha e plástico	0	0
Fabricação de produtos de minerais não metálicos	1.148	4.363
Metalurgia básica	205	516
Fabricação de produtos de metal – exclusive máquinas e equipamentos	2.960	3.474
Fabricação de máquinas e equipamentos	1.596	492
Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática	0	961
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	1.291	398
Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações	408	610
Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios	1.063	1.935
Fabricação de outros equipamentos de transporte	2.077	3.036
Fabricação de móveis e indústrias diversas	394	3.025
Reciclagem	0	1.260
Outras atividades industriais	**194.801**	**217.418**
Extração de carvão mineral	360	0
Extração de petróleo, gás natural e serviços relacionados	16.456	25.806
Extração de minerais metálicos	0	3.424
Extração de minerais não metálicos	329	3.261
Eletricidade, gás e água quente	50.434	56.179

(Continua)

(Continuação)

Grupos de atividades	2002	2007
Captação, tratamento e distribuição de água	127.222	128.748
Construção	**51.500**	**61.812**
Comércio e reparação	**20.762**	**41.051**
Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas; comércio a varejo de combustíveis	1.762	2.767
Comércio a varejo e por atacado e reparação de objetos pessoais e domésticos	19.000	38.284
Alojamento e alimentação	**2.329**	**6.575**
Transporte, armazenagem e comunicação	**164.816**	**211.636**
Transporte terrestre	40.949	58.860
Transporte aquaviário	2.440	4.440
Transporte aéreo	203	3.471
Atividades anexas e auxiliares do transporte e agências de viagem	22.067	22.936
Correios e telecomunicações	99.157	121.929
Administração pública	**3.755.655**	**4.374.130**
Educação, saúde e serviços sociais	**3.858.829**	**4.637.670**
Educação	2.838.441	3.399.423
Saúde e serviços sociais	1.020.388	1.238.247
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	**185.701**	**210.090**
Limpeza urbana e esgoto; e atividades conexas	100.344	92.383
Atividades associativas	21.585	30.942
Atividades recreativas, culturais e desportivas	51.957	72.555
Serviços pessoais	11.815	14.210
Outras atividades	**329.080**	**443.307**
Intermediação financeira, exclusive seguros e previdência privada	204.736	231.446
Seguros e previdência privada	2.458	2.877
Atividades auxiliares da intermediação financeira	4.805	3.127
Atividades imobiliárias	1.728	6.798
Aluguel de veículos, máquinas e equipamentos sem condutores ou operadores, e de objetos pessoais e domésticos	308	0
Atividades de informática e conexas	13.733	16.842
Pesquisa e desenvolvimento das ciências sociais e humanas	16.454	21.408
Serviços prestados principalmente às empresas	84.237	159.984
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	621	825
Atividades mal definidas	**7.245**	**6.468**

Fonte: PNAD.

Elaboração: Ipea.

TABELA 35 (CONTINUAÇÃO)
Distribuição percentual por setor e subsetor

Grupos de atividades	2002	2007
Total	**100,0**	**100,0**
Agrícola	**0,0**	**0,0**
Agricultura, pecuária e serviços relacionados com estas atividades	0,0	0,0
Silvicultura, exploração florestal e serviços relacionados com estas atividades	0,0	0,0
Indústria (indústria de transformação + outras atividades industriais)	**2,78**	**2,72**
Indústria de transformação	**0,52**	**0,61**
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	0,09	0,08
Fabricação de produtos do fumo	0,00	0,00
Fabricação de produtos têxteis	0,00	0,00
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	0,00	0,03
Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados	0,00	0,00
Fabricação de produtos de madeira	0,00	0,02
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	0,00	0,00
Edição, impressão e reprodução de gravações	0,05	0,00
Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool	0,23	0,16
Fabricação de produtos químicos	0,02	0,11
Fabricação de artigos de borracha e plástico	0,00	0,00
Fabricação de produtos de minerais não metálicos	0,01	0,04
Metalurgia básica	0,00	0,01
Fabricação de produtos de metal – exclusive máquinas e equipamentos	0,03	0,03
Fabricação de máquinas e equipamentos	0,02	0,00
Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática	0,00	0,01
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	0,01	0,00
Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações	0,00	0,01
Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios	0,01	0,02
Fabricação de outros equipamentos de transporte	0,02	0,03
Fabricação de móveis e indústrias diversas	0,00	0,03
Reciclagem	0,00	0,01
Outras atividades industriais	**2,26**	**2,12**
Extração de carvão mineral	0,00	0,00
Extração de petróleo, gás natural e serviços relacionados	0,19	0,25
Extração de minerais metálicos	0,00	0,03
Extração de minerais não metálicos	0,00	0,03
Eletricidade, gás e água quente	0,59	0,55
Captação, tratamento e distribuição de água	1,48	1,25

(Continua)

(Continuação)

Grupos de atividades	2002	2007
Construção	**0,6**	**0,6**
Comércio e reparação	**0,2**	**0,4**
Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas; e comércio a varejo de combustíveis	0,0	0,0
Comércio a varejo e por atacado e reparação de objetos pessoais e domésticos	0,2	0,4
Alojamento e alimentação	**0,0**	**0,1**
Transporte, armazenagem e comunicação	**1,9**	**2,1**
Transporte terrestre	0,5	0,6
Transporte aquaviário	0,0	0,0
Transporte aéreo	0,0	0,0
Atividades anexas e auxiliares do transporte e agências de viagem	0,3	0,2
Correios e telecomunicações	1,2	1,2
Administração pública	**43,6**	**42,6**
Educação, saúde e serviços sociais	**44,8**	**45,1**
Educação	32,9	33,1
Saúde e serviços sociais	11,8	12,1
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	**2,2**	**2,0**
Limpeza urbana e esgoto; e atividades conexas	1,2	0,9
Atividades associativas	0,3	0,3
Atividades recreativas, culturais e desportivas	0,6	0,7
Serviços pessoais	0,1	0,1
Outras atividades	**3,8**	**4,3**
Intermediação financeira, exclusive seguros e previdência privada	2,4	2,3
Seguros e previdência privada	0,0	0,0
Atividades auxiliares da intermediação financeira	0,1	0,0
Atividades imobiliárias	0,0	0,1
Aluguel de veículos, máquinas e equipamentos sem condutores ou operadores, e de objetos pessoais e domésticos	0,0	0,0
Atividades de informática e conexas	0,2	0,2
Pesquisa e desenvolvimento das ciências sociais e humanas	0,2	0,2
Serviços prestados principalmente às empresas	1,0	1,6
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	0,0	0,0
Atividades mal definidas	**0,1**	**0,1**

Fonte: PNAD.

Elaboração: Ipea.

4.2.5 Emprego público por ocupações

Completando o que se discutiu na seção anterior, os dados de emprego público por ocupações (segundo os critérios da Classificação Brasileira de Ocupações – CBO) revelam mudanças importantes nos anos mais recentes, destacando-se as seguintes (tabela 36): *i*) aumento expressivo, em termos absolutos, de ocupações de professores de todos os níveis de ensino, dos ocupados como escriturários e de profissionais de saúde e atividades afins (o que inclui, por exemplo, a área de biologia) e de profissionais de ciências humanas, sociais e jurídicas; *ii*) aumento em termos percentuais também destas duas últimas classificações agregadas de profissionais, nas quais a participação relativa é já bastante significativa; *iii*) queda expressiva, em termos absolutos – e também, como decorrência da dimensão dessas quedas, em termos relativos –, das ocupações relacionadas ao extrativismo em geral e dos trabalhadores de empresas fornecedoras de serviços como eletricidade, água e esgoto, e infraestrutura urbana em geral; *iv*) aumento (bastante modesto), em termos absolutos, acompanhado de queda, em termos relativos, dos trabalhadores de atividades manufatureiras e industriais; *v*) aumento de participação relativa das ocupações de professores de todos os níveis; *vi*) aumento importante da participação relativa de escriturários, provavelmente em consequência do aumento de repartições públicas nos estados e municípios; e *vii*) queda, em termos absolutos e relativos, dos ocupados classificados como diretores e dirigentes de empresas e do poder público, certamente em virtude do processo de privatizações que ocorreram no início do período em questão.

A mudança do perfil das ocupações do setor público brasileiro reflete tanto o processo de privatizações (o que será avaliado adiante, mais detidamente) como a necessidade de expansão dos serviços públicos nos municípios, com o crescimento e descentralização do número de instituições e de órgãos públicos – conforme sugere o aumento do número de escriturários no período em questão. Também há evidências de crescimento da quantidade de escolas técnicas e de universidades nos anos mais recentes, provavelmente resultante de políticas educacionais implementadas desde 2003.

TABELA 36
Emprego público por ocupações agregadas segundo a CBO (2002-2009)

CBOs agregadas						
					Participação percentual	Participação percentual
Ocupações	2002	2009	Variação absoluta	Variação percentual	2002	2009
A	624.349	734.916	110.567	17,7	7,3	6,9
B	363.418	338.738	-24.680	-6,8	4,2	3,2
C	1.995.754	2.528.442	532.688	26,7	23,2	23,9
D	89.713	127.015	37.302	41,6	1,0	1,2
E	536.220	829.728	293.508	54,7	6,2	7,8
F	277.288	486.210	208.922	75,3	3,2	4,6
G	116.674	159.078	42.404	36,3	1,4	1,5
H	658.700	735.520	76.820	11,7	7,7	6,9
I	72.615	85.342	12.727	17,5	0,8	0,8
J	1.142.298	1.597.980	455.682	39,9	13,3	15,1
K	2.038.741	2.343.542	304.801	15,0	23,7	22,1
L	22.341	13.686	-8.655	-38,7	0,3	0,1
M	534.431	537.337	2.906	0,5	6,2	5,1
N	123.856	67.643	-56.213	-45,4	1,4	0,6
Total	**8.596.398**	**10.585.177**	**1.988.779**	**23,1**	**100,0**	**100,0**

Fonte: PNADs.

Elaboração do autor.

Obs.: A = Forças armadas, bombeiros e policiais militares; B = Dirigentes e diretores de empresas e do poder público; C = Professores de todos os níveis de ensino; D = Profissionais policientíficos e das ciências exatas, físicas e de engenharia; E = Profissionais de biologia, da saúde e afins, incluindo técnicos destas áreas; F = Profissionais das ciências sociais, humanas e jurídicas; G = Técnicos nas diversas áreas de exatas e da área de serviços de transportes; H = Técnicos de nível médio em ciências administrativas; I = Técnicos de nível médio em serviços. culturais, de comunicações e desportos, incluindo comunicadores, artistas e religiosos + outros técnicos de nível médio; J = Escriturários ; K = Trabalhadores de serviços e de atendimento ao público e vendedores de serviços de comércio; L = Trabalhadores nas atividades extrativistas e de agropecuária (incluindo-se pescadores); M = Trabalhadores de atividades manufatureiras e industriais; N = Trabalhadores manuais em geral (incluindo-se operadores de distribuição de energia, luz, tratamento e distribuição de água etc.).

4.2.6 Emprego público nas capitais: mais um sintoma da recente descentralização do emprego público no Brasil

Os dados da tabela 37 revelam mais uma faceta do processo de descentralização espacial do emprego público que vem ocorrendo no Brasil nos últimos anos. Entre 2002 e 2008, o peso do emprego público concentrado nas capitais estaduais do país caiu de 57,4% para 54,1% do total do emprego público do Brasil.

Para este resultado, concorreram tanto o processo de privatizações nos estados da Federação[82] (onde estão concentrados os maiores contingentes de empregados

82. Ver seção que apresenta dados sobre emprego em empresas estatais, a seguir.

de empresas de utilidade pública, bem como os de instituições financeiras estaduais anteriormente públicas), como o próprio movimento de expansão do emprego em novos municípios ou crescimento do emprego nos municípios já existentes.[83]

TABELA 37
Evolução do perfil do emprego público (2002-2008)

	Números absolutos		Porcentagem	
	2002	2008	2002	2008
Emprego público total	7.757.268	9.529.362	100,0	100,0
Emprego público nas capitais	4.454.409	5.151.315	57,4	54,1
Emprego público fora das capitais	3.302.859	4.378.047	42,6	45,9

Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

Também os dados da tabela 38, nesse caso com informações captadas nas Pesquisas de Emprego e Desemprego (PED) conduzidas pelo Dieese em algumas das principais metrópoles do Brasil, apontam evidências de descentralização regional do emprego público. Dadas as diferenças metodológicas entre as duas fontes de dados (Rais e PED), a composição do que se define como emprego público em cada caso é diferente, mas ambas as tabelas registram um movimento do emprego para fora das regiões metropolitanas e capitais.

TABELA 38
Participação dos assalariados do setor público no conjunto dos ocupados – regiões metropolitanas e Distrito Federal [1] (1996-2005)

Região metropolitana	Participação percentual dos assalariados do setor público no conjunto dos ocupados			
	1996	1999	2002	2005
São Paulo	9,1	8,5	8,2	8,0
Distrito Federal	30,7	29,0	26,0	24,3
Porto Alegre	14,3	12,0	12,2	12,0
Belo Horizonte	13,7	12,6	12,5	12,4
Salvador	16,1	15,4	14,2	13,4
Recife	14,4	13,5	13,0	13,5

Fonte: SEP. Convênio SEADE/Dieese Pesquisa de Emprego e Desemprego.
Nota: [1] Para a região metropolitana de Salvador, primeiro ano da série é 1997; para Recife, 1988.
Obs.: Tabela adaptada de Schneider e Rodarte (2006).

83. Os aspectos relacionados ao aumento do número de municípios bem como à crescente municipalização de certos serviços públicos foram discutidos na subseção 4.2.2.

TABELA 39
Perfil e evolução do emprego público nas capitais brasileiras por região (2002-2008)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
2002						
Natureza jurídica						
Poder Executivo federal	0,88	0,84	2,44	0,32	5,01	9,49
Poder Executivo estadual	5,46	11,86	24,44	6,41	5,66	53,84
Poder Executivo municipal	0,77	2,14	5,48	0,94	0,72	10,06
Poder Legislativo federal	0,00	0,00	0,00	0,00	0,46	0,46
Poder Legislativo estadual	0,11	0,33	0,26	0,06	0,16	0,92
Poder Legislativo municipal	0,05	0,05	0,13	0,03	0,02	0,29
Poder Judiciário federal	0,09	0,29	0,50	0,23	0,41	1,52
Poder Judiciário estadual	0,21	0,50	1,70	0,39	0,21	3,02
Autarquias federais	0,25	0,88	0,90	0,32	0,44	2,78
Autarquias estaduais	0,09	0,60	1,65	0,43	0,25	3,02
Autarquias municipais	0,01	0,34	0,28	0,12	0,01	0,76
Fundações federais	0,28	0,61	0,40	0,07	0,39	1,74
Fundações estaduais	0,05	0,69	0,99	0,15	0,31	2,18
Fundações municipais	0,00	0,12	0,02	0,01	0,06	0,21
Orgãos autônomos federais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
Orgãos autônomos estaduais	0,01	0,00	0,04	0,01	0,00	0,06
Orgãos autônomos municipais	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01
Empresas públicas	0,28	0,87	1,93	0,40	0,47	3,95
Sociedades de economia mista	0,26	1,23	2,85	0,62	0,74	5,70
Total	8,80	21,35	44,03	10,52	15,30	100,00
2008						
Natureza jurídica						
Poder Executivo federal	0,66	0,65	2,18	0,33	4,20	8,02
Poder Executivo estadual	6,15	13,34	23,17	6,50	5,88	55,04
Poder Executivo municipal	1,57	3,23	4,94	1,09	0,97	11,80
Poder Legislativo federal	0,00	0,00	0,00	0,00	0,49	0,49
Poder Legislativo estadual	0,23	0,42	0,36	0,09	0,12	1,22
Poder Legislativo municipal	0,05	0,09	0,10	0,02	0,02	0,28
Poder Judiciário federal	0,12	0,37	0,46	0,28	0,43	1,66
Poder Judiciário estadual	0,22	0,57	1,76	0,41	0,20	3,17
Autarquias federais	0,28	0,94	1,01	0,45	0,65	3,34
Aautarquias estaduais	0,08	0,60	1,17	0,37	0,20	2,42
Autarquias municipais	0,03	0,10	0,35	0,04	0,05	0,57
Fundações federais	0,27	0,37	0,42	0,05	0,35	1,46

(Continua)

(Continuação)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
2008						
Fundações estaduais	0,04	0,33	0,58	0,04	0,06	1,06
Fundações municipais	0,03	0,13	0,01	0,01	0,01	0,19
Orgãos autônomos federais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02
Orgãos autônomos estaduais	0,03	0,00	0,06	0,01	0,15	0,25
Orgãos autônomos municipais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Empresas públicas	0,26	0,77	1,75	0,44	0,68	3,90
Sociedades de economia mista	0,31	0,96	2,47	0,64	0,74	5,12
Total	10,32	22,87	40,80	10,76	15,25	100,00

Fonte: Rais.
Elaboração do autor.

A tabela 39 apresenta dados que permitem avaliar as mudanças no perfil do emprego público concentrado em capitais, segundo a distribuição por esferas de governo. Ou seja, a tabela 39 inclui os empregados em instituições públicas localizadas nas capitais brasileiras, não sendo necessariamente instituições municipais. Para tentar facilitar a análise, os dados das capitais foram agrupados por grandes regiões geográficas. Seus dados confirmam movimentos para os quais se chamou atenção nas seções anteriores: aumento da participação relativa de ocupações vinculadas aos estados e municípios e queda do peso do emprego em estatais.

A tabela 40 explicita as modificações dos dados absolutos, revelando que houve, entre 2002 e 2008, uma redução do número de ocupados em instituições vinculadas ao Poder Executivo federal que estão localizadas nas capitais brasileiras e também uma generalizada redução de postos de trabalho em instituições vinculadas à administração indireta (autarquias e fundações de todas as esferas de governo, exceto nas fundações federais) que estão localizadas nas capitais e, de modo geral, em todas as grandes regiões geográficas. Isto ocorreu notadamente nas fundações estaduais.

TABELA 40
Variação absoluta do emprego público – capitais das grandes regiões (2002-2008)

Natureza jurídica	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Poder Executivo federal	-4.990	-4.031	3.343	2.592	-6.544	-9.630
Poder Executivo estadual	73.403	158.744	105.053	49.330	50.836	437.366
Poder Executivo municipal	46.346	71.098	10.080	14.296	17.925	159.745
Poder Legislativo federal	0	1	10	2	4.986	4.999
Poder Legislativo estadual	6.734	6.737	7.031	1.878	-636	21.744
Poder Legislativo municipal	488	1.979	-808	-375	61	1.345
Poder Judiciário federal	2.228	6.014	1.574	4.159	3.750	17.725
Poder Judiciário estadual	2.376	7.235	15.074	3.396	969	29.050
Autarquias federais	3.654	9.293	12.109	8.886	14.115	48.057
Autarquias estaduais	101	4.280	-12.933	-120	-1.097	-9.769
Autarquias municipais	761	-9.882	5.515	-3.577	2.501	-4.682
Fundações federais	1.338	-7.953	3.945	-576	868	-2.378
Fundações estaduais	-52	-13.680	-13.937	-4.537	-10.552	-42.758
Fundações municipais	1.258	1.767	-269	-56	-2.071	629
Orgãos autônomos federais	-138	-35	5	0	1.058	890
Orgãos autônomos estaduais	1.199	60	1.082	51	7.639	10.031
Orgãos autônomos municipais	34	-350	-120	3	5	-428
Empresas públicas	728	942	4.018	4.728	14.503	24.919
Sociedades de economia mista	4.379	-5.182	-36	5.418	5.472	10.051
Total	139.847	227.037	140.736	85.498	103.788	696.906

Fonte: Rais.
Elaboração: Ipea.

As tabelas 37, 38 , 39 e 40, portanto, referendam a percepção de uma redistribuição do emprego público em favor de uma descentralização espacial e por esfera de governo, o que já vinha sendo sugerido nas seções anteriores. O processo de privatização teve papel importante no resultado final de redução do peso relativo do emprego público nas capitais dos estados da Federação, mas foi um entre vários elementos que favoreceram este movimento geral.

4.2.7 Emprego público nas estatais: breves comentários sobre os movimentos recentes

O processo de privatização na economia brasileira iniciou-se no final dos anos 1980, mas foi somente a partir dos anos 1990 que tomou maior impulso, na esteira da adoção

de políticas econômicas de corte neoliberal nos governos de Fernando Collor e de Fernando Henrique Cardoso.[84]

A tabela 41 apresenta dados de emprego em três diferentes modalidades de empresas estatais entre 1996 e 2001. Ao se analisar a evolução desta modalidade de emprego público no período escolhido, podem-se avaliar os efeitos mais agudos do processo de privatizações sobre o estoque e empregos das empresas estatais. Os dados provêm da Rais, tomados no total e depois discriminados por UF para cada um dos anos considerados. Referem-se às empresas com as seguintes naturezas jurídicas: em primeiro lugar, as empresas públicas limitadas, que na verdade são empresas formadas por sociedades por quotas de responsabilidade limitada; em segundo lugar, as empresas públicas definidas por sociedade anônima de capital fechado; por fim, as sociedades anônimas de capital aberto, mas com controle acionário estatal. Nas duas primeiras modalidades, as empresas não têm acionistas privados e são, portanto, totalmente controladas pelo Estado; na maior parte dos casos, dependem, para seu funcionamento, mais de recursos públicos do que de receitas provenientes de vendas de bens ou serviços. Como exemplos, citem-se a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a antiga Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU). A diferença entre as categorias de "sociedades por quotas de responsabilidade limitada" e a de "sociedade anônima de capital fechado" reside em diferentes detalhes jurídicos relacionados à necessidade de concordância dos sócios em relação a vendas de suas ações ou quotas. Relativamente às sociedades anônimas de capital aberto com controle acionário estatal, são empresas com volume significativo de acionistas privados e ações negociadas em bolsa, como a Petrobras, por exemplo. A seguir, distinguem-se os tipos de empresa.

1. Sociedades de economia mista: integram a administração indireta, têm capital aberto com a maioria sob controle governamental, sempre assumem a forma de sociedade anônima e, por fim, são pessoas jurídicas de direito privado. Exemplos: Petrobras e Banco do Brasil.
2. Empresas públicas: também integram a administração indireta, mas o capital é exclusivamente público, podendo assumir qualquer forma jurídica admitida em direito (não apenas sociedade anônima, mas também sociedade por quotas de responsabilidade limitada, sociedade em comandita por ações etc). São pessoas jurídicas de direito privado. Exemplos: Embrapa e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

84. Durante o mandato de Itamar Franco, algumas privatizações também foram feitas.

Essas modalidades são consideradas em conjunto, pois, conforme assinalado no início deste estudo, tenciona-se avaliar a evolução do emprego público tomando-o no seu sentido mais amplo, conforme os compêndios internacionais acerca do tema.

O que os dados da tabela 41 revelam é que, entre 1996 e 2001, houve uma redução de mais da metade dos postos de trabalho assalariados nestas modalidades de empresas estatais tomadas em conjunto.[85] A redução desta modalidade de emprego público ocorreu principalmente nas empresas públicas limitadas e nas empresas de capital aberto.

Do ponto de vista das Unidades da Federação, a queda foi mais pronunciada nos estados mais ricos, onde era (e ainda é, no que restou) maior o peso de empresas estatais, como os estados das regiões Sul e Sudeste. Considerando-se o conjunto do emprego nas estatais brasileiras, os estados da região Sudeste contribuíram com quase 55% da redução ocorrida no período considerado, e os estados da região Sul com quase 19%. Nesse sentido, cada uma das Unidades da Federação destas regiões teve uma contribuição semelhante ao peso de suas respectivas economias no conjunto da economia brasileira. Destaque-se também que Bahia e Pernambuco (nestes casos, com peso pouco maior do que se poderia esperar, dada sua dimensão relativa na renda nacional) contribuíram expressivamente para a redução do emprego público em empresas estatais no período em questão.

Por sua vez, tomando-se as modalidades separadamente, percebe-se, por exemplo, que, no caso das estatais que são sociedades anônimas de capital fechado, houve uma concentração na participação de certas Unidades da Federação: São Paulo, Pernambuco e Paraná contribuíram, em termos líquidos, para mais de 100% da redução ocorrida nesta forma de emprego no período considerado. Tal fato deve estar relacionado a situações específicas de empresas instaladas e/ou com filiais e atividades mais concentradas em tais estados. Nas demais formas de organização jurídica, não parece ter havido alguma especificidade regional que merecesse destaque.

85. Pela forma como os dados são organizados, não é possível avaliar quantos desses trabalhadores foram depois demitidos das empresas então privatizadas nem quantos continuaram trabalhando nelas ou em outras empresas.

TABELA 41
Emprego nas empresas estatais[1] – Unidades da Federação

Natureza jurídica e UF	1996	2001	Diferença	Peso da UF na diferença
EMP PUB LTDA	476.607	198.503	-278.104	
EMP PB SA CP	94.964	75.054	-19.910	
SA CAB CTEST	735.772	366.594	-369.178	
Total – BRASIL	1.307.343	640.151	-667.192	
Distrito Federal				
EMP PUB LTDA	14.588	7.009	-7.579	2,7
EMP PB SA CP	2.185	5.654	3.469	-17,4
SA CAB CTEST	23.482	18.400	-5.082	1,4
Total	40.255	31.063	-9.192	1,4
Goiás				
EMP PUB LTDA	9.205	4.772	-4.433	1,6
EMP PB SA CP	568	473	-95	0,5
SA CAB CTEST	26.328	16.405	-9.923	2,7
Total	36.101	21.650	-14.451	2,2
Mato Grosso				
EMP PUB LTDA	2.699	1.243	-1.456	0,5
EMP PB SA CP	298	251	-47	0,2
SA CAB CTEST	7.194	1.984	-5.210	1,4
Total	10.191	3.478	-6.713	1,0
Mato Grosso do Sul				
EMP PUB LTDA	5.695	2.107	-3.588	1,3
EMP PB SA CP	3.052	250	-2.802	14,1
SA CAB CTEST	3.808	2.236	-1.572	0,4
Total	12.555	4.593	-7.962	1,2
Rio Grande do Sul				
EMP PUB LTDA	30.448	9.362	-21.086	7,6
EMP PB SA CP	7.044	4.642	-2.402	12,1
SA CAB CTEST	47.637	28.021	-19.616	5,3
Total	85.129	42.025	-43.104	6,5
Santa Catarina				
EMP PUB LTDA	18.248	3.309	-14.939	5,4
EMP PB SA CP	1.953	418	-1.535	7,7
SA CAB CTEST	27.119	20.267	-6.852	1,9
Total	47.320	23.994	-23.326	3,5
Paraná				
EMP PUB LTDA	34.503	9.796	-24.707	8,9
EMP PB SA CP	9.014	1.155	-7.859	39,5

(Continua)

(Continuação)

Natureza jurídica e UF	1996	2001	Diferença	Peso da UF na diferença
Paraná				
SA CAB CTEST	40.633	14.423	-26.210	7,1
Total	84.150	25.374	-58.776	8,8
São Paulo				
EMP PUB LTDA	170.797	71.478	-99.319	35,7
EMP PB SA CP	28.977	12.277	-16.700	83,9
SA CAB CTEST	189.687	92.304	-97.383	26,4
Total	389.461	176.059	-213.402	32,0
Rio de Janeiro				
EMP PUB LTDA	41.212	17.778	-23.434	8,4
EMP PB SA CP	10.947	18.303	7.356	-36,9
SA CAB CTEST	99.410	57.893	-41.517	11,2
Total	151.569	93.974	-57.595	8,6
Espírito Santo				
EMP PUB LTDA	7.300	1.496	-5.804	2,1
EMP PB SA CP	579	1.061	482	-2,4
SA CAB CTEST	17.084	5.889	-11.195	3,0
Total	24.963	8.446	-16.517	2,5
Minas Gerais				
EMP PUB LTDA	53.709	24.948	-28.761	10,3
EMP PB SA CP	10.516	15.852	5.336	-26,8
SA CAB CTEST	80.494	32.411	-48.083	13,0
Total	144.719	73.211	-71.508	10,7
Bahia				
EMP PUB LTDA	24.083	8.269	-15.814	5,7
EMP PB SA CP	2.566	1.570	-996	5,0
SA CAB CTEST	37.907	21.819	-16.088	4,4
Total	64.556	31.658	-32.898	4,9
Sergipe				
EMP PUB LTDA	3.403	1.135	-2.268	0,8
EMP PB SA CP	107	328	221	-1,1
SA CAB CTEST	9.515	3.600	-5.915	1,6
Total	13.025	5.063	-7.962	1,2
Alagoas				
EMP PUB LTDA	2.866	1.000	-1.866	0,7
EMP PB SA CP	395	278	-117	0,6
SA CAB CTEST	8.071	3.156	-4.915	1,3
Total	11.332	4.434	-6.898	1,0

(Continua)

(Continuação)

Natureza jurídica e UF	1996	2001	Diferença	Peso da UF na diferença
Pernambuco				
EMP PUB LTDA	19.634	13.875	-5.759	2,1
EMP PB SA CP	6.106	1.728	-4.378	22,0
SA CAB CTEST	37.569	11.080	-26.489	7,2
Total	63.309	26.683	-36.626	5,5
Paraíba				
EMP PUB LTDA	2.164	2.385	221	-0,1
EMP PB SA CP	556	929	373	-1,9
SA CAB CTEST	7.272	4.816	-2.456	0,7
Total	9.992	8.130	-1.862	0,3
Rio Grande do Norte				
EMP PUB LTDA	2.425	1.444	-981	0,4
EMP PB SA CP	655	609	-46	0,2
SA CAB CTEST	11.760	5.916	-5.844	1,6
Total	14.840	7.969	-6.871	1,0
Ceará				
EMP PUB LTDA	9.523	3.395	-6.128	2,2
EMP PB SA CP	2.776	2.649	-127	0,6
SA CAB CTEST	14.527	4.838	-9.689	2,6
Total	26.826	10.882	-15.944	2,4
Piauí				
EMP PUB LTDA	3.194	1.595	-1.599	0,6
EMP PB SA CP	1.638	1.927	289	-1,5
SA CAB CTEST	2.438	2.973	535	-0,1
Total	7.270	6.495	-775	0,1
Maranhão				
EMP PUB LTDA	3.266	2.040	-1.226	0,4
EMP PB SA CP	1.823	555	-1.268	6,4
SA CAB CTEST	13.780	4.681	-9.099	2,5
Total	18.869	7.276	-11.593	1,7
Tocantins				
EMP PUB LTDA	580	123	-457	0,2
EMP PB SA CP	86	136	50	-0,3
SA CAB CTEST	1.059	1.621	562	-0,2
Total	1.725	1.880	155	0,0
Amapá				
EMP PUB LTDA	805	422	-383	0,1
EMP PB SA CP	125	108	-17	0,1

(Continua)

(Continuação)

Natureza jurídica e UF	1996	2001	Diferença	Peso da UF na diferença
Amapá				
SA CAB CTEST	432	575	143	0,0
Total	1.362	1.105	-257	0,0
Pará				
EMP PUB LTDA	5.002	2.118	-2.884	1,0
EMP PB SA CP	1.654	1.442	-212	1,1
SA CAB CTEST	13.973	6.231	-7.742	2,1
Total	20.629	9.791	-10.838	1,6
Roraima				
EMP PUB LTDA	405	208	-197	0,1
EMP PB SA CP	85	41	-44	0,2
SA CAB CTEST	1.001	643	-358	0,1
Total	1.491	892	-599	0,1
Amazonas				
EMP PUB LTDA	6.632	4.140	-2.492	0,9
EMP PB SA CP	873	1.192	319	-1,6
SA CAB CTEST	8.665	2.293	-6.372	1,7
Total	16.170	7.625	-8.545	1,3
Acre				
EMP PUB LTDA	747	1.730	983	-0,4
EMP PB SA CP	262	543	281	-1,4
SA CAB CTEST	1.043	477	-566	0,2
Total	2.052	2.750	698	-0,1
Rondônia				
EMP PUB LTDA	3.359	1.326	-2.033	0,7
EMP PB SA CP	124	683	559	-2,8
SA CAB CTEST	3.884	1.642	-2.242	0,6
Total	7.367	3.651	-3.716	0,6

Fonte: Rais.

Elaboração: Ipea.

Nota: [1] As empresas listadas atendem aos códigos e conteúdos definidos pela Rais: EMP PUB LTDA-2011 – Empresa pública - sociedade por quotas de responsabilidade limitada; EMP PB SA CP-2020 – Empresa pública - sociedade anônima de capital fechado; SA CAB CTEST-2038 – sociedade anônima de capital aberto com controle acionário estatal.

Obs.: Há uma pequena diferença no total devido a 115 postos de região ignorada no item "empresa pública limitada".

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou elucidar algumas questões relacionadas à evolução do estoque e do perfil do emprego público no Brasil.

Uma análise da evolução dos dados de emprego público no país precisa destacar, antes de tudo, que não está havendo, nos últimos anos, um "inchaço" do Estado.

Por um lado, houve um pequeno aumento da relação entre empregados do setor público[86] e população residente nos anos mais recentes, mas este aumento apenas repôs o estoque relativo de empregados públicos que existia no início dos anos 1990. Por outro lado, comparando-se a evolução do número de empregos públicos ao de empregos privados formais desde 1995, percebe-se que houve, nos anos mais recentes, queda da proporção público/privado, o que revela, obviamente, que o dinamismo da geração de postos de trabalho no setor público mal acompanhou o dinamismo de geração de postos de trabalho do setor privado formal.

Deve-se destacar, sem embargo, que a expansão do emprego público nos últimos anos foi heterogênea sob diversos pontos de vista, especialmente quando se considera a esfera de governo. Os dados mostram que, desde meados do século XX, o peso do emprego na esfera municipal vem crescendo bastante, tendo tomado novo impulso mais recentemente, depois da promulgação da Constituição de 1988. Em um primeiro momento, a expansão do emprego nos municípios pode ser relacionada ao intenso processo de urbanização que adveio com a industrialização. Nas décadas mais recentes, por seu turno, a expansão do emprego no âmbito municipal deveu-se a fatores institucionais definidos pela Carta de 1988, que passou aos municípios e aos estados da Federação diversas atribuições que antes eram também ou exclusivamente realizadas pela esfera federal. Entre estas atribuições, destacam-se principalmente as atividades de educação básica e de saúde – justamente as que, em qualquer país, geram a maior parte dos postos de trabalho do setor público.

Ademais, nestes últimos anos a urbanização e toda a gama de necessidades de oferta de serviços públicos municipais dela advindos foram decisivos para que

86. Entendido no seu sentido mais amplo, ou seja, considerando-se a administração direta e a administração indireta, e incluindo-se nesta última também as empresas estatais (públicas e sociedades de economia mista).

aumentasse a geração de empregos públicos no âmbito municipal. A este respeito, convém citar a segurança pública – com destaque para a criação de guardas municipais – e a demanda por saneamento básico e outras obras de infraestrutura urbana – que pressupõem criação de empregos para a gestão cotidiana posterior à construção.

Tão relevante quanto a distribuição do emprego público segundo as esferas de poder foi a mudança do perfil do emprego público segundo os vínculos de emprego dos servidores. Deste ponto de vista, tem acontecido algo que deve ser visto como alvissareiro: houve aumento do peso do emprego público em regime estatutário, e dimuição relativa dos empregos com contratos de trabalho regidos pela CLT e de diversas formas precárias de contratação (consultores, estagiários, bolsistas etc.). Isto se deu por conta das recentes realizações de concursos públicos, em todas as esferas de governo.

Entre 1997 e 2001, especialmente, a queda do emprego dos celetistas deveu-se às privatizações, que se concentraram naquele período; deve-se destacar, contudo, que, mais recentemente, a ampliação do peso do emprego público em regime estatutário (e consequente queda da participação dos celetistas) deveu-se à ampliação de contratações via concursos públicos, nas três esferas de poder e nas três esferas de governo. Isto favorece a democratização na contratação dos servidores, além de dotar de maior qualidade funcional e de compromisso republicano o corpo de funcionários públicos.

Em suma, os dados apresentados neste texto revelam que há espaço para o crescimento do estoque absoluto e da participação relativa do emprego público no Brasil. O fortalecimento da democracia, com o consequente aumento da demanda por serviços públicos de amplo alcance e políticas sociais universalistas, bem como a necessidade de ampliação e melhoria da infraestrutura urbana, são fatores que, somados, justificam a necessidade de ampliação do emprego público no Brasil.

A experiência internacional[87] ensinou que momentos de fortalecimento da democracia, em todos os países, são invariavelmente acompanhados de expansão da oferta de serviços públicos, dando vazão a demandas crescentes por direitos sociais, por melhoria da qualidade de vida das parcelas menos favorecidas das sociedades (o que inclui, por exemplo, aumento da infraestrutura urbana) e melhoria da distribuição de renda.

87. Descrita por este autor em texto para discussão do Ipea intitulado *Emprego público nos países desenvolvidos*: evolução histórica e diferenças nos perfis.

Esta maior oferta de serviços públicos fez-se, invariavelmente, com expansão do emprego público.

No caso brasileiro é problemático que a democratização desafortunadamente tenha coincidido com um período de crise econômica. No entanto, conforme mostrado neste texto, o emprego público teve uma expansão razoável nos anos 1980, não obstante as circunstâncias econômicas extremamente adversas do período. Dados aqui avaliados mostraram, inclusive, que a expansão do emprego público nos anos 1980, embora não tenha sido suficiente para fazer frente às enormes necessidades da população brasileira, foi fundamental para que os resultados do conjunto do mercado de trabalho não fossem ainda piores. De resto, os exercícios de decomposição apresentados permitiram concluir que o emprego público pode ter um efeito estruturante no mercado de trabalho brasileiro como um todo, notadamente se a sua expansão vier acompanhada de um crescimento expressivo do emprego formal no setor privado – conforme tem acontecido desde 2004.

O mais importante vetor de atuação do emprego público no contexto de mudanças esperadas para a economia brasileira nos próximos anos está relacionado à necessidade de ampliação de gastos em infraestrutura física e social. Esta ampliação seria mais profícua se viesse acompanhada da definição de um novo padrão de crescimento econômico, baseado no fortalecimento do mercado interno de consumo e vinculado a uma nova forma de repartição dos ganhos de produtividade social, com redução de jornada de trabalho, reforma tributária em favor de uma tributação mais progressiva, garantia dos direitos sociais já existentes e sua ampliação. Nesse contexto de uma política econômica e social mais estruturante, a ampliação do emprego público seria não só inevitável, mas também viria acompanhada pelo aumento do nível de emprego no setor privado, que se voltaria para o mercado interno de consumo ampliado pela recuperação econômica.

A ampliação do emprego público teria um duplo efeito estruturante sobre o mercado de trabalho brasileiro. Em primeiro lugar, de forma direta, pois as ocupações do setor público ostentam a prerrogativa de serem estáveis e formalizadas, ampliando a formalização do mercado de trabalho, com resultados especialmente relevantes nas áreas em que a informalidade, mesmo para padrões brasileiros, é alta (e há elementos para supor que a ampliação do emprego público continue a ocorrer na direção de

regiões menos ricas e de cidades menores). Ademais, deve-se sublinhar seus efeitos indiretos. A ampliação da massa salarial advinda da expansão do emprego público gera uma demanda estável e de impacto significativo notadamente em regiões de menor nível médio de renda – conforme, aliás, já tem acontecido na economia brasileira. A massa salarial gerada por estas ocupações promove a criação de uma série de atividades do setor privado cujos empresários (qualquer que seja o porte das empresas em questão) tendem a formalizar a contratação da mão de obra, dado o contexto esperado de manutenção de demanda pelos bens e serviços vendidos para este contingente novo de trabalhadores. A expansão do emprego público decorrente do aumento dos gastos sociais já tem se revelado elemento importante para o recente processo de formalização do mercado de trabalho brasileiro, conforme salientou Cardoso Jr. (2007).

Por fim, seria oportuno registrar, com base nas evidências históricas do Brasil e de outros países, que, em períodos de intenso crescimento econômico ou de mudanças estruturais advindas do desenvolvimento de novas fontes de energia ou modelos de transporte, cabe ao Estado nacional assumir novas tarefas. É o que se espera que aconteça a partir de agora no Brasil, quando a exploração das reservas do pré-sal, além de promover expressivo crescimento da economia brasileira no futuro próximo, exigirá do Estado brasileiro capacitação para atuar em novas funções. Não se trata aqui de discutir a criação de uma ou mais estatais para gerir as reservas e controlar a comercialização dos derivados de petróleo. Tal fato pode ou não ocorrer. Todavia, é certo que as atividades de regulação desta nova atividade econômica, bem como as atividades de infraestrutura (realizadas ou não pelo Estado, mas necessariamente pelo menos reguladas por ele) deverão demandar ampliação das atribuições do Estado. Ademais, as importantes mudanças estruturais promovidas pela exploração desta nova fonte de energia também demandarão, direta ou indiretamente, novas formas de atuação do Estado nacional. As regras de partilha dos *royalties* e os benefícios econômicos e fiscais gerados pela nova atividade e pelo desenvolvimento de inúmeras atividades correlatas (por exemplo, infraestrutura de transportes, ampliação da produção de equipamentos para a exploração das reservas, e a alvissareira cadeia industrial a ser criada no setor petrolífero e químico em geral) deverão beneficiar estados e municípios que, por sua vez, vão ter mais recursos para expandir a estrutura de oferta de serviços públicos. Todas estas transformações econômicas e sociais, bem como – não se deve esquecer – as necessidades geradas pela nova posição do Brasil no cenário geopolítico internacional (dada a magnitude das reservas em comparação com as já existentes e exploradas no país

e também em comparação inclusive com as reservas de outros países do mundo, sem contar sua importância estratégica) demandarão do Estado brasileiro uma expansão de suas atividades estratégicas, o que deverá gerar a necessidade de uma vigorosa expansão do emprego público em diversas esferas de governo e em diversas atividades e para diversas profissões.

Esta parece ser uma tendência inexorável para a trajetória do emprego público no Brasil, cuja expansão não deverá, necessariamente, promover uma pressão sobre os orçamentos públicos nas três esferas de governo, pois eles também deverão crescer, sob o cenário de crescimento econômico acompanhado das mudanças estruturais que se avizinham. Tampouco deverá provocar (basta verificar o que aconteceu no período 2003-2007 – tabela 25), necessariamente, uma ampliação do peso do emprego público no conjunto do mercado de trabalho brasileiro, dado que a geração de postos de trabalho no setor privado – conforme tem sido verificado nos anos recentes de crescimento, mesmo que obstaculizados pela crise do segundo semestre de 2008 e primeiro de 2009 – também deve ser bastante impulsionada.

REFERÊNCIAS

BALTAR, P. E. A. Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil. **Economia e Sociedade**, n. 6, junho, 1996.

_____. Crise contemporânea e mercado de trabalho no Brasil. *In:* OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Economia e Trabalho – textos básicos**. Campinas: IE/Unicamp, 1998.

_____. Estrutura econômica e emprego urbano na década de 1990. *In:* PRONI, M. W.; HENRIQUE, W. (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade**: o Brasil nos anos 90. Campinas: Ed. da UNESP, 2003.

BALTAR, P. E. A.; DEDECCA, C.; HENRIQUE, W. Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil. *In:* OLIVEIRA, C. A. B.; MATTOSO, J. (Org.). **Crise e trabalho no Brasil**: modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta, 1996.

BARBOSA, A.; MORETTO, A. **Políticas de emprego e proteção social**. Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, v. 1, 1998. (Coleção ABET).

BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil – ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, v. 2, 1983.

_____. **Desenvolvimento capitalista no Brasil – ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, v. 1, 1982.

BENEVIDES, M. V. M. **O governo Kubitschek**: desenvolvimento econômico e estabilidade política. Paz e Terra, 1976.

BRAVO, P. V. A distribuição de renda e as opções de desenvolvimento. *In:* SERRA, J. (Org.). **América Latina – ensaios de interpretação econômica**. Paz e Terra, 1979.

CACCIAMALI, M. C. Globalização e processo de informalidade. **Economia e Sociedade**, n.14, jun., 2000.

_____. **Mudanças estruturais e o ajustamento do mercado de trabalho no Brasil na década de 80**. Encontro Nacional de Estudos do Trabalho, n. 2, São Paulo, ABET,1991.

_____. Distribuição de renda, formas de participação na produção e setor informal. **Mimeo.**

_____. A economia Informal 20 anos depois. **Mimeo.**

CANO, W. **Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional**. Campinas: Ed. UNICAMP, 1993.

CARDOSO DE MELLO, J. M. **Capitalismo tardio**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.

CARDOSO JR., J. **De volta para o futuro? As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal**. Brasília: Ipea, novembro de 2007. (Texto para Discussão, n. 1310).

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora Unesp, IE, Unicamp, 2002.

_____. A economia brasileira no período 1974-1989. **Economia e Sociedade**, n. 2, Campinas, ago., 1993.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 1998.

CASTRO, A. B.; LESSA, C. **Introdução à economia**: uma abordagem estruturalista. Ed. 33, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

COUTINHO, M. **Distribuição de renda e mobilidade social no Brasil**. Tese (Doutorado), IFCH/Unicamp, Campinas, 1984.

CRUZ, P. R. D. Notas sobre o endividamento brasileiro nos anos setenta. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Org.). Desenvolvimento capitalista no Brasil – ensaios sobre a crise. São Paulo: Brasiliense, v. 2, 1983.

DEDECCA, C. S. Notas sobre a evolução no mercado de trabalho no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, Ed. 34, v. 25, n. 1 (97), jan./mar. 2005.

_____. Anos 90: a estabilidade com desigualdade. *In:* PRONI, M.; HENRIQUE, W. (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade**: o Brasil nos anos 90. São Paulo: Editora Unesp; Campinas/SP: Editora da Unicamp, 2003.

_____. **Dinâmica econômica e mercado de trabalho urbano**: uma abordagem da Região Metropolitana de São Paulo. Tese (Doutorado), IE/Unicamp, Campinas, 1990.

DEDECCA, C. S.; PACHECO, C. A. Mercado de trabalho não-agrícola: mitos e realidade. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.4, n.3/4, 1990.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **A situação do trabalho no Brasil**. São Paulo: Dieese, 2001.

_____. **Anuário dos trabalhadores**. São Paulo, Diversos anos.

EDWARDS, R.; REICH, M.; GORDON, D. (Org.). **Labor market segmentation**. Massachusetts, D.C.: Health Company, 1975.

FILGUEIRAS, L. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. Ed. Civilização Brasileira, 1959.

GONÇALVES, R. Distribuição de riqueza e renda: alternativa para a crise brasileira. *In:* LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação – balanço do governo FHC**. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 1999.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 4ª edição, Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1986.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Comunicado da Presidência, n. 19**. Brasília/DF.

_____. **Comunicado da Presidência, n. 24**. Brasília/DF.

KREIN, J. D. **O aprofundamento da flexibilidade do trabalho no Brasil dos anos 90.** Dissertação (Mestrado), IE/UNICAMP, 2000.

_____. A tendência da flexibilização do tempo de trabalho. **Revista da ABET**, v. 6, 2007.

KALDOR, N. **Essays on economic stability and growth**. The Free press of Glencoe, Illinois, USA, 1960.

LANGONI, C. G. **Distribuição de renda e crescimento econômico do Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Expressão e Cultura, 1973.

LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação – balanço do governo FHC**. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 1999.

LESSA, C.; DAIN, S. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. *In:* BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.

LESSA, C. **A estratégia do desenvolvimento 1974-1976**: sonho e fracasso. Campinas, UNICAMP, 1ª edição, 1998.

MACAMBIRA, J.; CARLEAL, L. M. F. (Orgs.). **Emprego, trabalho e políticas públicas**. Fortaleza: IDT, Banco do Nordeste do Brasil, 2009.

MALAN, P.; WELLS, J. Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil. *In:* TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. (Org.). **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

MATTOS, F. A. M. **Emprego e distribuição de renda nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro**: os anos 80. Dissertação (Mestrado), IE/Unicamp, Campinas, 1994.

_____. Desenvolvimento econômico e distribuição de renda no pós-guerra na América Latina. **Revista Horizontes,** Bragança Paulista: Ed. USF, v. 11, n. 2, jul./dez. 1993.

_____. Aspectos históricos e metodológicos da evolução recente do perfil distributivo brasileiro. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 2, São Paulo, abril/jun., 2005.

_____. Assimetria no capitalismo contemporâneo: para uma crítica do atual processo de globalização. *In:* **Anais do III Encontro da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP)**. Campinas: 2006.

MATTOS, F. A. M.; CARDOSO JR., J. Novas evidências acerca da questão distributiva pós-Plano Real. **Leituras de Economia Política**, Campinas: IE/Unicamp, n. 7, p. 29-55, jun./dez. 1999.

MATTOSO, J.; POCHMANN, M. Mudanças estruturais e o trabalho no Brasil dos anos 90. **Economia e Sociedade**, n.10, junho, 1998.

MOREIRA, M. Evolução e perspectivas da dinâmica demográfica brasileira: concentração populacional e migração. *In:* GONÇALVES, F. (Org.). **O novo Brasil urbano:** impasses, dilemas e perspectivas. Porto Alegre: Ed. Mercado Aberto, 1995.

OLIVEIRA, C. A. B.; MATTOSO, J. (Org.). **Crise e trabalho no Brasil**: modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta, 1996.

OLIVEIRA, C. A. B. Formação do mercado de trabalho no Brasil. *In:* OLIVEIRA, M. A.

(Org.). **Economia e Trabalho – textos básicos**. Campinas: IE/Unicamp, 1998a.

OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Economia e Trabalho – textos básicos**. Campinas: IE/Unicamp, 1998b.

PACHECO, C. A.; POCHMANN, M. Transformações do mercado de trabalho: experiência internacional e brasileira recente. UNICAMP, 1997. (**Mimeo**).

PALMA, J. G. **Quatro fontes de desindustrialização e um novo conceito de "doença holandesa"**. FIESP/IEDI, 2005.

PINTO, A. Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente. *In:* SERRA, J. (Org.). **América Latina – ensaios de interpretação econômica**. 2ª edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

PEREIRA, C. P. **Dinamismo econômico e mercado de trabalho no Brasil**: uma abordagem geral dos últimos 40 anos e estudo empírico do período recente. Monografia, Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, 2009.

POCHMANN, M. **A década dos mitos**. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. **O trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Contexto, 1999.

_____. **O emprego no desenvolvimento da Nação**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

PRONI, M.; HENRIQUE, W. (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade**: o Brasil nos anos 90. São Paulo: Ed. Unesp; Campinas/SP: Editora da Unicamp, 2003.

REZENDE, F.; CASTELO BRANCO, F. P. O emprego público como instrumento de política econômica. *In:* REZENDE, F., *et al.* **Aspectos da participação do governo na economia.** Rio de Janeiro: IPEA/INPES, Série monográfica, n. 26, 1976.

SABÓIA, J. **Emprego e renda no Brasil durante a década de oitenta**. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1994. (Texto para Discussão, n. 314).

SALM, C. Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil: uma leitura crítica. *In:* BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Vol. 1 e 2, Brasília: Ipea, 2007.

SANSON, J. R.; MOUTINHO, L. M. G. **A evolução do emprego público no Brasil**: 1950-1980. Porto Alegre (RS): Ensaios FEE, vol. 8, n. 2, 1987.

SANTOS, A. L. Encargos sociais e custo do trabalho no Brasil. *In:* OLIVEIRA, C. A. B.; MATTOSO, J. (Org.). **Crise e trabalho no Brasil**: modernidade ou volta ao passado? São Paulo: Scritta, 1996.

SAWYER, D. O. (Org.). **PNADs em foco – Anos 80**. ABEP, 1989.

SCHNEIDER, E. M.; RODARTE, M. M. S. Evolução do mercado de trabalho metropolitano: entre meados das décadas de 1990 e 2001. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 4, p. 74-102, out./dez. 2006.

SERRA, J. (Org.). **América Latina – ensaios de interpretação econômica**. 2ª edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

SINGER, P. Desenvolvimento e repartição da renda. *In:* TOLIPAN, R. e TINELLI, A. C. (Org.). **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

SOUZA, P. R. **Emprego, salários e pobreza**. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. O setor informal e a pobreza urbana na América Latina. *In:* SOUZA, P. R. **Emprego, salários e pobreza**. São Paulo: Hucitec, 1980.

SUZIGAN, W. **A indústria brasileira – origem e desenvolvimento**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986.

TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. (Org.). **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2011

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Marco Aurélio Dias Pires
Everson da Silva Moura

Revisão
Luciana Dias Jabbour
Reginaldo da Silva Domingos
Andressa Vieira Bueno (estagiária)
Leonardo Moreira de Souza (estagiário)

Editoração
Bernar José Vieira
Cláudia Mattosinhos Cordeiro
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br
Tiragem: 500 exemplares

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA