

Trajetória do emprego público no Brasil desde o início do século XX*

Fernando Augusto Mansor de Mattos**

Doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Professor e Pesquisador no Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF)

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar um retrato da trajetória do emprego público no Brasil desde o início do século XX, mas com ênfase na primeira década do século XXI. O artigo pretende preencher uma lacuna na área de Ciências Sociais, que possui poucos trabalhos procurando compreender os condicionantes das mudanças ocorridas no perfil do emprego público brasileiro nos últimos anos. Avaliando as transformações históricas ocorridas no período em questão, pode-se perceber que os aspectos da atuação estatal que mais afetaram o mercado de trabalho do setor público brasileiro foram os relacionados à formulação de políticas públicas, à regulação do processo de desenvolvimento econômico e social e ao desenvolvimento de atividades produtivas estatais propriamente ditas (empresas públicas, empresas estatais ou de economia mista). Neste estudo, o emprego público é considerado no seu sentido mais amplo, ou seja, inclui os trabalhadores da administração direta e da administração indireta, nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Essa 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.

* Artigo recebido em mar. 2014 e aceito para publicação em nov. 2014.
Revisor de Língua Portuguesa: Mateus da Rosa Pereira.

** E-mail: fermatt1@hotmail.com

Palavras-chave

Emprego público; mercado de trabalho brasileiro; desenvolvimento econômico no Brasil.

Abstract

This article aims to present the trajectory of public employment in Brazil since the beginning of the twentieth century, focusing on the first decade of the 21st century. This study aims to bridge a gap in the field of social sciences, which has few studies aiming to understand the changes which took place in the profile of Brazilian public employment in recent years. Taking into account the historical changes in said period, one notices that the elements of governmental action which impacted the Brazilian public employment the most were related to public policy making, the regulation of the economic and social development process and the activities developed by State enterprises (governmental enterprises, state-owned enterprises and semi-public companies). In this study, public employment is considered in its most comprehensive aspect, including workers in direct and indirect administration and also in all government spheres (federal, states and municipalities). This characterization of public employment is compatible with the international classification found in institutions such as the International Labour Organization, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the World Bank.

Keywords

Public employment; Brazilian labor market; economic development in Brazil.

Classificação JEL: J01, J21

Apresentação

O objetivo deste artigo é apresentar um painel que retrate a trajetória do emprego público no Brasil desde o início do século XX, mas com ênfase na primeira década do século XXI. Com base nas características que moldaram o perfil do emprego público no período estudado, o estudo procura

compreender os principais condicionantes da evolução do emprego público brasileiro e sua contribuição para as transformações ocorridas no mercado de trabalho brasileiro na primeira década do século XXI. Como resultado dessa análise da evolução histórica do emprego no setor público brasileiro, pretende-se desmistificar, ao longo do estudo (e, principalmente, nas conclusões), algumas afirmações de senso comum acerca da dimensão e do perfil do setor público brasileiro, presentes no recente debate acerca do papel do Estado na economia brasileira.

As fontes de dados utilizadas neste estudo são as Pesquisas Nacionais por Amostras de Domicílios (PNADs) e os Censos Demográficos, produzidos e divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além de dados citados por outros autores.

Neste artigo, o emprego público é considerado em seu sentido mais amplo, conforme ocorre nos compêndios internacionais que tratam do tema, como os da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e também do Banco Mundial. 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 (federal, estaduais e municipais), mas também as ocupações da administração indireta (autarquias, fundações e demais órgãos autônomos do setor público) bem como os empregados de empresas estatais (tanto de empresas públicas quanto de sociedades de economia mista sob controle direto ou indireto do Estado).

As porcentagens calculadas de emprego público em relação ao conjunto dos ocupados incluem as ocupações formais e as informais do setor privado.

O artigo está dividido em duas seções, além das conclusões, sendo que a segunda é constituída de cinco subseções. A primeira seção trata, em linhas gerais, da evolução do emprego público no século XX. Na segunda seção, é tratada, de forma mais detalhada do que na anterior, a evolução do emprego público na primeira década do século XXI. Essa análise faz-se sob diversas formas de desagregação de seus dados, procurando captar diversas características da evolução recente do perfil do emprego público no Brasil. Nas conclusões, procura-se desmistificar algumas afirmações correntes acerca do perfil e da quantidade de emprego público no Brasil, além de apontar as mudanças futuras que devem ocorrer no mercado de trabalho do setor público, como resultado das transformações estruturais da economia e da sociedade brasileiras que se avizinham nos próximos anos.

1 Constituição e evolução do mercado de trabalho do setor público brasileiro no século XX

As ocupações no setor público brasileiro, desde o Império e mesmo durante a constituição da República, eram vistas como um privilégio, como uma sinecura, e beneficiavam, com cargos na administração pública, alguns indivíduos ligados à estrutura de poder e à elite econômica (Carvalho, 2011).

Nas primeiras décadas do século XX, o número de funcionários públicos no Brasil era reduzido.¹ Dados de série histórica do IBGE revelam que, em 1920, havia somente cerca de 200.000 funcionários públicos no Brasil e, em 1940, não mais do que 500.000. 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.

Nas duas primeiras décadas do século XX, 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 e, ainda, no controle do comércio e das relações exteriores (Carvalho, 2011). Apenas a partir dos anos 1920 é que o Governo Federal buscou estabelecer políticas nacionais nas áreas de educação, saúde e telecomunicações (Carvalho, 2011). Até então, as únicas atividades de ocupação no setor público definida em âmbito federal restringiam-se às Forças Armadas e aos Correios e Telégrafos. Nota-se, pelos dados da Tabela 1, que, em 1940, portanto ainda pouco antes do período de instalação da indústria pesada no País, a participação do emprego público em relação ao total da população ainda era ínfima 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.²

¹ Dados do Censo Demográfico de 1872 indicam que os ocupados classificados como empregados públicos representavam apenas 0,37% da população brasileira; em 1920, esse percentual havia subido apenas para 0,60% da população. No primeiro caso, mais de 50% do contingente de ocupados do setor público era formado por militares; no segundo, cerca de 45%.

² Pochmann (2008) destaca que, em 1920, o total de funcionários públicos em relação à População Economicamente Ativa 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. Esses percentuais sempre estiveram bem abaixo dos de países desenvolvidos.

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 (Fausto, 2011). Entretanto ainda não estavam postas as condições e a necessidade de o Estado Nacional atuar diretamente como empregador, algo que se torna um pouco mais comum apenas a partir dos anos 50, 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; 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. A partir especificamente do Estado Novo, o setor público brasileiro começou a ser reformulado, iniciando um processo de transformações que o capacitaria a tornar-se agente da modernização brasileira que já estava em curso desde a Revolução de 1930 (Fausto, 2011). De 1930 em diante, foram criadas dezenas de comissões, instituições e órgãos de planejamento e/ou de promoção das atividades econômicas,³ notadamente as ligadas às atividades agrícolas e àquelas voltadas para a industrialização.⁴

Dos anos 50 em diante, dadas às exigências do planejamento e da organização do processo de industrialização e dado que a urbanização tomou uma trajetória de crescimento exponencial, a burocracia estatal passou a crescer a uma média de 65% a cada década, até a década de 80.⁵ A inexis-

³ Conforme, por exemplo, Ianni (1986, cap. 2).

⁴ Draibe (2004) lista uma série de instituições criadas no período 1930-45 e relacionadas, na maior parte dos casos, à regulação e/ou à promoção de atividades econômicas, tanto do setor agrícola quanto do industrial. Os Ministérios passaram a contar com números crescentes de autarquias ou atividades que exigiram a contratação de funcionários públicos. Além da promoção e regulação das atividades econômicas, a emergência da “questão social”, após a Revolução de 1930, também exigiu do Estado brasileiro a expansão de suas atividades e, portanto, a expansão de seu contingente de funcionários. Um exemplo disso pode-se perceber pela criação e posterior ampliação das funções do Ministério do Trabalho. Atividades de regulação econômica também geraram uma parcela expressiva dos novos postos de trabalho criados no setor público no período da industrialização brasileira.

⁵ 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 90, que o Estado brasileiro esteja se tornando cada vez mais “inchado” nas últimas décadas. Nas décadas de 50, 60, 70 e 80, o total de funcionários públicos no Brasil cresceu, respectivamente, 60%, 68%, 59% e 65%. Na década de 90, apenas 12%, e no século XXI, até agora, tem crescido em um ritmo semelhante ao da última década do século XX.

tência de políticas públicas de âmbito federal, até a década de 40, 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 80 — e notadamente depois da Constituição Federal promulgada em 1988 — que o Estado Nacional passou a formular políticas públicas para diversas áreas, além de ampliar sua presença na regulação das atividades econômicas.⁶ Antes de 1980, somente nas áreas de saúde e de educação é que havia de fato políticas públicas de âmbito federal, sendo essa a principal razão que explica o número modesto de funcionários públicos no País até a década de 70. Ademais, foi a adoção de uma crescente gama de políticas públicas de âmbito federal, 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.⁷ Essas diferenças regionais reduziram-se bastante ao longo do século,⁷ mas ainda existem, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1

Evolução do estoque de empregos públicos como proporção da população total no Brasil e nas grandes regiões — 1940-2000

	(%)			
ANOS	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, já se encontrava em sua etapa monopolista. Ou seja, a chamada **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, criação da previdência social e seu posterior gerenciamento, promoção da saúde pública, constituição de um

⁶ A Constituição Federal de 1988 também criou diversos órgãos no Setor Judiciário.

⁷ A próxima seção apresenta dados mais detalhados acerca das diferenças regionais da presença do emprego público no País.

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.

As empresas estatais tiveram atuação decisiva para a realização dos vultosos investimentos necessários nas áreas estratégicas (infraestrutura e produção de matérias-primas) para impulsionar a industrialização pesada no País (Draibe, 2004). O setor privado não tinha capacidade financeira para realizar esses investimentos. Não havia, tampouco, um sistema financeiro institucionalmente capaz e economicamente robusto 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 (e, por conseguinte, o surgimento de mais um fator impulsionador do emprego público no País), que tornaram viável o processo de industrialização e as transformações econômicas dela resultantes. O papel do Estado e a presença de empresas estatais foram maiores justamente nos países da América Latina que tiveram maior desenvolvimento industrial, como Brasil, Argentina e México. Ainda na década de 70, 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 Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).⁸

Historicamente, no caso brasileiro, o Estado assumiu, portanto, durante o processo de industrialização, tarefa protagonista na articulação entre o setor privado nacional e o setor privado estrangeiro, o qual foi fundamental para a instalação de setores de atividade cujo grau de desenvolvimento tecnológico estava bastante acima da média da estrutura produtiva até então existente no País. 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 (Draibe, 2004).

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, como, por exemplo, Costa Rica, Panamá, Argentina e Uruguai⁹). As

⁸ Sobre a atuação do Estado na formulação da política econômica, as transformações da economia e os desafios colocados pelo II PND, ver, entre outros: Lessa (1998), Belluzzo e Coutinho (1982) e Belluzzo e Coutinho (1983).

⁹ Mattos (2011) é um estudo que corrobora essa afirmação.

razões para isso relacionam-se a aspectos históricos e institucionais ligados ao processo de desenvolvimento econômico 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 50 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 População Economicamente Ativa (PEA), quer em relação à população. Essa situação contrasta com a da realidade vigente nos países europeus mais desenvolvidos.

No caso brasileiro, deve-se destacar que, apesar das novas atribuições do Estado Nacional e em especial das esferas de governo estadual e municipal, a partir dos anos 80, e a despeito da significativa expansão dos serviços públicos nas últimas décadas, a participação relativa das ocupações do setor público no conjunto das ocupações do mercado de trabalho brasileiro não atingiu, nos primeiros anos do século XXI, um patamar muito diferente ao que a caracterizava no início dos anos 80. Para isso contribuíram, além dos fatores acima mencionados, a crise fiscal deflagrada pela crise da dívida externa, nos anos 80, e a própria fragilidade financeira do setor público, situação que, no limite, acaba impactando na baixa qualidade da oferta de serviços públicos e na falência de investimentos públicos em equipamentos da infraestrutura urbana e social que, conforme ocorreu nos países desenvolvidos, quando são colocados em funcionamento, acabam gerando a necessidade de contratação de expressivos contingentes de força de trabalho, como ocorre em escolas (de todos os níveis de ensino), hospitais, postos de saúde, atividades de transporte urbano, etc.

A baixa qualidade da oferta de serviços públicos 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 devotada ao incentivo das atividades exportadoras, etc.), bem como para o atendimento de demandas imediatas e cotidianas da população (na saúde, na educação, na segurança pública, no acesso à justiça, nos serviços de transportes públicos, etc.).

A Tabela 2 apresenta dados sobre as principais atividades do setor público brasileiro e sua expansão após 1950. Conforme aconteceu em países desenvolvidos em período semelhante,¹⁰ foram as atividades sociais as que tiveram maior crescimento do contingente de assalariados no setor público, nomeadamente a educação pública e as atividades de saúde. A segurança pública e os serviços industriais de utilidade pública também se destacaram, refletindo as demandas advindas do processo intenso de urbanização ocorrido no Brasil nos anos da industrialização. Nas atividades de transportes, comunicações e armazenagem, o crescimento foi modesto, e bem inferior ao que ocorreu em países desenvolvidos, resultado das deficiências de infraestrutura que caracterizaram a evolução da sociedade brasileira nos anos em questão.

Tabela 2

Pessoas de 10 anos ou mais ocupadas por ramos e classes de atividades típicas do setor público no Brasil — 1950-1980

RAMOS E CLASSES DE ATIVIDADES	1950	1960	1970	1980	(1.000)
					DIFE-RENÇA 1980-1950
Serviços industriais de utilidade pública (1)	118,7	146,2	287,4	410,7	292,0
Transporte, comunicação e armazenagem	301,3	360,1	348,4	423,6	122,3
Transporte ferroviário	196,4	212,9	170,0	134,9	-61,5
Serviços portuários	51,4	70,1	58,8	70,9	19,5
Serviços postais	38,3	56,2	69,1	74,4	36,1
Telefones	15,2	20,9	50,5	143,4	128,2
Atividades sociais	208,3	422,1	947,7	1.730,4	1.522,1
Ensino público	149,1	294,6	735,9	1.240,8	1.091,7
Assistência médico-hospitalar pública	32,7	75,9	132,8	371,5	338,8
Previdência Social (2)	26,5	51,6	79,0	118,1	91,6
Administração pública, legislativo e justiça	260,8	363,7	633,5	1.133,1	872,3
Defesa nacional e segurança pública	251,9	349,2	518,8	589,2	337,3
TOTAL	1.141,0	1.641,3	2.735,8	4.287,0	3.146,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (*apud* Sanson e Moutinho, 1987).

(1) Ao ramo de atividade serviços industriais de utilidade pública dos Censos de 1950 a 1970 foi acrescentada a classe de atividades saneamento, abastecimento e melhoramentos urbanos inclusive abastecimento de água, eletricidade, gás e serviços de esgoto, para haver consistência com a nova classificação de atividades adotada no Censo de 1980. (2) Em 1980, o Censo distingue a previdência social privada da pública, das quais só se usou a última.

¹⁰ Ressalvando que, na maioria dos países desenvolvidos, a participação do emprego público em relação ao total de ocupados tenha sido sempre superior à do Brasil. Para uma comparação internacional, ver Mattos (2011) e Sanson e Moutinho (1987).

Os dados da Tabela 3 reorganizam os dados da tabela anterior, explicitando a evolução da participação percentual de cada tipo de atividade no conjunto do emprego público brasileiro. Maior destaque ocorre com as atividades de caráter social, cuja participação percentual no conjunto do emprego público mais do que dobrou nos 30 anos iniciados em 1950, resultado da geração de mais de 1,5 milhão de postos de trabalho nessas atividades (Tabelas 2 e 3).

Tabela 3

Pessoas de 10 anos ou mais ocupadas por ramos e classes de atividades típicas do setor público em distribuição percentual no Brasil — 1950-1980

RAMOS E CLASSES DE ATIVIDADES	1950	1960	1970	1980
Serviços industriais de utilidade pública (1)	10,4	8,9	10,5	9,6
Transporte, comunicação e armazenagem	26,4	21,9	12,7	9,9
Transporte ferroviário	17,2	13,0	6,2	3,1
Serviços portuários	4,5	4,3	2,1	1,7
Serviços postais	3,4	3,4	2,5	1,7
Telefones	1,3	1,3	1,8	3,3
Atividades sociais	18,3	25,7	34,6	40,4
Ensino público	13,1	17,9	26,9	28,9
Assistência médico-hospitalar pública	2,9	4,6	4,9	8,7
Previdência Social (2)	2,3	3,1	2,9	2,8
Administração pública, legislativo e justiça	22,9	22,2	23,2	26,4
Defesa nacional e segurança pública	22,1	21,3	19,0	13,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (*apud* Sanson e Moutinho, 1987).

(1) Ao ramo de atividade serviços industriais de utilidade pública dos Censos de 1950 a 1970 foi acrescentada a classe de atividades saneamento, abastecimento e melhoramentos urbanos inclusive abastecimento de água, eletricidade, gás e serviços de esgoto, para haver consistência com a nova classificação de atividades adotada no Censo de 1980. (2) Em 1980, o Censo distingue a previdência social privada da pública, das quais só se usou a última.

Outro elemento da evolução do emprego público brasileiro que merece ser avaliado se refere à sua distribuição regional. A Tabela 4 mostra que a participação das regiões mais pobres do País no conjunto do emprego público nacional — contrariamente ao que reza o senso comum — é menos expressiva, sendo inclusive menor do que a contribuição da população de cada região para o conjunto da população brasileira.¹¹ Essa outra dimensão da desigualdade brasileira reflete justamente o fato de que foi nas regiões mais industrializadas que o setor público mais se expandiu nas décadas de 50 a 80, revelando a íntima relação existente entre industrialização e ex-

¹¹ Na próxima seção, a evolução recente do emprego público por habitantes merecerá uma análise mais detida.

pansão do Estado.¹² De todo modo, pode-se constatar que essa diferença inter-regional diminuiu ao longo das décadas da industrialização no Brasil, e esse fato não parece estar relacionado apenas à transferência da capital da República para a Região Centro-Oeste do País, ocorrida em 1960 e que continuou tendo desdobramentos nos anos seguintes, em virtude da transferência de diversas instituições e/ou de cargos para a nova capital federal. A diminuição da ampla desigualdade regional da distribuição do emprego público no Brasil deveu-se à própria expansão da presença do Estado Nacional na vida econômica e social brasileiras, na forma de ampliação das políticas públicas de caráter federal, além da expansão das atividades de regulação econômica, que foram sendo criadas ao longo do período de industrialização. O advento da redemocratização em meados dos anos 80, e, nesse contexto, a entrada em vigor da Constituição de 1988, consolidaram essa redução das enormes desigualdades regionais herdadas do início do século — sem, contudo, eliminá-las.

Tabela 4

Evolução do emprego público nas regiões brasileiras — 1950-1980

REGIÕES	NÚMEROS ABSOLUTOS (1.000)				DISTRIBUIÇÃO POR REGIÃO (%)			
	1950	1960	1970	1980	1950	1960	1970	1980
Norte	37,2	55,0	95,3	189,8	3,3	3,4	3,5	4,4
Nordeste	206,2	304,7	535,9	911,5	18,1	18,6	19,6	21,3
Sudeste	703,4	973,4	1.502,1	2.128,8	61,6	59,3	54,9	49,7
Sul	171,8	269,0	453,5	701,2	15,1	16,4	16,6	16,4
Centro-Oeste ..	22,4	39,4	148,4	355,7	2,0	2,4	5,4	8,3
BRASIL	1.141,0	1.641,5	2.735,2	4.287,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (*apud* Sanson e Moutinho, 1987).

A redução das disparidades regionais na distribuição do emprego público, desde meados do século XX, foi acompanhada de uma expansão em termos absolutos e também em termos relativos do emprego público no Brasil. Os dados da Tabela 5 revelam que, entre os censos de 1950 e o de 1991, houve uma contínua expansão do peso relativo (medido pela participação percentual) do emprego público no conjunto da ocupação brasileira¹³.

¹² Sobre isso, ver também Mattos (2011); Sanson e Moutinho (1987) e, para uma discussão teórica da relação entre desenvolvimento econômico e expansão do setor público, ver Berry e Lowery (1987) e Rose (1976).

¹³ Trata-se aqui de ocupação, pois são incluídos também postos de trabalho não assalariados, existentes no setor privado. Ou seja, o total de ocupados representa a soma dos empregados do setor público, em todas as suas modalidades (conforme explicado na introdução deste artigo, o emprego público é considerado segundo seu critério mais amplo), mais os ocupados no setor privado tanto formal quanto informal.

Esse movimento deveu-se a diversos motivos, entre os quais se incluem a urbanização acelerada do período, o surgimento de empresas estatais ao lado do processo de industrialização¹⁴, a ampliação das atividades sociais (conforme já foi mencionado acima, citando dados de Sanson e Moutinho, 1987)¹⁵ — enfim, a uma série de atividades e novas atribuições institucionais assumidas pelo Estado Nacional no contexto da transformação econômica e social ocorrida no período em tela.¹⁶

Esse crescimento do emprego público no total da ocupação é um fenômeno conhecido pela literatura das Ciências Sociais e, conforme mostra Rezende (2000) em artigo publicado na revista **DADOS**, ocorre ao lado de uma expansão da participação dos gastos públicos na economia — e ocorreu em todos os países desenvolvidos¹⁷, tendo sido, inclusive, mais expressivo justamente naqueles de respectivas rendas *per capita* mais elevadas, segundo mostrou o autor (Rezende, 2000).

Tomando-se em especial o período demarcado pelos Censos de 1980 e de 1991, captam-se os dados que retratam os efeitos da democratização no Brasil, marcada pela promulgação da Constituição de 1988. No Brasil, assim como em diversos países desenvolvidos¹⁸ ou subdesenvolvidos, mo-

¹⁴ Sobre o papel das estatais e sua expansão no desenvolvimento econômico brasileiro, ver Coutinho e Reichstul (1977), em especial, e outros trabalhos reunidos em Martins (1977).

¹⁵ Analisando-se o estudo de Coutinho e Reichstul (1977) e o de Rezende e Castelo Branco (1976), pode-se entender a magnitude do crescimento do emprego público ocorrido no Brasil nos anos 60 e 70, conforme mostra a Tabela 5.

¹⁶ Corazza (1981) apresenta uma importante resenha da bibliografia que trata do papel assumido pelo Estado brasileiro no processo de desenvolvimento econômico.

¹⁷ Tomando como referência o caso dos EUA, Berry e Lowery (1987) formularam o conceito de crescimento do Estado do tipo *responsive*, que retrata que a expansão dos gastos e do emprego público, na renda nacional ou no conjunto da ocupação, como resultado de uma crescente demanda social pelo provimento estatal de serviços públicos e de regulação da atividade econômica — contrapondo-se a concepções liberais que, equivocadamente, tratam os conceitos de Estado e Mercado como entes antagônicos e independentes, e tendem a avaliar a expansão de atividades públicas ou estatais como resultado do atendimento de interesses personalistas ou espúrios em favor de benefícios privados e/ou particularistas (visão denominada pelos autores como *excessive*, e que, no caso brasileiro, como em outros países, tende, invariavelmente, a interpretar os momentos de crescimento do tamanho do Estado — por qualquer forma em que esse fenômeno seja medido — como resultado dos interesses dos servidores públicos e dos “políticos”. Trata-se de uma visão parecida com a dos que, no Brasil, apregoam o “inchaço” do Estado — independentemente da realidade mostrada pelas estatísticas. Para mais detalhes acerca desse debate teórico, ver Mattos (2011).

¹⁸ Para verificar os efeitos da democratização (como o no caso da Espanha, de meados dos anos 70) ou do aprofundamento de movimentos de luta por Direitos Sociais e/ou por Direitos Cívicos sobre o emprego público (decorrentes de novas demandas sociais para atuação dos respectivos estados Nacionais e o setor público em geral), em países desenvolvidos, ver Mattos (2011). Sobre o caso espanhol, ver também Mattos (2012). Para o caso alemão, especificamente, ver Mattos (2013).

mentos de (re)democratização e/ou de robustecimento dos movimentos sociais e políticos tendem a promover ampliação da demanda por serviços públicos e/ou por regulação da atividade econômica — conforme descrito por Berry e Lowery (1987) ao definirem um conceito, o motivo *responsive* de crescimento do setor público em um país, para explicar a expansão das atribuições (e dimensão) dos Estados Nacionais durante o processo de desenvolvimento econômico. No caso brasileiro, porém, infelizmente a re-democratização aconteceu em meio a uma crise econômica (crise da dívida externa dos anos 80), cuja dimensão não tinha precedentes desde a crise de 1929 (embora não caiba aqui uma comparação, pois as atribuições do Estado nos anos 80 eram bem mais amplas do que as do início do século, evidentemente). Logo depois, já a partir de 1990, inaugura-se no Brasil uma era de consolidação e crescente fortalecimento da hegemonia do pensamento (neo)liberal e de suas práticas. Dessa forma, tanto nos anos 80 (com a crise fiscal do Estado), como nos anos 90 (com novas formas de ação estatal no sentido de esvaziar políticas sociais e regulatórias¹⁹), concorreram diversos motivos para que o emprego no setor público não tivesse trilhado uma trajetória de crescimento semelhante à que países desenvolvidos haviam exibido em épocas anteriores (pós-segunda guerra, para ser mais exato). No caso brasileiro, entre 1980 e 1991, ainda foi possível perceber um crescimento do peso relativo do emprego público, em boa medida²⁰ por causa das já mencionadas novas atribuições estatais definidas pela Constituição de 1988 — notadamente a ampliação de políticas públicas de âmbito federal nas áreas sociais (como o Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, entre muitos outros) —, mas também, nesse mesmo ambiente político e institucional, por causa do fortalecimento dos estados e municípios e ampliação de suas atribuições. Por outro lado, a partir de 1991, conforme mostram os dados da Tabela 5, o crescimento do total de ocupados no setor público foi pífio — pelo menos até 2004, que foi a partir de quando (já sob o segundo ano do Governo Lula) o conjunto das ocupações do setor público retomou certa trilha de crescimento, conforme será analisado mais à frente —, tendo sido bem inferior, ainda, do que o modesto crescimento da ocu-

¹⁹ E também com a crise fiscal que marcou o período, pois a mesma não foi debelada pelas políticas neoliberais — pelo contrário.

²⁰ Há que se registrar, também, pois foi muito importante, o fato de que, nos anos 80, a despeito da crise fiscal do Estado, o crescimento do emprego no setor público, conforme enfatizou Baltar (1996), em estudo seminal e original, impediu que a crise do mercado de trabalho tivesse sido mais grave ainda do que foi. O peso relativo do emprego público no conjunto da ocupação cresceu, e esse crescimento concentrou-se especialmente nos anos finais da década, mas, de todo modo, tratou-se também do fato de que o crescimento da ocupação do setor privado foi modesto, ainda mais em comparação com o crescimento da PEA, que ainda era significativo naquele período. Ver Baltar (1996).

pação do setor privado nos anos 90, no que resultou uma nova queda de participação relativa do emprego público no conjunto da ocupação, retornando a patamar semelhante ao que havia caracterizado o final dos anos 70 no Brasil (9,5% em 1970; 10,2% em 1980 e 9,9% em 2004, revertendo a trajetória ascendente do período 1980-91).

Tabela 5

Total de ocupados no setor privado, no setor público e participação do setor público no conjunto da ocupação no Brasil — 1950-2004

ANOS	TOTAL DE OCUPADOS NO SETOR PÚBLICO (1)	TOTAL DE OCUPADOS NO SETOR PRIVADO (1)	PARTICIPAÇÃO DO EMPREGO PÚBLICO (2)	CRESCIMENTO DO EMPREGO PÚBLICO POR PERÍODO (3)	PERÍODOS
1950	1.141	16.195	6,6	3,7	1950-60
1960	1.641	21.109	7,2	5,5	1960-70
1970	2.816	26.700	9,5	4,3	1970-80
1980	4.287	37.922	10,2	4,9	1980-91
1991	7.273	48.021	13,2	1,2	1991-2004
2004	8.476	77.502	9,9	-	-

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2012; 2014).

(1) Em milhares de postos de trabalho. (2) Participação percentual do emprego público no total de ocupados. O total de ocupados inclui os empregados do setor público, em todas as suas modalidades, mais todos os ocupados do setor privado, quer seja formal ou informal. (3) Crescimento percentual médio anual do estoque de ocupações no setor público por período selecionado.

Para finalizar esta seção, cabe ainda avaliar de forma um pouco mais detida o comportamento do emprego público na segunda metade da década de 90. Os dados da Tabela 6 reúnem apenas dados das regiões metropolitanas brasileiras, mas são reveladores da trajetória do emprego público no período, quando sofreu uma redução de sua participação no conjunto das ocupações — apesar do fato (não explicitado na tabela) de a geração de postos de trabalho no setor privado ter sido também bastante modesta nesse período. Tal comportamento do emprego público no referido período representa elemento revelador do efeito das políticas neoliberais sobre as atribuições do Estado brasileiro no período.

Um maior detalhamento da trajetória do perfil e da dimensão do emprego público brasileiro a partir dos anos 2000 é tema da próxima seção deste artigo.

Tabela 6

Distribuição dos ocupados segundo posição na ocupação e participação do emprego público no Brasil e em regiões metropolitanas selecionadas — 1996-2005

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO	SÃO PAULO				DISTRITO FEDERAL				PORTO ALEGRE			
	1996	1999	2002	2005	1996	1999	2002	2005	1996	1999	2002	2005
Ocupados	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Assalariadostotal	63,0	61,4	62,4	63,4	64,4	66,8	67,1	67,9	65,6	63,2	65,5	67,1
Setor privado..	53,9	52,8	54,1	55,3	33,7	37,7	41,0	43,6	51,2	51,1	53,3	55,1
Setor público..	9,1	8,5	8,2	8,0	30,7	29,0	26,0	24,3	14,3	12,0	12,2	12,0
Autônomos	17,5	18,7	19,6	19,1	15,8	13,3	14,5	15,2	17,6	18,9	17,5	17,5
Empregadores ...	5,2	4,7	4,2	4,0	4,3	4,8	4,4	4,6	3,7	4,0	4,2	4,2
Empregados do- mésticos	8,1	8,9	8,6	8,6	11,6	11,6	10,4	9,6	7,3	7,6	7,2	6,6
Outros	6,3	6,3	5,3	4,8	3,9	3,5	3,6	7,2	5,8	6,3	5,6	4,7

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO	BELO HORIZONTE				SALVADOR				RECIFE			
	1996	1999	2002	2005	1996	1999	2002	2005	1996	1999	2002	2005
Ocupados	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Assalariadostotal	62,9	61,4	63,7	64,4	56,1	58,5	59,9	61,8	55,4	54,8	56,3	59,2
Setor privado..	49,1	48,8	51,2	51,9	40,0	43,0	45,7	48,3	41,0	41,3	43,3	45,7
Setor público..	13,7	12,6	12,5	12,4	16,1	15,4	14,2	13,4	14,4	13,5	13,0	13,5
Autônomos	18,9	21,0	20,1	20,2	24,6	23,9	23,1	22,7	24,4	26,0	25,2	24,5
Empregadores ...	5,3	4,8	4,8	4,3	4,3	3,9	4,2	3,9	3,3	3,0	3,7	2,6
Empregados do- mésticos	10,0	10,1	9,5	8,9	10,8	10,4	10,1	9,4	9,7	9,5	9,0	9,1
Outros	2,9	2,7	1,9	2,2	4,2	3,3	2,7	2,2	7,2	6,7	5,8	4,6

FONTE DOS DADOS BRUTOS: SEP — Convênios SEADE-DIEESE (PED) (*apud* Schneider e Rodarte, 2006).

2 Trajetória do emprego público no Brasil na primeira década do século XXI

Como forma de avaliar as diversas formas de alterações na composição e no perfil do emprego público desde o início dos anos 2000, esta seção analisa a sua trajetória recente segundo cinco aspectos, a saber: (1) participação no conjunto do mercado de trabalho (ou seja, levando-se em conta a PEA e os ocupados do setor privado, em suas diversas modalidades ocupacionais); (2) evolução comparada com as demais formas de ocupação, segundo as grandes regiões brasileiras; (3) evolução da relação entre emprego público e total da população, segundo as grandes regiões brasileiras; (4) evolução do emprego público segundo esferas de governo (federal, estadual e municipal); (5) evolução do setor público por tipo de vínculo (buscando mostrar que no Governo Lula aumentaram as contratações de estatutários e reduziu-se a contratação precária do setor público).

2.1 Participação do emprego público brasileiro no conjunto do mercado de trabalho na primeira década dos anos 2000

Uma importante mudança ocorrida no mercado de trabalho brasileiro desde 2004 foi a retomada do processo de formalização do emprego, que fora interrompido no início dos anos 80, após cerca de cinco décadas de aumento do peso relativo das relações de trabalho formais no conjunto das ocupações.²¹

A Tabela 7 ilustra esse processo, revelando ampliação contínua, entre 2004 e 2008, dos empregados do setor formal.²² Nesse mesmo período, a contribuição de militares e de funcionários públicos para a formalização foi quase nula, em termos relativos, embora esse contingente tenha crescido em termos absolutos mesmo entre 2008 e 2009, apesar dos efeitos da crise internacional sobre a atividade econômica brasileira de então.

A expansão do emprego público ocorrida entre 2002 e 2008²³ foi um dos elementos (mas não o principal) da expansão da formalização do mercado de trabalho brasileiro ocorrida no período (revertendo mais de duas décadas de crescente informalização que caracterizou esse mesmo mercado de trabalho desde a deflagração da crise da dívida externa, no início dos anos 80).

²¹ Sobre a estruturação e formalização do mercado de trabalho brasileiro durante o processo de industrialização (1930-80), ver Pochmann (2008).

²² Esse processo de formalização do mercado de trabalho brasileiro, a partir da instalação do Governo Lula, foi interrompido pela crise internacional deflagrada no último trimestre de 2008, e que atingiu o Brasil em 2009. Deve-se destacar, no entanto, que, apesar da dimensão dessa crise, seus efeitos sobre a tendência de formalização do mercado de trabalho brasileiro foram modestos — e revertidos já a partir de 2010. A Tabela 7 não apresenta dados de 2010, pois eles não são, a rigor, comparáveis aos anteriores presentes na mesma tabela, pois os dados de 2002, 2004, 2006, 2008 e 2009 aqui presentes referem-se às respectivas PNADs e, em 2010, foi realizado o Censo e, portanto, não teve PNAD. Os dados da PME para 2010 confirmam que o processo de formalização do mercado de trabalho verificado a partir de 2004, depois de modestamente revertido em 2009, voltou a se ampliar em 2010. Para uma análise robusta acerca das causas desse processo de formalização do mercado de trabalho brasileiro, ocorrida desde 2004, depois de mais de 20 anos de crescente informalização do mercado de trabalho brasileiro, ver Cardoso Junior (2007). Sobre a deterioração do mercado de trabalho brasileiro ao longo dos anos 80 e 90, ver Dedecca (2003); Dedecca (2005); Baltar; Dedecca; Henrique (1996); Baltar (1996), Pochmann (2001), entre outros.

²³ A expansão do emprego público entre 2002 e 2008 (portanto, ainda sem sentir os efeitos da crise que se abateu no mercado de trabalho a partir de 2009) foi de cerca de 20%, enquanto a expansão do emprego sem registro, no mesmo período, aumentou cerca de 13%.

Tabela 7

Indicadores selecionados do mercado de trabalho no Brasil — 2002-2009

INDICADORES/ANO	2002		2004		2006	
	Absoluto (1.000)	Distribuição %	Absoluto (1.000)	Distribuição %	Absoluto (1.000)	Distribuição %
PEA (1)	66.040	100,0	70.079	100,0	74.132	100,0
Ocupados (2)	58.403	88,4	62.195	88,7	66.395	89,6
Desempregados	7.500	11,4	7.790	11,1	7.621	10,3
Total de Empregados	36.088	54,6	39.265	56,0	42.240	57,0
Empregados do setor privado formal	18.976	28,7	21.279	30,4	23.465	31,7
Militares e funcionários públicos (3)	6.554	9,9	6.861	9,8	7.253	9,8
Empregadores	2.806	4,2	2.829	4,0	3.310	4,5
Total da Ocupação Formal ...	28.335	42,9	30.970	44,2	34.028	45,9
Empregados sem registro	10.558	16,0	11.125	15,9	11.522	15,5
Trabalhadores domésticos ...	5.461	8,3	5.788	8,3	6.019	8,1
Trabalhadores por conta própria	12.446	18,8	12.909	18,4	13.325	18,0
Não remunerados	1.603	2,4	1.404	2,0	1.501	2,0
Total da Ocupação Precária	30.068	45,5	31.225	44,6	32.367	43,7

INDICADORES/ANO	2008		2009	
	Absoluto (1.000)	Distribuição %	Absoluto (1.000)	Distribuição %
PEA (1)	77.777	100,0	79.612	100,0
Ocupados (2)	70.991	91,3	71.633	90,0
Desempregados	6.689	8,6	7.890	9,9
Total de Empregados	46.500	59,8	46.477	58,4
Empregados do setor privado formal	26.696	34,3	27.323	34,3
Militares e funcionários públicos (3)	7.860	10,1	8.000	10,0
Empregadores	3.541	4,6	3.430	4,3
Total da Ocupação Formal ...	38.096	49,0	38.753	48,7
Empregados sem registro	11.945	15,4	11.154	14,0
Trabalhadores domésticos ...	5.919	7,6	6.462	8,1
Trabalhadores por conta própria.....	13.522	17,4	13.846	17,4
Não remunerados	1.509	1,9	1.418	1,8
Total da Ocupação Precária	32.895	42,3	32.880	41,3

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2012; 2014).

(1) Trabalhadores ocupados com 10 anos ou mais de idade no trabalho principal da semana de referência.
 (2) Exclusive trabalhadores para próprio uso. (3) Inclusive celetistas que atuam no setor público, não incluindo estatais.

2.2 Evolução do emprego público e das demais modalidades de ocupação segundo grandes regiões brasileiras

Os dados da Tabela 8 revelam que, entre 2002 e 2009, as Regiões Norte e Nordeste exibiram crescimento acima da média nacional em quase todas as posições na ocupação. No caso específico do emprego público, parece que as diferentes trajetórias regionais foram menos distintas do que nas demais formas de ocupação, de tal forma que, conforme revelam os dados da Tabela 9, houve apenas uma pequena mudança no perfil da distribuição regional das ocupações do setor público na primeira década dos anos 2000.

Tabela 8

Taxa de crescimento anual da população ocupada por condições de atividade, ocupação e posição na ocupação por grandes regiões do Brasil — 2002-09

DISCRIMINAÇÃO	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	BRASIL
Economicamente ativa	3,8	1,9	1,0	1,6	1,7	1,5
Não economicamente						
ativa	5,1	3,6	2,4	2,7	3,8	2,9
Ocupada	4,3	2,8	-0,8	0,5	2,6	0,7
Desocupada	5,1	3,6	2,8	2,9	3,9	3,2
Empregado com carteira assinada	9,6	7,4	5,3	4,6	7,2	5,8
Funcionário Público (estatutário + militar) ...	8,4	4,7	3,3	4,4	4,0	4,3
Empregado sem carteira assinada	2,5	1,9	-0,1	0,9	0,8	0,8
Empregado doméstico	3,8	4,2	2,1	1,3	3,1	2,6
Conta própria	3,6	1,9	1,1	1,1	3,2	1,6
Empregador	7,6	4,6	1,5	5,2	3,6	3,2
Não remunerado	-0,2	-1,3	-2,0	-2,6	-1,0	-1,6

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Microdados IBGE (2012).

NOTA: 1. Para manter a comparabilidade do ano 2002 com os demais anos selecionados, foram excluídas as áreas rurais. Adicionalmente, foram subtraídos os trabalhadores agrícolas e as atividades agrícolas.

2. Exclusive trabalhadores para próprio uso (construção) e sem declaração.

Os dados da Tabela 9 mostram que, entre 1995 e 2002, houve um crescimento bem pequeno do estoque de empregos públicos no País: crescimento médio anual de apenas 0,5%, contra 2,9% na média anual entre 2002 e 2009 — revelando o maior dinamismo do período mais recente, entre os analisados.

Tabela 9

Ocupados em setores não agrícolas no setor público, por grandes regiões, no Brasil — 1995-2009

a) números absolutos

REGIÕES	1995	2002	2004	2006	2008	2009	VARIACÃO POR PERÍODO (1)	
							1995-2002	2002-09
Norte	525.676	686.834	728.497	787.929	924.851	919.616	3,9	4,3
Nordeste	2.176.917	2.035.329	2.148.052	2.292.794	2.441.527	2.508.199	-1,0	3,0
Sudeste	3.268.406	3.441.778	3.571.399	3.825.294	3.949.855	4.112.612	0,7	2,6
Sul	1.153.799	1.162.934	1.240.148	1.259.403	1.396.581	1.376.252	0,1	2,4
Centro-Oeste	690.346	741.254	788.194	839.533	886.391	934.003	1,0	3,4
Brasil	7.815.144	8.068.129	8.476.290	9.004.953	9.599.205	9.850.682	0,5	2,9

b) distribuição percentual

REGIÕES	1995	2002	2004	2006	2008	2009	VARIACÃO (2)	
							1995-2002	2002-09
Norte	6,7	8,5	8,6	8,7	9,6	9,3	1,8	0,8
Nordeste	27,9	25,2	25,3	25,5	25,4	25,5	-2,7	0,3
Sudeste	41,8	42,7	42,1	42,5	41,1	41,7	0,9	-1,0
Sul	14,8	14,4	14,6	14,0	14,5	14,0	-0,4	-0,4
Centro-Oeste	8,8	9,2	9,3	9,3	9,2	9,5	0,4	0,3

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2012).

(1) Variação percentual média anual por período. (2) Variação em pontos percentuais em relação à participação de cada região.

Esse maior dinamismo na criação de empregos no setor público apenas acompanhou o maior dinamismo que também ocorreu na geração de postos de trabalho no setor privado, no período em questão, em sintonia com a retomada do crescimento econômico ocorrida especialmente a partir de 2006.

2.3 Evolução do emprego público em relação ao conjunto da população nas grandes regiões brasileiras e no conjunto do País

Os dados da Tabela 10 revelam um modesto crescimento da proporção de empregados do setor público em relação à população residente durante a primeira década dos anos 2000, tanto para o conjunto do mercado de trabalho nacional, como também em suas cinco grandes regiões (a única

exceção é o caso da Região Norte, que registrou um pequeno declínio). Foram mantidas, portanto, as diferenças regionais existentes no início do referido período²⁴, de tal forma que a Região Centro-Oeste (que inclui o Distrito Federal²⁵) e a Sudeste continuam exibindo as maiores relações entre emprego público e população residente.

Tabela 10

Emprego público em relação à população total, por grandes regiões do Brasil — 2002-09

BRASIL E GRANDES REGIÕES (1)	2002			2009		
	Emprego público (EP) (2) (1.000)	População (POP) (3) (1.000)	EP/POP (%)	Emprego público (2) (EP)	População (POP) (3)	EP/POP (%)
Brasil	8.068	171.961	4,7	9.851	191.796	5,1
Norte	687	10.089	6,8	920	15.555	5,9
Nordeste	2.035	49.301	4,1	2.508	54.020	4,6
Sudeste	3.442	74.537	4,6	4.113	80.466	5,1
Sul	1.163	25.892	4,5	1.376	27.776	5,0
Centro-Oeste	741	12.143	6,1	934	13.978	6,7

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2012).

(1) Até 2002, as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) não incorporavam as áreas rurais da Região Norte. (2) Exclusive ocupados do setor público que atuavam em zonas rurais. (3) Inclusive área rural.

Deve-se destacar, porém, que o crescimento da relação entre emprego público e população residente verificado no período 2002-09 teve dimensão apenas para recolocar a relação nos mesmos patamares que eram vigentes no início dos anos 90 (Tabela 11), antes da adoção de política econômica e da reforma do Estado empreendida a partir dos anos 90.

Tabela 11

Relação entre emprego público e população residente no Brasil — 1992, 1995 e 2009

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
2009	9.850.682	191.796.000	5,14

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2012).

²⁴ E que, conforme a seção anterior, têm raízes históricas que datam pelo menos do início do século XX.

²⁵ E é por isso, evidentemente, que ostenta a maior relação entre emprego público e população residente.

Em poucas palavras: a expansão do número de servidores públicos no Brasil, na primeira década dos anos 2000, 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 dados oficiais do IBGE 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 90.

2.4 Emprego público por esfera de governo

Esta subseção avalia a evolução recente do emprego público por esfera de governo entre 2002 e 2009.

A expansão relativa do peso do emprego público no âmbito municipal (Tabela 12) 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, nesse aspecto, não é exceção), a maior quantidade dos postos de trabalho do setor público.

As mudanças institucionais e políticas afetaram o novo pacto federativo definido a partir da democratização. Essa 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.

Essa expansão do número de municípios tem um efeito impactante na geração de postos de trabalho 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. Parece que foi isso que aconteceu na Região Norte do País.

Tabela 12

População de 10 anos ou mais segundo informações do emprego público atual na ocupação principal no Brasil — 2002-09

a) números absolutos					
DISCRIMINAÇÃO	2002	2004	2006	2008	2009
Total de ocupados do setor formal (1)	29.747.056	32.481.823	35.677.148	39.689.865	40.551.238
Total de empregados do setor público	8.068.129	8.476.290	9.004.953	9.599.205	9.850.682
Federal	1.231.053	1.296.543	1.438.688	1.542.148	1.577.670
Estadual	3.173.478	3.189.660	3.348.180	3.345.506	3.547.333
Municipal	3.663.598	3.990.087	4.218.085	4.711.551	4.725.679
b) distribuição percentual					
DISCRIMINAÇÃO	2002	2004	2006	2008	2009
TOTAL	100	100	100	100	100
Porcentagens do setor público em relação ao total ...	27	26	25	24	24
Porcentagens em relação ao emprego público					
Federal	15	15	16	16	16
Estadual	39	38	37	35	36
Municipal	45	47	47	49	48

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2012).

NOTA: Os dados da tabela excluem ocupados em atividades agrícolas.

(1) São considerados formalizados: empregados com carteira de trabalho assinada; militares; funcionários públicos estatutário; trabalhadores domésticos com carteira assinada e empregadores.

A expansão ocorrida no estoque do emprego público, portanto, deveu-se, do ponto de vista da sua distribuição por esfera de governo, à ampliação das atribuições constitucionais definidas para os municípios, em um primeiro momento, e ao fato de que fatores políticos e institucionais acabaram, nos últimos anos, impulsionando a criação de um grande número de municípios no território brasileiro.

2.5 Emprego público por tipo de vínculo do contrato de trabalho

Ao se constatar que foi justamente no âmbito municipal que o emprego público mais cresceu nos últimos anos, e levando-se em conta a elevada proporção dos vínculos nessa esfera de governo, pode-se ter uma explicação para o aumento do peso dos estatutários no conjunto do emprego pú-

blico nacional nos primeiros anos do século XX, revertendo um perfil que existia desde o início dos anos 90 (Tabela 13).

Dados oficiais do Ministério do Planejamento revelam que a expansão do emprego municipal deu-se especialmente na administração direta e observou-se menos em autarquias e fundações. E é justamente na administração direta que a forma mais comum de contratação é baseada no vínculo como estatutário. De todo modo, também houve um significativo esforço, no Governo Lula, de ampliar as contratações com esse vínculo de trabalho, revertendo a prática mais comum do governo anterior, de contratações mais precárias de inserção de mão de obra no setor público brasileiro²⁶.

Tabela 13

Distribuição dos ocupados militares, dos estatutários e funcionários públicos com e sem carteira no Brasil — 1992-2009

DISCRIMINAÇÃO	1992	1995	2002	2004	2006	2008	2009
							(%)
Forças armadas, policiais e bombeiros militares	7,4	7,5	8,1	8,2	8,0	7,8	7,9
Não estatutários sem carteira	11,2	12,6	19,1	19,0	19,8	18,2	18,5
Não estatutários com carteira	33,9	26,8	21,0	18,3	18,2	18,2	16,9
Estatutários	47,5	53,1	51,8	54,5	54,0	55,8	56,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTES DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2012).

NOTA: Excluídos ocupados nos setores agrícolas.

Dessa forma, os dados mostram que a formalização de vínculos empregatícios dentro do setor público brasileiro teve papel importante na ampliação dos postos de trabalho formais registrados nos últimos anos, não constituindo esta uma estratégia de “inchaço” do setor público, mas sim uma forma de ampliar o compromisso dos recursos humanos do setor público com as ações e políticas públicas do Estado brasileiro.

²⁶ A partir de 2003, os dados oficiais de contratações do setor público brasileiro, notadamente quando se referem à esfera federal de governo, revelam uma ampliação de contratações com base em concursos públicos, definidos em editais, e para preenchimento de vagas em caráter estável, revertendo processo anterior de precarização da burocracia estatal, quando eram mais comuns as formas de contratação temporárias e/ou sem comprometimento efetivo com uma carreira dentro do setor público federal. Esse processo de mudança está indicado já pelos dados dos primeiros anos do primeiro mandato do Governo Lula. Entre 2003 e 2007, o número de postos de trabalho de estatutários no âmbito federal saltou de 553.254 para 750.133, enquanto em demais vínculos e/ou esferas de governo, o crescimento era bem menos expressivo, revelando uma mudança de perfil em relação ao governo anterior. Ver Mattos (2011a, p. 73; Tabela 29).

3 Considerações finais

Este estudo buscou elucidar algumas questões relacionadas à evolução do estoque e do perfil do emprego público no Brasil desde o início do século XX. A análise de um longo período de transformações no perfil do emprego público no Brasil permitiu a definição de parâmetros e referências para analisar as mudanças recentes ocorridas nesse segmento do mercado de trabalho, contribuindo para construir um contraponto aos argumentos conservadores acerca do papel desempenhado pelo Estado na economia e na sociedade brasileira.

A análise da evolução recente dos dados de emprego público no País precisa registrar, 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 e população residente nos anos mais recentes, mas esse aumento apenas repôs a participação relativa dos empregados públicos existente no início dos anos 90.

Deve-se destacar, ainda, 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 mostraram que, desde meados do século XX, o peso do emprego público na esfera municipal cresceu mais do que nas demais esferas de governo. Em um primeiro momento, a expansão do emprego público nos municípios foi explicada pelo 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 essas 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 decisivas para que aumentasse a geração de empregos públicos no âmbito municipal. A esse 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 desses equipamentos.

Portanto, é importante registrar que a expansão recente da participação relativa das ocupações do setor público deveu-se especialmente ao

âmbito municipal do setor público brasileiro, e não ao âmbito federal. Essa mudança da distribuição do emprego público segundo esferas de governo está relacionada a fatores institucionais que marcaram as crescentes atribuições do Estado brasileiro, repetindo o padrão que vem sendo observado na maior parte dos países desenvolvidos nas últimas décadas, conforme registrou Mattos (2011). Entre as atividades que mais revelaram crescimento do emprego público, estão aquelas vinculadas a serviços sociais. Também foi possível verificar mudanças de distribuição regional do emprego público, em favor das regiões menos desenvolvidas do País. Mas elas ainda continuam sendo contempladas com contingentes de servidores públicos inferiores aos das regiões mais ricas — desnudando mais um dos mitos que o senso comum sobre o tema costuma apregoar.

Tão relevante quanto a mudança na distribuição do emprego público segundo as esferas de poder foi a mudança do perfil do emprego público segundo o vínculo trabalhista dos servidores. Contrastando com o que ocorrera a partir da segunda metade dos anos 90, quando a mudança do perfil do emprego público segundo tipo de vínculo deveu-se à redução do peso dos empregados cujos contratos de trabalho eram regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (devido às privatizações, que atingiam especialmente essa forma de inserção contratual no mercado de trabalho), o que aconteceu na primeira década do século XXI foi a ampliação do peso do emprego público em regime estatutário (e consequente queda da participação dos celetistas), devido ao fato de que têm crescido, notadamente a partir de 2003-04, as contratações via concursos públicos, nas três esferas de poder e de governo — revertendo prática comum dos anos 90, adotada pelo Estado brasileiro, de recorrer a diversas formas precárias de contratação (consultores, estagiários, bolsistas, etc.).

Isso favorece a democratização na contratação dos servidores, além de dotar de maior qualidade funcional e de compromisso republicano o corpo de funcionários públicos.

A experiência internacional²⁷ 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. Essa maior oferta de serviços públicos fez-se, invariavelmente, com expansão do emprego público.

²⁷ Ver Mattos (2011), sobre estudos com experiências de diversos países desenvolvidos.

No caso brasileiro, é problemático que a democratização desafortunadamente tenha coincidido com um período de crise econômica. De todo modo, conforme mostrado neste texto, o emprego público teve uma expansão razoável nos anos 80, não obstante as circunstâncias econômicas extremamente adversas do período.

Tomando-se como base a experiência histórica descrita neste estudo, pode-se traçar um cenário acerca das alterações no perfil e no estoque das ocupações no setor público que se esperam para os próximos anos. Pode-se também tomar a análise feita sobre as mudanças ocorridas para nortear o que poderia ser um dos aspectos de um projeto de transformações econômicas e sociais para o Brasil.

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. Essa 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 seria acompanhada pelo aumento do nível de emprego no setor privado, que se voltaria para o mercado interno de consumo ampliado pela recuperação econômica. Dessa forma, não necessariamente a ampliação do estoque de empregos no setor público seria acompanhada de crescimento da participação relativa dos mesmos no conjunto do mercado de trabalho.

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 justamente a prerrogativa de serem estáveis e formalizadas, ampliando a formalização do mercado de trabalho, com resultados especialmente relevantes justamente 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 geraria uma demanda estável e de impacto significativo notadamente em regiões de menor nível médio de renda. A massa salarial gerada por essas ocupações promoveria 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 esse contingente novo de trabalhadores. A expansão do emprego público decorrente do aumento dos gastos sociais já se tem 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 e/ou de mudanças estruturais advindas do desenvolvimento de novas fontes de energia ou modelos de transporte, o Estado Nacional acaba assumindo novas tarefas. É o que se espera que aconteça nos próximos anos, no Brasil, quando a exploração das reservas do Pré-Sal, além de promoverem expressivo crescimento da economia brasileira no futuro próximo, vão exigir 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. De todo modo, é certo que as atividades de regulação dessa nova atividade econômica, bem como as atividades de infraestrutura (realizadas ou não pelo Estado, mas de todo modo também necessariamente pelo menos reguladas por ele) deverão demandar ampliação das atribuições do Estado. Ademais, as importantes mudanças estruturais promovidas pela exploração dessa nova fonte de energia também demandarão, direta ou indiretamente, um novo pacto federativo. As regras de partilha dos *royalties* e os benefícios econômicos e fiscais gerados pela nova atividade e pelo desenvolvimento de inúmeras atividades correlatas (como, 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 essas 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 ampla gama de expansão de suas atividades estratégicas, o que invariavelmente deverá gerar a necessidade de uma expansão do emprego público em diversas esferas de governo e em diversas atividades e para diversas profissões.

Referências

BALTAR, P. E. A. Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 6, p. 75-111, jun. 1996.

BALTAR, P. E. A. 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**. São Paulo: UNESP; Campinas: Unicamp, 2003. p. 107-152.

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. p. 87-108.

BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, 1982. v. 1.

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

BERRY, W.; LOWERY, D. **Understanding United States government growth: an empirical analysis of the postwar era**. New York: Praeger; London: Westport, 1987.

CARDOSO JUNIOR, J. C. **De volta para o futuro?: as fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal**. Brasília, DF: IPEA, 2007. (Texto para discussão, n. 1310).

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

CARVALHO, E. P. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores, do período colonial a 1930. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e Ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. p. 19-46.

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

CORAZZA, G. Estado e Economia no Brasil: uma revisão da bibliografia recente. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 189-231, 1981.

COUTINHO, L.; REICHSTUL, H. P. O setor produtivo estatal e o ciclo. In: MARTINS, C. E. **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Hucitec / CEBRAP, 1977. p. 38-78.

DEDECCA, C. S. Anos 90: a estabilidade com desigualdade. In: PRONI, M.; HENRIQUE, W. (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90**. São Paulo: Unesp; Campinas: Unicamp, 2003. p. 71-106.

DEDECCA, C. S. Notas sobre a evolução no mercado de trabalho no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 94-111, jan./mar. 2005.

DRAIBE, S. **Rumos e Metamorfoses: estado e industrialização no Brasil (1930-1960)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

FAUSTO, B. **História Concisa do Brasil**. São Paulo: USP, 2011.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1959.

IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40>. Acesso em: 11 jul. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2010: resultados censo 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/amostra/>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

LESSA, C. **A estratégia de desenvolvimento, 1974-1976: sonho e fracasso**. 2. ed. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1998.

LESSA, C.; DAIN, S. Capitalismo associado: algumas referências para o tema estado e desenvolvimento. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, 1982. v. 1, p. 115-148.

MARTINS, C. E. **Estado e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Hucitec / CEBRAP, 1977.

MATTOS, F. A. M. Emprego Público na Espanha: da democratização à crise atual. **Revista da ABET**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 29-54, jan./jun. 2012.

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

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

MATTOS, F. A. M. Evolução do emprego público alemão desde a unificação de 1871 até o final do século XX. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 34, n. 11, p. 195-224, 2013.

MATTOS, F. A. M.; CARDOSO JUNIOR, J. Novas evidências acerca da questão distributiva pós-Plano Real. **Leituras de Economia Política**, Campinas, 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**, Campinas, n. 10, p. 213-243, jun. 1998.

PESSOA, E.; MARTINS, M. O emprego público no Brasil nos anos 90. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 249-270, 2003.

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

POCHMANN, M. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo, 2008.

REZENDE, F. C. Gastos públicos e mudanças recentes no papel do estado nacional: uma análise comparada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 123-139, 2000.

REZENDE, F. C.; 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, 1976. (Série monográfica, n. 26). p. 35-130.

ROSE, R. On the priorities of government: a developmental analysis of public policies. **European Journal of Political Research**, [S.I.], v. 4, n. 3, p. 247-289, 1976.

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

SANSON, J. R.; MOUTINHO, L. M. G. A evolução do emprego público no Brasil: 1950-1980. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 31-48, 1987.

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**, São Paulo, v. 20, n. 4, p. 74-102, out./dez. 2006.

SUZIGAN, W. As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Brasil) (Ipea). **Aspectos da participação do estado na economia**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976. (Série monográfica, n. 26). p. 77-130.

