

# EMPREGO PÚBLICO NA ESPANHA: DA DEMOCRATIZAÇÃO À CRISE ATUAL

PUBLIC EMPLOYMENT IN SPAIN: FROM DEMOCRATIZATION UNTIL THE CURRENT CRISIS

Fernando Augusto Mansor de Mattos\*

## RESUMO

Este artigo analisa a evolução do emprego público na Espanha desde o início do processo de democratização do país (1975) até o momento atual. Com base em dados das publicações do Instituto Nacional de Estadística, o estudo mostra que, nos últimos 25 anos do século XX, o setor público espanhol assumiu novas tarefas, especialmente em atividades do Estado de Bem Estar Social. A participação do emprego público espanhol no conjunto da ocupação cresceu expressivamente. Este crescimento ocorreu com maior ênfase nas esferas subnacionais de governo. Nos anos 2000 e notadamente após a deflagração da crise econômica, no terceiro trimestre de 2008, a trajetória do emprego público desacelerou-se e as condições de trabalho no setor público se deterioraram. A continuidade dessa trajetória preocupante do emprego público espanhol deve promover piora adicional nos indicadores de seu mercado de trabalho, que tem exibido a mais alta taxa de desemprego da Europa nos últimos anos.

**Palavras-chave:** Emprego público. Espanha. Crise espanhola de 2008.

## ABSTRACT

This article analyses the trajectory of public employment in Spain since the onset of democratization (1975) until the current crisis. The official data organized in this study show that in the last 25 years of the 20<sup>th</sup> century, public sector in Spain assumed new tasks, especially in Welfare State activities. Public employment ratio to total employment, in that period, increased very fast. This growth took place particularly in the sub-national spheres of government. In the 21<sup>th</sup> century, and notably after the 2008-crisis, the path of public employment slowed down, while the conditions of work in public sector deteriorated. The continuity of this public employment behavior in the near future (as the recent data suggest) may provoke a worsening in labor market figures, probably increasing even more the very high unemployment rate in Spain, the highest in Europe.

**Key-words:** Public employment. Spain. Spanish 2008 crisis.

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo é resultado de uma pesquisa desenvolvida no IPEA entre 2008 e 2010, que tratou de estudar a evolução do emprego público no Brasil e em países capitalistas desenvolvidos no século XX. O caso espanhol foi um dos analisados na vertente da pesquisa que se debruçou sobre a experiência internacional comparada. Este artigo enfatiza a

---

\* Professor-pesquisador da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF). Bolsista em regime PNPd pelo IPEA. Mestre e Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da UNICAMP. E-mail: fermatt@uol.com.br Endereço profissional: Rua Tiradentes, 17 Ingá Niterói (RJ). O autor agradece a dois pareceristas anônimos pelos comentários feitos a uma versão inicial deste artigo, eximindo-os, obviamente, de culpa por problemas ainda remanescentes.

investigação feita para a evolução do emprego público na Espanha, aprofundando-a tanto em seu conteúdo quanto também em seu horizonte temporal, pois no projeto de pesquisa original não estava previsto o estudo da realidade do emprego público espanhol nos anos recentes (século XXI).

Um estudo mais acurado acerca da trajetória do emprego público na Espanha justifica-se por, basicamente, dois motivos: em primeiro lugar, pelo fato de o caso espanhol ser eivado de peculiaridades, quando comparado ao de outros países europeus ocidentais, conforme se pretende destacar neste artigo. Além disso, a dimensão da crise econômica que atualmente se abate sobre a economia espanhola, e seus efeitos sobre o mercado de trabalho deste país (o de maior taxa de desemprego na Europa<sup>1</sup>), evidenciam a necessidade de incorporar uma avaliação sobre a evolução do emprego público espanhol e de seu papel no atual momento econômico vivido naquele país.

O estudo do emprego público não tem sido um tema muito abordado nos estudos sobre Economia do Trabalho e menos ainda nos estudos sobre Desenvolvimento Econômico, apesar do peso crescente que esta forma de trabalho adquiriu nos países desenvolvidos nas últimas décadas. Conforme já se destacou em outras oportunidades<sup>2</sup>, o estudo do emprego público, além de obviamente ser importante, por si só, para avaliar a trajetória dos indicadores de mercado de trabalho nacionais, também pode se revestir em mais um elemento para compreender o processo de desenvolvimento econômico dos países<sup>3</sup>, notadamente no que se refere aos seus condicionantes históricos, sociais e políticos. Desta forma, a análise da evolução do emprego público espanhol que será feita neste artigo permite identificar as especificidades do desenvolvimento econômico espanhol nas últimas décadas, além de ajudar a compreender a trajetória recente do seu mercado de trabalho, intensamente afetado pela crise econômica ora ainda em curso.

Este artigo, além desta introdução e das considerações finais, é constituído por duas outras seções. Na primeira, serão discutidas as causas dos movimentos mais gerais do crescimento do emprego público espanhol desde o pós-segunda guerra até o final do século XX. O crescimento do emprego público espanhol foi mais expressivo justamente durante a democratização do país, após o ocaso do período franquista (Franco morreu em 1975). Os dados mostram que, além de ter tido um crescimento expressivo, o emprego público espanhol passou por uma trajetória de mudança importante em seu perfil, medido pela distribuição dos funcionários públicos segundo as esferas de governo. A ampliação da proporção dos empregados do setor público no conjunto da ocupação do seu mercado de trabalho, bem como a ampliação da parcela desses servidores que atuavam nos âmbitos subnacionais (no caso espanhol, nas regiões autônomas e nas localidades) representou uma característica marcante no caso espanhol, repetindo o que aconteceu nos demais países europeus ocidentais desenvolvidos (MATTOS, 2011b), embora guardando suas peculiaridades.

---

<sup>1</sup> Cf. <http://javiersevillano.es/EPA.htm#Eurostat>. Tanto estes dados da EUROSTAT, como também dados da OECD mostram que a taxa de desemprego espanhola é a mais alta da Europa. Cf. OECD (2011). Conferir:

[http://www.oecd.org/document/46/0,3746,en\\_2649\\_34747\\_40401454\\_1\\_1\\_1\\_1,00.htm](http://www.oecd.org/document/46/0,3746,en_2649_34747_40401454_1_1_1_1,00.htm)

<sup>2</sup> Cf. Mattos (2011 a); Mattos (2011 b); Mattos (2010).

<sup>3</sup> Tendo como referência comparativa, obviamente, o estudo empreendido para outros países, no âmbito da pesquisa mencionada na apresentação deste estudo. Não há espaço, porém, para discutir detalhes da formação do mercado de trabalho do setor público de outros países, razão pela qual apenas algumas características básicas dos mesmos serão eventualmente mencionadas aqui. Para maiores detalhes, ver Mattos (2011b).

Na segunda parte do estudo, discute-se a evolução do nível e do perfil do emprego público no século XXI, procurando destacar os resultados obtidos a partir do momento em que a economia espanhola é acometida por uma crise sem precedentes desde o pós-II guerra, que tende a afetar de maneira bastante peculiar o emprego no seu setor público, fato que poderá agravar ainda mais os já preocupantes indicadores de emprego no mercado de trabalho do país, que exhibe a desalentadora marca de maior taxa de desemprego na Europa nos anos mais recentes. Por fim, nas conclusões, procura-se recuperar algumas questões importantes discutidas ao longo do texto.

## **2. EMPREGO PÚBLICO ESPANHOL NO PÓS II GUERRA: MUDANÇAS IMPORTANTES NOTADAMENTE A PARTIR DA DEMOCRATIZAÇÃO**

A peculiaridade da Espanha do pós-II Guerra foi se democratizar apenas a partir da segunda metade dos anos 1970, o que atrasou, em relação à maior parte dos países europeus ocidentais, a formação do seu Estado de Bem-Estar Social<sup>4</sup>, com efeitos evidentes sobre o nível e o perfil do emprego público.

Já no final do governo do general Franco, havia certa consciência da necessidade de modernizar o Estado espanhol, dotando-o de capacidade de promover o desenvolvimento econômico e social. Porém, somente a partir da morte do ditador foram geradas as condições concretas para a criação e posterior ampliação de diversas atividades do setor público espanhol<sup>5</sup>.

O Estado de Bem-Estar Social, aos moldes dos demais países europeus ocidentais, somente se consolidaria, na verdade, nos primeiros anos do governo socialista instalado nos anos 1980<sup>6</sup>, o que acabaria promovendo uma significativa ampliação do peso relativo do emprego público no conjunto da ocupação do mercado de trabalho espanhol. Em um segundo momento, porém, ainda durante o próprio governo socialista, ocorreram mudanças importantes tanto no ritmo de crescimento do emprego público, quanto no seu perfil. Entre os motivos que explicam esses movimentos, destacam-se o processo de privatização posto em marcha pelo PSOE (FIORI, 1997) e também a necessidade de ajustar os gastos públicos às normas fiscais definidas para a entrada na União Europeia. A adesão à União Europeia (UE), por outro lado, já vinha determinando mudanças importantes no funcionamento do setor público (e, portanto, no conteúdo do emprego público espanhol), por exigir do Estado espanhol o envolvimento em tarefas que talvez não viessem a ser realizadas, caso o país não tivesse se defrontado com as necessidades criadas pela integração econômica em todas as suas dimensões institucionais, políticas e econômicas propriamente ditas.

---

<sup>4</sup> Sob o franquismo, conforme lembram Guillén (2008) e também Guillén e Matsaganis (2000), já existiam mecanismos de proteção social, porém os mesmos eram muito pouco abrangentes, pois se destinavam apenas a favorecer a manutenção e expansão da tradicional organização familiar patriarcal, estimulando a permanência da mulher na condição de dona de casa e estimulando o aumento do número de filhos por casal. As transferências da seguridade social concentravam-se, basicamente, na segurança do emprego e da renda do trabalhador masculino.

<sup>5</sup> Já em 1979, pouco após o pacto de Moncloa, foi feita uma reforma fiscal que permitiria financiar os ulteriores gastos sociais ocorridos na formação e consolidação do Estado de Bem Estar constituído a partir da posse do governo social-democrata de Felipe González (1982). Guillén (2008) destaca que a carga tributária saltou de 25,7% do PIB, em 1980, para 35,6% do PIB em 2005, um aumento expressivo, ainda mais se se leva em conta o crescimento do PIB no período.

<sup>6</sup> Felipe González, do PSOE, assumiu o governo em 1982 e permaneceu até 1996. Sobre a expansão do Estado de Bem Estar Social a partir do governo González veja Guillén (2008) e Guillén e Matsaganis (2000).

A democratização, além de obviamente alimentar as pressões sociais pela implementação e posterior expansão do Estado de Bem-Estar Social, foi responsável por importantes mudanças na estrutura federativa do país, as quais, por sua vez, teriam importante papel na expansão do emprego público, conforme será apontado. Na maior parte dos países que tenham passado por processos de democratização, a descentralização surgiu como uma faceta dos movimentos de rejeição ao poder ditatorial ou autoritário que se desejava suceder.<sup>7</sup> A descentralização, em períodos de democratização, geralmente representa uma forma de suprimir práticas e hábitos herdados do período anterior, e este foi o caso da Espanha, depois de tantos anos da ditadura de Franco.

Outra peculiaridade espanhola é a existência de povos de diferentes origens culturais em diversas regiões do país, o que, justamente na esteira do processo de democratização, gerou uma pressão política em favor da autoafirmação desses povos e regiões, com efeitos sobre a distribuição do emprego público por região e esferas de governo. Em quase todos os países estudados (o mesmo vale para o Brasil) no projeto que deu origem a este artigo<sup>8</sup>, os dados demonstraram que a democratização veio junto de um processo de descentralização do poder e, portanto, também de descentralização do emprego público<sup>9</sup>. Na Espanha, dadas as peculiaridades históricas de sua diversidade cultural, a descentralização ocorreu de forma ainda mais intensa, como forma de dotar de mais poder e autonomia os povos e as regiões de tradições culturais específicas (andaluzes, bascos, galegos, catalães etc.)<sup>10</sup>, ao mesmo tempo em que os “convencia” a pertencer à sociedade-una espanhola. Esta descentralização representou fator decisivo para a ampliação do estoque de emprego público, conforme será analisado a seguir.

Antes de uma análise mais cuidadosa acerca das mudanças no perfil do emprego público espanhol, seria interessante avaliar o movimento agregado do mesmo, destacando, desde logo, que foi somente a partir do final dos anos 1960 que as estatísticas de emprego público e de atuações do Estado passaram a ter uma mínima organização institucional, uma vez que, durante o franquismo, o sistema de informações públicas era extremamente precário, conforme sublinham Alba e Navarro (2008).

A Tabela 1 revela que, no ano inicial (1965) da série disponível de dados, havia somente 726 mil empregados no setor público espanhol, contingente que representava apenas 2,3% da população e cerca de 6,0 % da força de trabalho naquele ano.

Nos dez anos seguintes (entre 1965 e 1975), o estoque de empregados do setor público cresceu expressivamente, em torno de 33%, mas, em virtude do baixo patamar de que partiu, o peso relativo do emprego público em 1975 ainda era baixo, em comparação internacional<sup>11</sup>: equivalia a 2,9% da população e a 7,4% da força de trabalho. Os anos entre

---

<sup>7</sup> No processo de democratização do Brasil, tal fenômeno também ocorreu, materializando-se nas medidas de caráter descentralizadoras adotadas pela Constituição de 1988, promulgada pela Assembleia Constituinte eleita em 1986.

<sup>8</sup> Para mais detalhes, consultar Mattos (2011 b).

<sup>9</sup> Em 1988, o Ministério dos Assuntos Sociais é criado, definindo uma série de atividades que passariam a ser executadas pelo setor público espanhol. No início dos anos 1990, os serviços sociais passariam a ser amplamente descentralizados e tornar-se-iam mais abrangentes. Ou seja, o acesso aos serviços sociais tornava-se independente da inserção do indivíduo no mercado de trabalho. O conceito de cidadania ampliava-se à medida que avançava a democratização. Cf. Guillén (2008) e Derlien e Peters (2008).

<sup>10</sup> A Lei Geral da Saúde, por exemplo, criada em 1986, concedeu ao país Basco e a Valência o direito de controlarem seus próprios sistemas de saúde, conforme lembra Guillén (2008).

<sup>11</sup> Na mesma época, segundo dados da OCDE, o peso relativo do emprego público em relação ao conjunto de ocupados do mercado de trabalho na Grã-Bretanha, por exemplo, era de cerca de 19,5%;

1975 e 1985, que coincidem com o período da Democratização, representam o decênio definido na tabela em que o emprego público mais cresceu: 52,4%. Em 1985, o total de postos no setor público espanhol já representava o dobro do seu valor de 1965 (1,48 milhão contra 726 mil). O peso relativo do emprego público em 1985, porém, ainda era baixo, segundo padrões internacionais: menos de 11% da força de trabalho. Contudo, ele continuou a crescer, embora moderadamente<sup>12</sup>, até o ano de 2000, quando atingiu a marca de 13,1% da força de trabalho e de 5,6% da população, dados bastante modestos para padrões europeus (valores são semelhantes aos do Brasil<sup>13</sup>).

Tabela 1 – Espanha: Total do emprego público\* (1965-2000)

Anos	Empregados (em milhares)	% da população	% da força de trabalho
1965	726	2,3	6,0
1970	806	2,1	6,4
1975	971	2,9	7,4
1980	1.213	3,6	9,3
1985	1.480	3,8	10,8
1990	1.704	4,9	11,3
1994	1.738	4,3	11,2
1998	1.993	5,1	12,2
2000	2.208	5,6	13,1
Variação percentual do emprego público			
1965- 2000	204,1	1985-1995	21,7
1965- 1975	33,7	1995-2000	22,6
1975- 1985	52,4	-	-

Fonte: Alba e Navarro (2008). Nota.: (\*)Dados excluem as empresas públicas

nos EUA, cerca de 16%; na França, cerca de 18% e na Suécia já atingia 25%. Mesmo na Itália e na Alemanha, países com relativamente baixas participações do emprego público, esta modalidade de emprego representava cerca de 10% do conjunto de ocupados de seus respectivos mercados de trabalho. Cf. OECD (1991); OECD (1997) e Mattos (2011 b).

<sup>12</sup> Boa parte da desaceleração do crescimento do emprego público depois de 1985 deveu-se ao processo de privatização de empresas públicas, ocorrido a partir dos anos 1990. Em 1985, havia cerca de 400 mil empregados nestas empresas. O contingente caiu para cerca de 330 mil, em 1995, e para apenas 216 mil, em 2000. Esta perda de cerca de 200 mil postos de trabalho no período considerado não é desprezível: representa cerca de 10% do total de empregos públicos no ano 2000 (ALBA e NAVARRO, 2008).

<sup>13</sup> Cf. OECD (2010 a); Mattos (2011 b); Mattos (2001 c).

A nova Constituição de 1978, promulgada sob os auspícios do Pacto de Moncloa,<sup>14</sup> promoveu diversas mudanças institucionais e políticas que conduziram a um processo de descentralização das atividades do Estado espanhol, com efeitos sobre as tarefas assumidas pelas esferas subnacionais de poder. Consequentemente, o emprego público sofreu uma nova redistribuição segundo as regiões e localidades, fenômeno que continuou a ocorrer ao longo dos anos 1990<sup>15</sup>. Na divisão política da Espanha, além do poder central, também existem as regiões e os governos locais (uma espécie de governo municipal, comparando-se à organização federativa brasileira). Estas localidades têm especificidades culturais historicamente bastante marcadas e, em muitos casos, almejam no mínimo maior autonomia decisória (quando não ocorrem demandas separatistas, em maior ou menor grau e com diferentes modos de ação, como os movimentos ocorridos no País Basco ou na Catalunha). Por isso, o Estado espanhol, historicamente – em especial após a democratização – tem procurado aplacar essas demandas com a concessão de tarefas e prerrogativas para que as regiões e as localidades possam atuar de acordo com sua própria tradição cultural e social. Esta postura promoveu uma descentralização da ação estatal espanhola, que se consubstanciou em um aumento do emprego público nas diversas regiões e localidades, conforme será apontado a seguir.

A Tabela 2 revela mudanças ocorridas, em termos de redistribuição do emprego público segundo as esferas de governo e segundo algumas atividades específicas<sup>16</sup>,

---

<sup>14</sup> O Pacto de Moncloa foi firmado em novembro de 1977, no palácio de mesmo nome. Reuniu os líderes dos principais partidos políticos espanhóis, sob o comando do rei Juan Carlos. O general Franco havia morrido em 1975, e o pacto foi fundamental para o posterior crescimento da economia espanhola. A partir dali, foram definidas regras para a transição da economia e foi costurado um robusto acordo político para que se iniciassem diversas reformas sociais e mudanças político-institucionais para a superação do longo período da ditadura de Franco, a qual foi marcada pela letargia política e socioeconômica do país. Para mais detalhes acerca da transição econômica na Espanha, ver Przeworski *et al.* (1993).

<sup>15</sup> A redistribuição do emprego por regiões e segundo esferas de governo deveu-se a um duplo movimento de ampliação das tarefas sociais e das políticas do setor público e também a um rearranjo das mesmas. De modo geral, pôde-se constatar que a democratização – conforme já afirmado – dotou o Estado espanhol de uma série de obrigações e necessidades de atendimento a demanda por proteção social e criação de mecanismos distributivos, que fizeram crescer o emprego público, para que essas tarefas fossem executadas. Concomitantemente a esse processo, também as regiões foram progressivamente assumindo funções que antes eram executadas pelo governo central (na época de Franco e também pouco depois – mas, de toda forma, quando o peso do gasto público no PIB e as atribuições do Estado eram bem menores do que viriam a ser a partir da assinatura do pacto de Moncloa e em especial a partir dos anos 1980). Muitas mudanças institucionais favoreceram esse duplo movimento, de expansão e de rearranjo, das funções do setor público e, consequentemente, do emprego público. Por exemplo: a partir de 1990, conforme lembra Guillén (2008), a educação pública universal torna-se disponível para todas as crianças acima de 3 anos de idade. Essa função da educação, bem como as funções de assistência à saúde e os mais variados tipos de serviços sociais, são de responsabilidade das regiões, na Espanha. O poder central fica com as tarefas de regulação econômica, administração financeira e controle de fronteiras, entre outras funções “típicas” (ROSE, 1976) de Estado. Alba e Navarro (2008) também destacam as características culturais e sociais, bastante específicas de cada região, como fatores que, ao longo da democratização, favoreceram a transferência de tarefas (e de emprego público) para regiões e localidades.

<sup>16</sup> As atividades em saúde e nas empresas estatais são divulgadas separadamente pelo Instituto Nacional de Estadística do Estado espanhol.

desde meados da década de 1980 até o ano 2000<sup>17</sup>. O estoque total de emprego público sofreu uma oscilação no período, crescendo no final da década de 1980, caindo em meados dos anos 1990 e voltando a subir nos últimos anos da década. Esse movimento deveu-se, fundamentalmente, aos efeitos do comportamento do emprego nas atividades de saúde (que cresceu durante o período<sup>18</sup>) e aos resultados das privatizações, que eliminaram cerca de 200 mil postos de trabalho entre 1990 e 2000, de tal forma que a participação do emprego em estatais no conjunto do emprego público caísse continuamente a partir do início dos anos 1990.

Tabela 2 – Espanha: Emprego público por esfera e nível de governo Em valores absolutos e por distribuição percentual (1984 – 2000)

Anos	Central	Regional	Local	Saúde	Empresas públicas	Outras	Total (a)	Total (b)
Números absolutos (*)								
1984	558	255	267	217	393	61	1.751	1.358
1990	555	449	389	307	417	4	2.121	1.704
1994	537	511	394	292	311	4	2.049	1.738
1998	564	630	451	344	209	4	2.202	1.993
2000	479	801	482	385	217	7	2.371	2.154
Percentual(**)								
1984	31,9	14,6	15,2	12,4	22,4	3,5	100,0	77,6
1990	26,2	21,2	18,3	14,5	19,7	0,2	100,0	80,3
1994	26,2	24,9	19,2	14,3	15,2	0,2	100,0	84,8
1998	25,6	28,6	20,5	15,6	9,5	0,2	100,0	90,5
2000	20,2	33,8	20,3	16,2	9,2	0,3	100,0	90,8

Fonte: Encuesta de Población Activa, do Instituto Nacional de Estadísticas. Adaptado de Alba e Navarro (2008).

Notas: (a) total que inclui as empresas públicas; (b) exclui empresas públicas. (\*) em milhares; (\*\*) em relação ao total mais abrangente (total a).

Outra mudança importante no perfil do emprego público deu-se na sua distribuição por esfera de governo. Tal alteração ocorreu com uma rapidez sem precedentes em outros países para um período de tempo tão curto<sup>19</sup>. Em apenas dezesseis anos, o percentual da participação do emprego na esfera federal caiu de 32% do total do emprego público do país

<sup>17</sup> Este intervalo de tempo é suficiente para captar os efeitos das mudanças institucionais promovidas pela Constituição sobre o perfil do emprego público segundo os critérios que se pretende avaliar.

<sup>18</sup> Exceto por uma pequena e breve queda ocorrida entre 1990 e 1994; mas fechou o período 1984-2000 com uma geração positiva de quase 170 mil postos de trabalho.

<sup>19</sup> Mattos (2011b) mostra que, por diversos motivos, também em outros países houve um processo de redução da participação do emprego público no âmbito do governo central durante a segunda metade do século XX, mas a mesma, de modo geral, fez-se de forma mais homogênea ao longo das décadas do pós-II GM. Na Espanha, este processo foi mais intenso nos anos 1990, acentuando mudança de perfil que havia se iniciado nos anos 1980. Para efeito comparativo, basta registrar, por exemplo, que, no Reino Unido, o peso relativo do emprego público no âmbito do governo central passou de 48% do total do emprego público em 1990, para 45% em 2000; em período semelhante, nos EUA houve uma redução de 17% para 14% na participação do emprego público federal; no caso da Alemanha, de 29% para 13%.

para cerca de 20%, enquanto a parcela da esfera regional (comunidades autônomas) crescia de 15% para quase 34%, e a parcela da localidade subia de cerca de 15% para pouco mais do que 20% (Tabela 2).

A principal razão para essa mudança tão profunda na distribuição do emprego público segundo esferas de governo deve-se, segundo destacam Alaba e Navarro (2008), ao fato de que, depois do processo de democratização, o Estado espanhol dedicou-se a empreender importantes mudanças no sentido de se aproximar do modelo de Estado de Bem Estar que já vigorava na maioria dos países europeus ocidentais. As atividades que mais cresceram foram as atividades ligadas a programas sociais e em especial à educação e à pesquisa<sup>20</sup>, além da saúde. Essas atividades, em sua grande parte, são conduzidas, na Espanha, pelas Comunidades Autônomas e pelas localidades. Tal construção foi viabilizada por uma progressiva transferência de recursos do governo central para as esferas subnacionais (ALBA e NAVARRO, 2008). Mas isso não representa uma explicação completa para este acelerado processo descentralizador. Também é fato que as regiões de mais arraigada tradição cultural, como País Basco, Catalunha, Galícia, Navarra e Valência, conforme mostraram Alba e Navarro (2008), representaram justamente aquelas em que o emprego público local e regional mais cresceu nas últimas décadas. De todo modo, é preciso analisar mais detidamente esse processo de redistribuição do emprego público por esfera de governo.

Toda essa mudança institucional tem suas peculiaridades, tendo em vista que o Estado espanhol é organizado em torno de um complexo sistema de governo em cuja base existem mais de 8 mil municipalidades, mais de três quartos delas com menos de 2 mil habitantes (ALBA e NAVARRO, 2008). Além disso, o funcionalismo público espanhol é organizado em três carreiras, cuja heterogeneidade se dá pela natureza dos vínculos contratuais e funções exercidas. Em primeiro lugar, há a carreira dos servidores civis que pertencem às corporações de Estado, que representam apenas 1% do total dos empregados do setor público espanhol; em segundo lugar, há os servidores civis locais, recrutados nas municipalidades, que somam cerca de 50% do contingente de empregados do setor público do país; e, em terceiro, há os *funcionários trabalhadores*, que representam 49% do funcionalismo público espanhol (ALBA e NAVARRO, 2008).

---

<sup>20</sup> Infelizmente, a forma pela qual a instituição oficial de estatística espanhola divulga os dados desagregados do emprego público do país impede que sejam avaliadas detidamente as atividades de educação e de pesquisa. De todo modo, analisando-se um a um os compêndios do INE, pode-se constatar o crescimento do emprego nas atividades de educação, especialmente nas de educação não-universitária. Os dados do INE com uma série mais desagregada iniciam-se apenas no final do século XX e neles pode-se constatar, por exemplo, que os gastos públicos com educação subiram de cerca de 31,6 bilhões de euros, em 2002, para cerca de 53,0 bilhões em 2009; mesmo com os cortes recentes do orçamento espanhol, em virtude da crise atual, ainda os gastos com educação são bem mais expressivos do que há uma década. Ademais, é importante registrar que os dados disponíveis sobre emprego público, divulgados pelo Boletín Estadístico del Registro Central de Personal, do INE, revelam uma acelerada transferência, do âmbito federal para as Comunidades Autônomas (CCAA) e para as localidades, de recursos gastos com educação e também de registro de emprego público nesta atividade. Especificamente para os gastos com educação, cf. [http://www.ine.es/prodyser/pubweb/anuario12/anu12\\_03educa.pdf](http://www.ine.es/prodyser/pubweb/anuario12/anu12_03educa.pdf). Esse duplo movimento, tanto de expansão de atividades com educação, como também de sua progressiva alocação sob a responsabilidade de esferas sub-nacionais de governo, ocorrido na Espanha, segue uma tendência que se repetiu em diversos países da Europa Ocidental e também nos EUA nas décadas do pós-II guerra. A diferença, conforme mencionado, é que, na Espanha, essas mudanças ocorreram tardiamente, dado o atraso da democratização ocorrida no país.



As carreiras de Estado de servidores civis representam a elite da estrutura administrativa e ocupam funções estratégicas, notadamente na área de finanças públicas. Os funcionários dos poderes regional e local são os que têm a carreira menos valorizada e estão mais sujeitos a formas de precarização do trabalho no setor público, como, por exemplo, a adoção de contratos de trabalho por tempo determinado.<sup>21</sup>

A recorrência a essas formas de contratação, especialmente nos âmbitos regional e local, permitiu ao poder público destas esferas de governo ampliar largamente as contratações, numa época em que a descentralização das atividades de serviços públicos teve um crescimento expressivo. O caráter tardio da formação do Estado de Bem-Estar Social espanhol (FLORA e HEIDENHEIMER, 1981; MADDISON, 1984), portanto, teve o seu preço. A democratização, em uma época em que quase todos os países do continente europeu em sua parte ocidental já haviam se democratizado e realizado as tarefas de consolidação dos seus sistemas de bem-estar social, compeliu a Espanha a acelerar suas tarefas de construção do Estado de Bem-Estar Social. Esta ampliação acelerada do emprego público espanhol (destinado a cumprir tarefas relacionadas às políticas públicas desde então adotadas) ocorreu *pari passu* com uma descentralização das atividades do setor público – ao mesmo tempo em que também se vivenciava um período de hegemonia das medidas ortodoxas de políticas macroeconômicas, o que incluía ênfase no controle dos déficits fiscais e também na adoção de medidas de flexibilização do mercado de trabalho<sup>22</sup>. Para fazer frente a estas modificações agudas, um recurso utilizado pelo setor público espanhol, mormente em suas vertentes subnacionais (comunidades, cidades autônomas e localidades), foi a ampliação de contratações precárias (de resto permitidas pelas sucessivas mudanças ocorridas na regulação do mercado de trabalho nacional, conforme já mencionado), em boa medida estimuladas (e justificadas ideologicamente) pelas necessidades delimitadas pelos critérios de Maastricht<sup>23</sup> de contenção dos gastos públicos. O contexto político era favorável à adoção destas modalidades precárias de contratos de trabalho<sup>24</sup> (IRES, 1998), pois, na mesma época (anos

---

<sup>21</sup> Mattos (2005) mostra que houve uma intensa recorrência a formas de contratação com base em contratos por tempo determinado na Espanha, a partir dos anos 1990 (situação legal permitida pelos processos de reformas do mercado de trabalho espanhol ocorridos desde o governo de Adolfo Suárez, e em especial no período de Felipe González – 1982-1996). Esta modalidade de contrato de trabalho também acabou sendo adotada pelo setor público espanhol. O principal efeito alegado pelo pensamento neoliberal, que dá substrato teórico a estas modificações no sentido da flexibilização dos mercados de trabalho, era a redução do desemprego. No entanto, tal resultado não foi obtido, nem na Espanha, nem nos demais países da Europa Ocidental, que, de fato, a partir dos anos 1980, e com mais intensidade nos anos 1990, passaram a adotar esta e outras medidas de flexibilização dos mercados de trabalho. Para uma análise do caso espanhol, ver Mattos (2005). Para uma análise histórica e empírica das medidas e dos resultados das políticas de flexibilização dos mercados de trabalho na Europa, ver: IRES (1998), OECD (1994) e Mattos (2009).

<sup>22</sup> As medidas de flexibilização do mercado de trabalho, de modo geral, engloba medidas de desregulamentação do uso do trabalho e de redução de seu custo, sob o argumento liberal de que isso tornaria mais viáveis as contratações por parte das empresas. Para maiores detalhes sobre o conceito de flexibilização e sobre seu extenso uso a partir dos anos 80, na maioria dos países da Europa Ocidental, ver: Mattos (2009). Sobre o contexto e o ambiente ideológico (neoliberalismo) em que as referidas mudanças ocorreram e seus efeitos sobre o Estado de Bem Estar Social, ver: Mattos (2011 a).

<sup>23</sup> Ver Aaronovithc e Grahl (1997).

<sup>24</sup> As formas mais usuais de contratações precárias foram as seguintes: (a) ocupações em tempo-parcial (jornada de trabalho inferior ao usual e salário proporcional a essa redução); (b) contratos de duração determinada (os chamados CDD), pelos quais o contrato de trabalho define uma data para se extinguir a relação laboral. Ambas as formas de contratação mencionadas tornaram-se legais à medida que o Estado espanhol foi promovendo mudanças na legislação trabalhista no sentido de sua flexibilização.

1980 e, principalmente, anos 1990), o receituário neoliberal de políticas de emprego e renda estava em plena vigência na maior parte dos países europeus ocidentais (MATTOS, 2009). O fato de o setor público ter tomado as rédeas no sentido da flexibilização de seu mercado de trabalho acabou dando o exemplo para a adoção de formas semelhantes de contratação por parte do setor privado.<sup>25</sup> Obviamente, as mudanças na legislação<sup>26</sup> também tiveram papel decisivo para a ruptura do padrão de contratação que havia sido hegemônico durante o pós-Guerra (DEDECCA, 1997; RODGERS, 1989) nos países europeus ocidentais.

Na próxima seção, será examinada qual foi a trajetória da distribuição do emprego por esfera de governo e também como se comportaram os indicadores de emprego público segundo critérios relacionados à natureza dos contratos de trabalho ao longo da primeira década do século XXI, destacando-se em especial os efeitos da crise atual sobre o mercado de trabalho espanhol.

---

Essas mudanças na legislação trabalhista, todas no sentido da flexibilização das relações de trabalho, aconteceram em diversas etapas, conforme lembra Guillén (2008). Em 1984, consolida-se a primeira onda de liberalização, com a introdução dos contratos de duração determinada (CDD). Nos anos 90, duas novas rodadas de mudanças tomam corpo. No biênio 1993-1994 são concedidas isenções fiscais para os empregadores contratarem trabalhadores que não fazem parte do núcleo do mercado de trabalho. Desta forma, foram dadas isenções fiscais e de encargos trabalhistas para a contratação de pessoas com 45 anos ou mais, para a contratação de pessoas em primeiro emprego e de trabalhadores que estavam desempregados há mais de um ano (desemprego de longo prazo). Além disso, foram dados incentivos ao emprego de estagiários e aprendizes e, por fim, foi estabelecida uma legislação que permitia a contratação de mão de obra por uma jornada de trabalho inferior à jornada habitual (ou seja, ocupações para a execução de trabalho em tempo-parcial). Em 1996, instala-se um segundo momento, nos anos 1990, para a tomada de medidas liberalizantes das relações de trabalho. Desta vez, sob a condução de um governo conservador (Partido Popular, o PP), que propôs um pacto social através do qual foram criados os chamados “open-ended contracts” e também foram tomadas medidas adicionais para a contratação de trabalhadores para jornadas de tempo-parcial, bem como foram instituídas medidas de redução de custos para demissões.

<sup>25</sup> Este argumento consta no trabalho de 1998 do Institut de Récherches Économiques et Sociales (IRES, 1998). O estudo faz uma avaliação dos processos de flexibilização dos mercados de trabalho dos países europeus ocidentais, concluindo que estes promoveram maior desemprego, piora dos perfis distributivos e queda dos salários médios reais.

<sup>26</sup> OCDE (1994) produz um abrangente estudo comparativo dos processos nacionais de flexibilização dos mercados de trabalho dos países europeus ocidentais e conclui com uma avaliação crítica a respeito destes resultados; OCDE (1999), embora sem trazer um estudo de flexibilização como objetivo principal, de alguma forma ratifica o que havia sido avaliado no trabalho de 1994, com a vantagem de fazer uma avaliação decorridos mais de cinco anos da adoção *urbi et orbi* das medidas flexibilizadoras. Confira também Mattos (2001), que mostra que o processo de flexibilização dos mercados e trabalho dos principais países europeus, ocorrido nos anos 1980 e 1990, logrou apenas precarizar ainda mais as condições de trabalho e de sua remuneração, de acordo com diversos critérios. Em termos líquidos, houve, no período, a substituição dos postos de trabalho “antigos”, ou seja, sob a vigência das normas e leis trabalhistas de antes das reformas deflagradas a partir dos anos 1980, por ocupações “novas”, ou seja, sob a vigência das respectivas legislações flexibilizadoras adotadas na maior parte dos países – cada uma no seu tempo e com as suas características. Mattos (2005) destaca também o caso espanhol, em que, da mesma forma que ocorreu com as demais economias europeias ocidentais, as medidas de flexibilização dos (respectivos) mercados de trabalho nacionais não promoveram redução da taxa de desemprego, por não gerar, em termos líquidos, uma quantidade expressiva de postos de trabalho. Para um resumo das medidas liberais sugeridas por organismos financeiros internacionais para a reforma dos mercados de trabalho europeus (ocorridas nos anos 1990) e de seus resultados, confira Mattos (2009) e Mattos (2001).

Outra mudança importante no perfil do emprego público deu-se na sua distribuição por esfera de governo. Tal alteração ocorreu com uma rapidez sem precedentes em outros países para um período de tempo tão curto<sup>27</sup>. Em apenas dezesseis anos, o percentual da participação do emprego na esfera federal caiu de 32% do total do emprego público do país para cerca de 20%, enquanto a parcela da esfera regional (comunidades autônomas) crescia de 15% para quase 34%, e a parcela da localidade subia de cerca de 15% para pouco mais do que 20% (Tabela 2).

A principal razão para essa mudança tão profunda na distribuição do emprego público segundo esferas de governo deve-se, segundo destacam Alaba e Navarro (2008), ao fato de que, depois do processo de democratização, o Estado espanhol dedicou-se a empreender importantes mudanças no sentido de se aproximar do modelo de Estado de Bem Estar que já vigorava na maioria dos países europeus ocidentais. As atividades que mais cresceram foram as atividades ligadas a programas sociais e em especial à educação e à pesquisa<sup>28</sup>, além da saúde. Essas atividades, em sua grande parte, são conduzidas, na Espanha, pelas Comunidades Autônomas e pelas localidades. Tal construção foi viabilizada por uma progressiva transferência de recursos do governo central para as esferas subnacionais (ALBA e NAVARRO, 2008). Mas isso não representa uma explicação completa para este acelerado processo descentralizador. Também é fato que as regiões de mais arraigada tradição cultural, como País Basco, Catalunha, Galícia, Navarra e Valência, conforme mostraram Alba e Navarro (2008), representaram justamente aquelas em que o emprego público local e regional mais cresceu

---

<sup>27</sup> Mattos (2011b) mostra que, por diversos motivos, também em outros países houve um processo de redução da participação do emprego público no âmbito do governo central durante a segunda metade do século XX, mas a mesma, de modo geral, fez-se de forma mais homogênea ao longo das décadas do pós-II GM. Na Espanha, este processo foi mais intenso nos anos 1990, acentuando mudança de perfil que havia se iniciado nos anos 1980. Para efeito comparativo, basta registrar, por exemplo, que, no Reino Unido, o peso relativo do emprego público no âmbito do governo central passou de 48% do total do emprego público em 1990, para 45% em 2000; em período semelhante, nos EUA houve uma redução de 17% para 14% na participação do emprego público federal; no caso da Alemanha, de 29% para 13%.

<sup>28</sup> Infelizmente, a forma pela qual a instituição oficial de estatística espanhola divulga os dados desagregados do emprego público do país impede que sejam avaliadas detidamente as atividades de educação e de pesquisa. De todo modo, analisando-se um a um os compêndios do INE, pode-se constatar o crescimento do emprego nas atividades de educação, especialmente nas de educação não-universitária. Os dados do INE com uma série mais desagregada iniciam-se apenas no final do século XX e neles pode-se constatar, por exemplo, que os gastos públicos com educação subiram de cerca de 31,6 bilhões de euros, em 2002, para cerca de 53,0 bilhões em 2009; mesmo com os cortes recentes do orçamento espanhol, em virtude da crise atual, ainda os gastos com educação são bem mais expressivos do que há uma década. Ademais, é importante registrar que os dados disponíveis sobre emprego público, divulgados pelo Boletín Estadístico del Registro Central de Personal, do INE, revelam uma acelerada transferência, do âmbito federal para as Comunidades Autônomas (CCAA) e para as localidades, de recursos gastos com educação e também de registro de emprego público nesta atividade. Especificamente para os gastos com educação, cf. [http://www.ine.es/prodyser/pubweb/anuario12/anu12\\_03educa.pdf](http://www.ine.es/prodyser/pubweb/anuario12/anu12_03educa.pdf). Esse duplo movimento, tanto de expansão de atividades com educação, como também de sua progressiva alocação sob a responsabilidade de esferas sub-nacionais de governo, ocorrido na Espanha, segue uma tendência que se repetiu em diversos países da Europa Ocidental e também nos EUA nas décadas do pós-II guerra. A diferença, conforme mencionado, é que, na Espanha, essas mudanças ocorreram tardiamente, dado o atraso da democratização ocorrida no país.

nas últimas décadas. De todo modo, é preciso analisar mais detidamente esse processo de redistribuição do emprego público por esfera de governo.

Toda essa mudança institucional tem suas peculiaridades, tendo em vista que o Estado espanhol é organizado em torno de um complexo sistema de governo em cuja base existem mais de 8 mil municipalidades, mais de três quartos delas com menos de 2 mil habitantes (ALBA e NAVARRO, 2008). Além disso, o funcionalismo público espanhol é organizado em três carreiras, cuja heterogeneidade se dá pela natureza dos vínculos contratuais e funções exercidas. Em primeiro lugar, há a carreira dos servidores civis que pertencem às corporações de Estado, que representam apenas 1% do total dos empregados do setor público espanhol; em segundo lugar, há os servidores civis locais, recrutados nas municipalidades, que somam cerca de 50% do contingente de empregados do setor público do país; e, em terceiro, há os *funcionários trabalhadores*, que representam 49% do funcionalismo público espanhol (ALBA e NAVARRO, 2008).

As carreiras de Estado de servidores civis representam a elite da estrutura administrativa e ocupam funções estratégicas, notadamente na área de finanças públicas. Os funcionários dos poderes regional e local são os que têm a carreira menos valorizada e estão mais sujeitos a formas de precarização do trabalho no setor público, como, por exemplo, a adoção de contratos de trabalho por tempo determinado.<sup>29</sup>

A recorrência a essas formas de contratação, especialmente nos âmbitos regional e local, permitiu ao poder público destas esferas de governo ampliar largamente as contratações, numa época em que a descentralização das atividades de serviços públicos teve um crescimento expressivo. O caráter tardio da formação do Estado de Bem-Estar Social espanhol (FLORA e HEIDENHEIMER, 1981; MADDISON, 1984), portanto, teve o seu preço. A democratização, em uma época em que quase todos os países do continente europeu em sua parte ocidental já haviam se democratizado e realizado as tarefas de consolidação dos seus sistemas de bem-estar social, compeliu a Espanha a acelerar suas tarefas de construção do Estado de Bem-Estar Social. Esta ampliação acelerada do emprego público espanhol (destinado a cumprir tarefas relacionadas às políticas públicas desde então adotadas) ocorreu *pari passu* com uma descentralização das atividades do setor público – ao mesmo tempo em que também se vivenciava um período de hegemonia das medidas ortodoxas de políticas macroeconômicas, o que incluía ênfase no controle dos déficits fiscais e também na adoção de medidas de flexibilização do mercado de trabalho<sup>30</sup>. Para fazer frente a estas modificações

---

<sup>29</sup> Mattos (2005) mostra que houve uma intensa recorrência a formas de contratação com base em contratos por tempo determinado na Espanha, a partir dos anos 1990 (situação legal permitida pelos processos de reformas do mercado de trabalho espanhol ocorridos desde o governo de Adolfo Suárez, e em especial no período de Felipe González – 1982-1996). Esta modalidade de contrato de trabalho também acabou sendo adotada pelo setor público espanhol. O principal efeito alegado pelo pensamento neoliberal, que dá substrato teórico a estas modificações no sentido da flexibilização dos mercados de trabalho, era a redução do desemprego. No entanto, tal resultado não foi obtido, nem na Espanha, nem nos demais países da Europa Ocidental, que, de fato, a partir dos anos 1980, e com mais intensidade nos anos 1990, passaram a adotar esta e outras medidas de flexibilização dos mercados de trabalho. Para uma análise do caso espanhol, ver Mattos (2005). Para uma análise histórica e empírica das medidas e dos resultados das políticas de flexibilização dos mercados de trabalho na Europa, ver: IRES (1998), OECD (1994) e Mattos (2009).

<sup>30</sup> As medidas de flexibilização do mercado de trabalho, de modo geral, engloba medidas de desregulamentação do uso do trabalho e de redução de seu custo, sob o argumento liberal de que isso tornaria mais viáveis as contratações por parte das empresas. Para maiores detalhes sobre o conceito de flexibilização e sobre seu extenso uso a partir dos anos 80, na maioria dos países da Europa

agudas, um recurso utilizado pelo setor público espanhol, mormente em suas vertentes subnacionais (comunidades, cidades autônomas e localidades), foi a ampliação de contratações precárias (de resto permitidas pelas sucessivas mudanças ocorridas na regulação do mercado de trabalho nacional, conforme já mencionado), em boa medida estimuladas (e justificadas ideologicamente) pelas necessidades delimitadas pelos critérios de Maastricht<sup>31</sup> de contenção dos gastos públicos. O contexto político era favorável à adoção destas modalidades precárias de contratos de trabalho<sup>32</sup> (IRES, 1998), pois, na mesma época (anos 1980 e, principalmente, anos 1990), o receituário neoliberal de políticas de emprego e renda estava em plena vigência na maior parte dos países europeus ocidentais (MATTOS, 2009). O fato de o setor público ter tomado as rédeas no sentido da flexibilização de seu mercado de trabalho acabou dando o exemplo para a adoção de formas semelhantes de contratação por parte do setor privado.<sup>33</sup> Obviamente, as mudanças na legislação<sup>34</sup> também tiveram papel

---

Ocidental, ver: Mattos (2009). Sobre o contexto e o ambiente ideológico (neoliberalismo) em que as referidas mudanças ocorreram e seus efeitos sobre o Estado de Bem Estar Social, ver: Mattos (2011 a).

<sup>31</sup> Ver Aaronovithc e Grahl (1997).

<sup>32</sup> As formas mais usuais de contratações precárias foram as seguintes: (a) ocupações em tempo-parcial (jornada de trabalho inferior ao usual e salário proporcional a essa redução); (b) contratos de duração determinada (os chamados CDD), pelos quais o contrato de trabalho define uma data para se extinguir a relação laboral. Ambas as formas de contratação mencionadas tornaram-se legais à medida que o Estado espanhol foi promovendo mudanças na legislação trabalhista no sentido de sua flexibilização. Essas mudanças na legislação trabalhista, todas no sentido da flexibilização das relações de trabalho, aconteceram em diversas etapas, conforme lembra Guillén (2008). Em 1984, consolida-se a primeira onda de liberalização, com a introdução dos contratos de duração determinada (CDD). Nos anos 90, duas novas rodadas de mudanças tomam corpo. No biênio 1993-1994 são concedidas isenções fiscais para os empregadores contratarem trabalhadores que não fazem parte do núcleo do mercado de trabalho. Desta forma, foram dadas isenções fiscais e de encargos trabalhistas para a contratação de pessoas com 45 anos ou mais, para a contratação de pessoas em primeiro emprego e de trabalhadores que estavam desempregados há mais de um ano (desemprego de longo prazo). Além disso, foram dados incentivos ao emprego de estagiários e aprendizes e, por fim, foi estabelecida uma legislação que permitia a contratação de mão de obra por uma jornada de trabalho inferior à jornada habitual (ou seja, ocupações para a execução de trabalho em tempo-parcial). Em 1996, instala-se um segundo momento, nos anos 1990, para a tomada de medidas liberalizantes das relações de trabalho. Desta vez, sob a condução de um governo conservador (Partido Popular, o PP), que propôs um pacto social através do qual foram criados os chamados “open-ended contracts” e também foram tomadas medidas adicionais para a contratação de trabalhadores para jornadas de tempo-parcial, bem como foram instituídas medidas de redução de custos para demissões.

<sup>33</sup> Este argumento consta no trabalho de 1998 do Institut de Récherches Économiques et Sociales (IRES, 1998). O estudo faz uma avaliação dos processos de flexibilização dos mercados de trabalho dos países europeus ocidentais, concluindo que estes promoveram maior desemprego, piora dos perfis distributivos e queda dos salários médios reais.

<sup>34</sup> OCDE (1994) produz um abrangente estudo comparativo dos processos nacionais de flexibilização dos mercados de trabalho dos países europeus ocidentais e conclui com uma avaliação crítica a respeito destes resultados; OCDE (1999), embora sem trazer um estudo de flexibilização como objetivo principal, de alguma forma ratifica o que havia sido avaliado no trabalho de 1994, com a vantagem de fazer uma avaliação decorridos mais de cinco anos da adoção *urbi et orbi* das medidas flexibilizadoras. Confira também Mattos (2001), que mostra que o processo de flexibilização dos mercados e trabalho dos principais países europeus, ocorrido nos anos 1980 e 1990, logrou apenas precarizar ainda mais as condições de trabalho e de sua remuneração, de acordo com diversos critérios. Em termos líquidos, houve, no período, a substituição dos postos de trabalho “antigos”, ou seja, sob a vigência das normas e leis trabalhistas de antes das reformas deflagradas a partir dos anos 1980, por ocupações “novas”, ou seja, sob a vigência das respectivas legislações flexibilizadoras adotadas na maior parte dos países –

decisivo para a ruptura do padrão de contratação que havia sido hegemônico durante o pós-Guerra (DEDECCA, 1997; RODGERS, 1989) nos países europeus ocidentais.

Na próxima seção, será examinada qual foi a trajetória da distribuição do emprego por esfera de governo e também como se comportaram os indicadores de emprego público segundo critérios relacionados à natureza dos contratos de trabalho ao longo da primeira década do século XXI, destacando-se em especial os efeitos da crise atual sobre o mercado de trabalho espanhol.

### **3. EMPREGO PÚBLICO ESPANHOL NO SÉCULO XXI: CONSOLIDAÇÃO DE MUDANÇAS OCORRIDAS NO SÉCULO PASSADO E CENÁRIO DE RUPTURA SOB A CRISE ATUAL**

Dados sucintos retirados de OECD (2009) mostram que, em linhas gerais, a evolução do emprego público espanhol, na primeira metade da década de 2000, consolida mudanças que vinham ocorrendo desde as últimas décadas do século passado, conforme visto na seção anterior. A Tabela 3 mostra a continuidade da ampliação do peso relativo do emprego público no conjunto da ocupação do mercado de trabalho espanhol, assim como a crescente participação do emprego público em âmbito subnacional, além de confirmar o cenário de menor participação do emprego público em comparação com a média da OECD<sup>35</sup>.

---

cada uma no seu tempo e com as suas características. Mattos (2005) destaca também o caso espanhol, em que, da mesma forma que ocorreu com as demais economias europeias ocidentais, as medidas de flexibilização dos (respectivos) mercados de trabalho nacionais não promoveram redução da taxa de desemprego, por não gerar, em termos líquidos, uma quantidade expressiva de postos de trabalho. Para um resumo das medidas liberais sugeridas por organismos financeiros internacionais para a reforma dos mercados de trabalho europeus (ocorridas nos anos 1990) e de seus resultados, confira Mattos (2009) e Mattos (2001).

<sup>35</sup> Esta fonte de dados tem uma metodologia um pouco diferente da dos demais dados mencionados anteriormente neste estudo, mas isso não invalida os comentários feitos em relação aos movimentos gerais da distribuição do emprego público espanhol no período em tela. Para mais detalhes sobre a comparação do peso do emprego público espanhol no conjunto do seu mercado de trabalho, em relação a outros países capitalistas de semelhante grau de desenvolvimento econômico, ver Mattos (2011b).

Tabela 3 – OECD e Espanha: Participação ( %) do emprego público segundo esfera de governo em relação ao conjunto da ocupação (1995-2005)

Emprego público por esfera de governo	Espanha		OECD (média)
	1995	2005	2005
Central	3,7%	2,5%	9,2%
Sub-nacional	7,8%	10,5%	5,6%
Total	11,5%	13,0%	14,8%

Fonte: OECD - Government at a Glance - country note: SPAIN, 2009. Elaboração própria.

Os dados da Tabela 4, referentes a um período que se inicia em 2001 e que vai até meados de 2011, revelam outra faceta da mudança do perfil do emprego público espanhol: uma acelerada redução da participação do emprego público nas atividades de Administração Geral do Estado, tarefas exercidas no âmbito do governo federal em favor de uma ampliação da presença do emprego público nas regiões (Comunidades Autônomas) e nas localidades.

Tabela 4 – Espanha: Composição do emprego público por esfera de governo e atividades selecionadas (2001 – 2011)<sup>1</sup>

Anos	Total <sup>3</sup>	Adm. Geral do Estado	CCAA	Local	Universid.	Outros <sup>4</sup>
2001	100	19,4	41,6	24,0	3,9	11,2
2002	100	10,5	47,8	23,8	3,9	14,0
2003	100	10,2	48,9	23,7	4,0	13,2
2004	100	10,0	49,3	23,7	3,9	13,0
2005	100	9,8	49,9	23,6	3,9	12,9
2006	100	9,6	50,2	23,5	3,9	12,9
2007	100	9,3	50,2	24,0	3,8	12,8
2008	100	9,1	50,3	24,1	3,8	12,6
2009	100	9,1	50,5	23,9	3,8	12,7
2010	100	8,9	50,0	21,5	3,7	15,9
2011 <sup>2</sup>	100	8,8	50,1	21,9	3,8	15,4

Fonte: INE Espanha. Encuesta de Población Activa. Elaboração própria.

Notas: (1) meses de janeiro; (2) julho de 2011; (3) Total de empregos no setor público espanhol; (4) inclui forças armadas, forças de segurança do estado, adm. da Justiça, Correios e Telégrafos e emprego em entidades públicas empresariais

No período entre 2007 e 2011, que engloba, portanto, os efeitos da crise atual, a acima mencionada mudança de perfil continuou a ocorrer, embora desta feita de forma menos acelerada. A forma menos acelerada desse movimento relaciona-se ao fato de que, após a deflagração da crise,

algumas atividades reunidas sobre a rubrica “outros”<sup>36</sup> foram mantidas relativamente imunes aos cortes executados pelas políticas de “ajuste fiscal”.

As tabelas seguintes revelam a evolução recente do conjunto do mercado de trabalho e do emprego público, em particular. A Tabela 5 destaca os efeitos da crise econômica que se abate sobre a Espanha no momento. Entre 2006 e 2007, o total de ocupados<sup>37</sup> do mercado de trabalho espanhol cresceu pouco mais que 3%<sup>38</sup>; entre 2007 e 2008, já se pode constatar uma pequena retração do total de postos de trabalho, pois a crise já havia se manifestado no último trimestre de 2008<sup>39</sup>. Entre 2008 e 2009, porém, houve uma queda mais expressiva, equivalente a quase 7% no estoque de ocupados, e, entre 2009 e 2010, nova queda, esta de 2,3%. Nota-se que, ao longo de 2010, o estoque de emprego ensaiou uma retomada (entre o primeiro e o segundo trimestre), mas a mesma se revelou inconsistente, resultando, na verdade, numa retração absoluta no último trimestre do ano. Entre o último trimestre de 2010 e o segundo de 2012 (último dado disponível), cerca de 1 milhão de postos de trabalho foram eliminados no mercado de trabalho espanhol<sup>40</sup>.

A Tabela 5 mostra também a trajetória do emprego industrial, cujos dados merecem ser explicitados devido à importância que o mesmo tem para qualquer economia capitalista. A contribuição da retração do emprego industrial para o conjunto do emprego foi significativa. Entre a média de 2008 e a média de 2010, o total de ocupados na Espanha retraiu-se em cerca de 1,8 milhão de postos de trabalho, para cujo resultado a contribuição do emprego industrial, isoladamente, foi de cerca de 580 mil postos (ou seja, cerca de um terço). Entre o segundo trimestre de 2010 e o segundo de 2012, houve uma queda adicional de quase 200 mil postos de trabalho nas atividades industriais, o que representa cerca de 20% do total de empregos eliminados no mercado de trabalho espanhol no período.

---

<sup>36</sup> Especialmente, as forças armadas, as atividades de fronteiras, as atividades de administração financeira do Estado, as atividades de correios e telégrafos e as atividades policiais.

<sup>37</sup> Soma de ocupados do setor privado mais os empregados do setor público.

<sup>38</sup> Ou seja, passou de cerca de 19,747 milhões de pessoas para cerca de 20,356 milhões.

<sup>39</sup> Entre o terceiro e o quarto trimestres de 2011, houve uma queda de 489 mil postos de trabalho no mercado de trabalho espanhol, valor muito maior do que o que habitualmente caracteriza esse período do ano por razões relacionadas exclusivamente à sazonalidade da atividade econômica. A evolução dos números ao longo de 2011 e os resultados do dado mais recente disponível (segundo trimestre de 2012) revelam que os efeitos da crise sobre o mercado de trabalho parecem longe de terem se dissipado. No terceiro trimestre de 2011, o total de ocupados na Espanha era igual a 18,156 milhões de pessoas, cifra bem inferior, por exemplo, aos 20,346 milhões do terceiro trimestre de 2008, trimestre imediatamente anterior à deflagração da crise. No terceiro trimestre de 2011, havia perto de 5 milhões de trabalhadores desempregados na Espanha, representando o mais elevado nível de desemprego em um terceiro trimestre desde 2008. A taxa de desemprego no terceiro trimestre de 2011 era de 21,5% da PEA, segundo o Instituto Nacional de Estadística (INE) e atingiu 24,6% da PEA no segundo trimestre de 2012 (ver Tabela 8).

<sup>40</sup> Comparando-se o último dado disponível (segundo trimestre de 2012) com o dado do trimestre homólogo do ano anterior (para efeito de se eliminar problemas de sazonalidade), constata-se uma queda de cerca de 900 mil postos de trabalho para o conjunto do mercado de trabalho espanhol.



Na crise, também o emprego público foi afetado. Depois de crescer continuamente entre 2006 e 2010 (na média desse ano), repetindo trajetória que vinha ocorrendo desde o início dos anos 2000<sup>41</sup>, ao longo do ano de 2010 o nível do emprego público oscilou, caindo entre o primeiro e o segundo trimestres e, depois, entre o terceiro e o quarto, embora terminando o ano ainda com uma quantidade maior do que no início e com uma participação, em relação ao conjunto das ocupações, um pouco maior do que no início do ano (17,2% contra 16,8%) (Tabela 5).

Tabela 5 - Espanha: Emprego total, emprego público e emprego do setor privado nas atividades manufatureiras (2006 – 2012)

Anos / trimestres	Total		Emprego público		Emprego industrial	
	Fr. Abs.*	%	Fr. Abs.*	%	Fr. Abs.*	%
2006	19.747	100	2.882	14,6	2.998	15,2
2007	20.356	100	2.913	14,3	2.981	14,6
2008	20.257	100	2.959	14,6	2.952	14,6
2009	18.888	100	3.062	16,2	2.520	13,3
2010	18.456	100	3.130	17,0	2.370	12,8
2010 I	18.394	100	3.088	16,8	2.361	12,8
2010 II	18.477	100	3.086	16,7	2.378	12,9
2010 III	18.547	100	3.176	17,1	2.367	12,8
2010 IV	18.408	100	3.169	17,2	2.375	12,9
2011 I	18.152	100	3.186	17,6	2.300	12,7
2011 II	18.303	100	3.218	17,6	2.324	12,7
2011 III	18.156	100	3.221	17,7	2.317	12,8
2012 II	17.417	100	3.041	17,5	2.183	12,5

Fonte: INE Espanha. Encuesta de Población Activa. Elaboração própria.

Nota: (\*) Em milhares

Ao longo de 2011, a participação do emprego público espanhol, no conjunto da ocupação do país, aumentou moderadamente, devido à perda de postos de trabalho no setor privado. Tomando-se o dado mais recente, ou seja, do segundo trimestre de 2012, percebe-se significativa queda do emprego público, em termos absolutos, de cerca de 180 mil postos de trabalho, em comparação com o trimestre homólogo do ano anterior (2011). Esta queda, nos 12 meses encerrados no segundo trimestre de 2012, é proporcionalmente ainda maior do que a ocorrida no setor privado, razão pela qual a participação do emprego público no total da ocupação caiu para 17,5%, no segundo trimestre de 2012, contra 17,6% no segundo trimestre de 2011.

Além de se manifestar na forma de perda de vigor do emprego industrial e do emprego público agregado, a crise que se abateu sobre a economia espanhola, desde 2008, explicita-se de outras maneiras. Os dados da Tabela 6 mostram que, na passagem do ano de 2010 para o ano de

<sup>41</sup> Conforme revelam as publicações do Instituto Nacional de Estadística.

2011, o estoque de empregos no setor público ainda cresceu, mas tal crescimento foi acompanhado de um aumento da parcela dos assalariados do setor público cujos contratos eram de caráter temporário (contrato de trabalho de duração determinada), ampliando a parcela já bastante expressiva destas formas de contratação<sup>42</sup>. No início de 2012, porém, ocorre outra forma de piora do mercado de trabalho do setor público: a própria quantidade de postos de trabalho no setor público passa a cair de forma expressiva (revelando o efeito que o prolongamento da crise tem tido sobre o mercado de trabalho do setor público espanhol), enquanto o peso das contratações temporárias volta a cair.

Tabela 6 – Espanha: Composição do emprego assalariado no setor público por tipo de contrato (2006 -2012)

Anos/ trimestres	Total		Contrato indefinido		Contrato temporário	
	Fr.	%	Fr. Abs.*	%	Fr. Abs.*	%

<sup>42</sup> A modalidade de contrato de trabalho temporário (ou contrato de duração determinada) é muito encontrada na Espanha, tendo resultado das medidas de flexibilização do mercado de trabalho ocorridas na maioria dos países europeus desde os anos 80. Na Espanha, tal forma de contratação encontra um de seus exemplos mais enfáticos e disseminados. Recentemente (setembro de 2010), o parlamento espanhol aprovou ulteriores medidas flexibilizadoras na legislação trabalhista do país. Estas medidas, basicamente, buscam tornar as regras dos contratos de trabalho permanentes mais próximas das regras dos contratos de trabalho de caráter temporário. O objetivo é tornar menos caros os custos de demissão dos trabalhadores, além de restringir a abrangência e as condicionantes dos contratos coletivos de trabalho. O alibi é que a redução dos custos de demissão torna os empresários mais confiantes nas decisões de contratar, pois sabem que poderão demitir com maior facilidade (e menor custo) no futuro. Nas reformas trabalhistas aprovadas nos anos 1980 e 1990 (já comentadas), a gênese das medidas adotadas era norteadas por essas mesmas premissas. Entretanto, enquanto o ciclo econômico não se recuperou (o que aconteceria somente na segunda metade dos anos 1990, como resultado da forte recuperação da economia americana e de seus efeitos sobre a economia internacional), o que houve, em termos líquidos, foi a substituição de trabalhadores com contratos de trabalho regidos pelas regras antigas por trabalhadores contratados sob a nova legislação. Mesmo quando ocorreu a retomada da economia (final dos anos 1990 e primeiros anos do século XXI), quase 100% do crescimento das ocupações deu-se com base nos contratos precários permitidos pela nova legislação. Estudo recente da OCDE (OECD, dezembro de 2010) (OECD, 2010 b), sobre o caso espanhol, defende explicitamente o fortalecimento dos contratos temporários de trabalho, como uma forma de gerar empregos. As idéias que norteiam estas sugestões de medidas não são em nada diferentes, na essência, do que as que estavam presentes em trabalho caudaloso e marcante produzido por esta mesma instituição internacional em 1994 (OECD, 1994). Uma das principais medidas tomadas pela reforma de setembro de 2010 foi de estabelecer regras que facilitem que as empresas e os seus respectivos trabalhadores possam “optar” por celebrar contratos de trabalho que estejam fora das determinações de negociações coletivas. Em ambiente de depressão econômica, conforme o atual, é bastante conhecido o efeito da mesma sobre o poder de barganha dos sindicatos dos trabalhadores, que acabam muitas vezes cedendo facilmente às tentativas do setor empresarial de reduzir custos e também sucumbindo ao discurso e à prática liberalizante conduzida pelo Estado. O efeito macroeconômico dessas estratégias de “austeridade” (patrocinadas pelo Estado, em sua atuação em prol de mudanças na legalidade das relações de trabalho), conforme ensina a história recente, é o aprofundamento do ciclo depressivo.

	Abs.*					
2006	2.882	100	2.126	73,8	756	26,2
2007	2.913	100	2.164	74,3	749	25,7
2008	2.959	100	2.193	74,1	766	25,9
2009	3.062	100	2.292	74,8	770	25,2
2010	3.130	100	2.383	76,1	747	23,9
2010 I	3.088	100	2.358	76,3	731	23,7
2010 II	3.086	100	2.365	76,6	721	23,4
2010 III	3.176	100	2.394	75,4	782	24,6
2010 IV	3.169	100	2.415	76,2	754	23,8
2011 I	3.186	100	2.422	76,0	764	24,0
2011 II	3.218	100	2.424	75,3	793	24,7
2011 III	3.221	100	2.430	75,4	791	24,6
2012 II	3.041	100	2.404	79,1	637	20,9

Fonte: INE Espanha. Encuesta de Población Activa. Elaboração própria.

Nota: (\*) Em milhares

Da mesma forma, no setor privado a participação dos contratos de trabalho de caráter temporário também aumentou na passagem de 2010 para 2011 (Tabela 7). A partir de meados de 2011, porém, o fator que mais tem chamado a atenção no setor privado – assim como tem acontecido com o setor público - é a queda, em termos absolutos, do seu nível de emprego, diante da continuidade da crise que se instalou em meados de 2008.

Tabela 7 – Espanha: Composição do emprego assalariado no setor privado por tipo de contrato (2006 -2011)

Anos/ trimestres	Emprego privado		Contrato indefinido		Contrato temporário	
	Fr. Abs.*	%	Fr. Abs.*	%	Fr. Abs.*	%
2006	13.326	100,0	8.565	64,3	4.761	35,7
2007	13.847	100,0	9.289	67,1	4.558	32,9
2008	13.723	100,0	9.608	70,0	4.115	30,0
2009	12.619	100,0	9.406	74,5	3.212	25,5
2010	12.217	100,0	9.141	74,8	3.077	25,2
2011 I	11.935	100,0	8.953	75,0	2.928	24,5
2011 II	12.075	100,0	8.965	74,2	3.110	25,8
2011 III	11.959	100,0	8.799	73,6	3.160	26,4
2012 II	11.356	100,0	8.587	75,6	2.769	24,4

Fonte: INE Espanha. Encuesta de Población Activa. Elaboração própria.

Nota: (\*) Em milhares

Todas as formas anteriormente mencionadas de deterioração do mercado de trabalho espanhol derivam do movimento mais geral de perda de dinamismo na geração de empregos e de aumento do desemprego, conforme descrito na Tabela 8, que revela o expressivo salto na taxa de desemprego entre 2007 e 2008 (de 8,3% para 11,3% da população economicamente ativa) e, depois, entre 2008 e 2009, quando saltou de 11,3% para 18,0%. Depois de 2008, a taxa de desemprego continuou a crescer e atingiu, no terceiro trimestre de 2011, o patamar de 21,5%, e depois, no mais recente dado disponível, chega a 24,6% (segundo trimestre de 2012).

Tabela 8 – Espanha: Emprego, desemprego e população economicamente ativa (2006-2011)

Anos/ Trimestre	Total (*)	Ativos			Inativos	Popul. de 16 anos ou mais	
		Total	Ocupados	Desempr.		Tx.ativ.	Tx. Desempr.
2006	37.008	21.585	19.748	1.837	15.423	58,3	8,5
2007	37.663	22.190	20.356	1.834	15.473	58,9	8,3
2008	38.208	22.848	20.258	2.591	15.360	59,8	11,3
2009	38.432	23.038	18.888	4.150	15.394	59,9	18,0
2010	38.479	23.089	18.466	4.632	15.390	60,0	20,1
2011 I	38.512	23.062	18.152	4.910	15.450	59,9	21,3
2011 II	38.481	23.137	18.303	4.834	15.345	60,1	20,9
2011 III	38.488	23.135	18.156	4.978	15.353	60,1	21,5
2012 II	38.467	23.110	17.417	5.693	15.357	60,1	24,6

Fonte: INE Espanha. Encuesta de Población Activa. <http://www.ine.es/daco/daco42/bme/c2c1.pdf>

Nota: (\*) total da população com 16 anos ou mais.

A análise das 4 últimas tabelas revela a importância do estudo do emprego público para o caso espanhol. A contínua deterioração do emprego público desde a deflagração da crise, e, pior ainda, sua redução, desde o segundo trimestre de 2011, tem colaborado – ao lado da própria redução do emprego privado, que vem ocorrendo há mais tempo – para o crescimento da taxa de desemprego no mercado de trabalho espanhol. Não há, no horizonte de curto prazo, uma perspectiva de que a crise atual deva passar tão cedo<sup>43</sup>. Desta forma, se a perda de arrecadação decorrente da retração econômica do país afetar a situação fiscal de localidades e de regiões autônomas, pode-se afirmar, sem equívoco, que a taxa de desemprego espanhol pode sofrer novos surtos ascendentes.

### 3. CONCLUSÕES

A experiência espanhola da trajetória do emprego público é bastante rica tanto em termos de sua contribuição para a comparação internacional, quanto também para analisar a trajetória recente do mercado de trabalho espanhol como um todo. A importância relativa do emprego público, na Espanha, aumentou a partir da democratização do país, ocorrida a partir do final dos anos 70. Assim como ocorreu na maioria dos países capitalistas desenvolvidos (e mesmo

<sup>43</sup> Estudos da OCDE costumam ser premonitórios acerca das medidas que os países acabam tomando em relação à (des)regulação da atividade econômica. Mais do que isso, costumam vocalizar a hegemonia ideológica do momento, como tem acontecido amiúde nas últimas décadas, conforme mostrou Mattos (2009). OECD (2010 b), por exemplo, defende maior controle sobre as formas de contratação do setor público nos âmbitos sub-nacionais/regionais. Da mesma forma, comenta que medidas no sentido de ampliar o controle fiscal do governo central sobre os governos locais têm sido uma tônica na maioria dos países europeus sob a crise atual, destacando que o caso espanhol não se trata de uma exceção. Por fim, ressalta (em tom que parece elogioso) decisão recente do governo espanhol no sentido de substituir apenas 1 em cada 10 empregos públicos que ficarem vacantes (em razão de aposentadoria do funcionário público).

em países como o Brasil, conforme mostrou Mattos, 2011c), os momentos de democratização e/ou de exacerbação do debate político (como ocorreu, por exemplo, no final dos anos 1960 nos EUA, na França, na Itália etc.) foram acompanhados de maior demanda da sociedade por serviços públicos e em favor de uma atuação social dos respectivos estados nacionais, o que, invariavelmente, acabou levando a um aumento da contratação de mão de obra por parte do setor público, muitas vezes em dimensão tão expressiva que promoveu o aumento também da participação relativa do emprego público no conjunto das ocupações nos respectivos mercados de trabalho nacionais<sup>44</sup>.

O caso espanhol ostenta diversas peculiaridades. Em primeiro lugar, porque a democratização veio tardiamente, em uma sociedade e em uma economia bem mais atrasadas do que as demais da Europa ocidental<sup>45</sup>. Mas, por isso mesmo, e também por causa dos efeitos das mudanças institucionais ocorridas no país como decorrência não apenas na democratização, mas também da entrada do país na Comunidade Europeia – que exigiu capacitação do estado nacional espanhol para executar novas tarefas regulatórias e organizacionais –, o aumento da participação do emprego público o torna cada vez mais importante para os resultados gerais do mercado de trabalho do conjunto do país. Portanto, a trajetória do emprego público deveria ser mais bem acompanhada e colocada no rol das preocupações das autoridades econômicas espanholas e europeias, pois o país não é mais, como fora até os anos 60, um país cujo setor público tinha apenas funções de controle de fronteiras, repressão policial e formas mínimas de atuação em termos de controle de suas finanças públicas<sup>46</sup>.

A partir da democratização, o crescimento do emprego público espanhol foi muito significativo, sendo explicado principalmente pelas atividades típicas do Estado de Bem Estar Social, quais seja, as de educação e de saúde (ROSE, 1985; FLORA e HEIDENHEIMER, 1981). Conforme mencionado em diversas publicações que tratam do caso espanhol, as atividades de educação cresceram expressivamente desde os anos 70. Em 1990, a educação pública tornou-se universal, incluindo todas as crianças a partir dos 3 anos de idade. Na Espanha, como em todos os países, a expansão das atribuições do setor público com as atividades de educação gera muitos empregos públicos nessas atividades, uma vez que as mesmas são fortemente intensivas em trabalho. O mesmo ocorre com o setor de saúde, que se expandiu e se

---

<sup>44</sup> Conforme mostra Mattos (2001) e (2009), entre 1950 e 1980, em países como Grã-Bretanha, Itália e França, a formação dos respectivos Estados de Bem Estar Social foi responsável por uma expressiva ampliação do emprego público nesses países, de tal forma que, em termos líquidos, toda a expansão da ocupação deveu-se aos empregos gerados no setor público. Nos EUA, também houve significativa expansão do emprego no setor público, mas, dada a magnitude do mercado de trabalho do setor privado americano no período, a parcela do emprego público no conjunto da ocupação não se alterou expressivamente.

<sup>45</sup> As mudanças comportamentais que vieram junto com a democratização promoveram alterações importantes no mercado de trabalho e na organização social da Espanha, culminando com a maior incorporação da mulher no mercado de trabalho (especialmente no setor público) e também com uma ampliação das exigências e atributos inseridos no desenho das políticas públicas da Espanha, notadamente nas áreas de educação, saúde e proteção social.

<sup>46</sup> As chamadas “defining functions” a que alude Rose (1976) em seu trabalho seminal sobre a formação do mercado de trabalho no setor público nos diferentes países. As chamadas “defining functions” representam, segundo a postulação de Rose (1976), as funções mínimas para que um Estado Nacional exista e tenha legitimidade perante seus cidadãos e perante os demais estados nacionais. Essas funções são justamente as de coleta de impostos e controle das finanças públicas (o que inclui emissão de moeda); defesa interna e externa, para controlar a ordem social e garantir sua integridade territorial. (ROSE, 1976, p. 255).

universalizou nas últimas décadas, provocando intenso crescimento do emprego público em suas atividades, conforme mostraram os dados da Tabela 2. Este movimento de expansão das atividades e, portanto do emprego público no setor de saúde repetiu trajetória de todos os países capitalistas avançados desde o pós-segunda guerra, conforme mostraram Silva e Mattos (2009). Além disso, o fortalecimento das peculiaridades regionais (outra especificidade espanhola) também concorreu para a promoção do emprego público no país, desta forma ampliando a participação relativa dos entes sub-nacionais no conjunto do emprego público, de forma até mais intensa do que ocorreu, em fenômenos semelhantes (ou seja, aumento da participação relativa do emprego em âmbito local e/ou regional), em quase todos os demais países capitalistas desenvolvidos, tanto naqueles cujo Estado é federativo, quanto naqueles em que o Estado é unitário, como Grã-Bretanha e França, por exemplo (MATTOS, 2011b). O caráter tardio da democratização espanhola<sup>47</sup> também afetaria o comportamento do seu mercado de trabalho – notadamente, mas não só, no segmento do setor público – a partir de meados dos anos 1980, quando o discurso e as práticas neoliberais promoveram significativas mudanças institucionais na forma de funcionamento dos mercados de trabalho da maioria dos países. Na Espanha, o mercado de trabalho acabara de se estruturar, depois da prosperidade gerada pela democratização (que coincidiu com um momento de razoável crescimento da economia internacional, incluindo a europeia) e pelas transferências promovidas pela Comunidade Europeia às vésperas e nos primeiros anos da constituição da União Monetária Europeia. Porém, as medidas de flexibilização do seu mercado de trabalho, já sob o governo de Felipe González<sup>48</sup>, acabaram tornando mais precárias as condições de trabalho de parcela crescente dos trabalhadores, ao invés de reduzir significativamente a taxa de desemprego da economia – alegadamente o objetivo principal das medidas liberalizantes.

Em períodos de recessão da atividade econômica, medidas que reduzem o custo da demissão da mão de obra – que tem sido o principal objetivo de “reformas” nas relações de trabalho como as que têm sido adotadas na Espanha e em diversos países europeus nas últimas décadas, com novos impulsos no momento recente, sob os auspícios da crise que ainda se encontra instalada no velho continente – tendem a gerar, como efeito mais imediato, de fato um aumento nas demissões e não o apregoado “incentivo” a novas contratações, conforme o libelo liberal. O setor privado tende a nortear suas decisões de contratação principalmente pelas expectativas de aumento de vendas de seus produtos, e não pela perspectiva de, no breve futuro, poder usufruir da vantagem de demitir com custos menores do que em épocas anteriores.

Nos anos mais recentes (desde 2008), marcado por uma desaceleração econômica sem precedentes desde, pelo menos, os anos 1950, a crise tem promovido ulteriores formas de precarização do mercado de trabalho espanhol<sup>49</sup>, após as reformas flexibilizadoras tomadas nos últimos 10 anos<sup>50</sup>, repetindo os mesmos resultados que ocorreram nos anos 1990.

---

<sup>47</sup> Sobre a democratização espanhola, confira entre outros, [Przeworski, A.; Bresser-Pereira, L. C.; Maravall, J. M.](#) (1993).

<sup>48</sup> Cf. Fiori (2003). Ver: [http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaImprimir.cfm?coluna\\_id=2623](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaImprimir.cfm?coluna_id=2623) Entre o início e o final do período González (1982-1996), cerca de 740 mil trabalhadores tornaram-se desempregados. A taxa de desemprego, que era de cerca de 6% na época de Moncloa, já estava em 15% no início do período González (1982), atingindo alarmantes 24% em 1996, no final de sua estadia à frente do governo espanhol. ( FIORI,2003; OECD, 1991; OECD,1999.

<sup>49</sup> Cf. [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-spain\\_20752288-table-esp](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-spain_20752288-table-esp). Esse endereço eletrônico revela dados da OECD que mostram, por exemplo, que o emprego em tempo-parcial representava 7,8% do total das ocupações do mercado de trabalho espanhol em 2003, passando para 10,7%, em 2007, continuando a subir sob a crise que ainda se desenvolve: 11,1%, em 2008, 11,9%,

A taxa de desemprego na Espanha é a mais alta da Europa, realidade especialmente dramática quando se leva em conta que, desagregando-se os resultados do número de desempregados por faixa etária ou por regiões (ou por uma combinação de ambas), pode haver situações de taxa de desemprego próxima de 50% da força de trabalho específica<sup>51</sup>.

Um fato que deixa maiores preocupações em relação ao caso espanhol é que, a partir dos dados já divulgados relativos a 2012, o emprego público começou a cair em termos absolutos, conforme tem ocorrido há mais tempo, por exemplo, nos EUA<sup>52</sup> e na Grã-Bretanha<sup>53</sup>. Essa redução do nível do emprego público espanhol – e, pior ainda, as perspectivas de que esse movimento descendente se acentue nos próximos meses – é inevitável que a taxa de desemprego espanhola atinja patamares ainda maiores, ainda mais porque o emprego no setor privado tampouco vem apresentando sinais de recuperação. Isso tudo torna dramática a situação do mercado de trabalho espanhol e coloca novas dificuldades para a superação da crise econômica atualmente em curso. Este risco representa mais um elemento que justifica a preocupação em se estudar a evolução do perfil e do nível do emprego público na Espanha.

## REFERÊNCIAS

AARONOVITHC, S.; GRAHL, J. Building on Maastricht. In: GOWAN, P.; ANDERSON, P.; (Orgs.). *The Question of Europe*. London: Verso, 1997.

ALBA, C. R.; NAVARRO, C. Working for the government in Spain: from authoritarian centralism to democratic political devolution. In: DERLIEN, H. U.; PETERS, B. G. *The state at work: public sector employment in ten western countries*. Edward Elgar Publishing, 2008.

BASTOS, C. P. e MATTOS, F.A.M. Crise da subprime nos Estados Unidos: a reação do setor público e o impacto sobre o emprego. *Revista Tempo do Mundo (IPEA)*, vol, 3, n.2, agosto de 2011.

DEDECCA, C. *Racionalização econômica, emprego e relações de trabalho no capitalismo avançado*. Campinas: IE/ UNICAMP, 1997.

---

em 2009 e 12,4%, em 2010. Estudo da OCDE (OECD, 2010 a) mostra que a legislação espanhola para a redução da jornada de trabalho emergencial (acompanhada de equivalente redução de salário) é uma das mais permissivas entre países da União Europeia. ( OECD, 2010a, p. 80). Isso parece explicar em parte o fato de que esta modalidade precária de ocupação seja mais disseminada na Espanha do que na maior parte dos demais países europeus (sem contar que, ainda sim, tem se expandido ainda mais, conforme mencionado acima).

<sup>50</sup> Destacando-se a recente lei de flexibilização do mercado de trabalho votada pelo parlamento, conforme já mencionado.

<sup>51</sup> Dados do Instituto Nacional de Estadística, que divulga a Encuesta de Población Activa, revelam, por exemplo, que, no terceiro trimestre de 2011, a taxa de desemprego na Andaluzia atingia 31% da sua população ativa; a taxa de desemprego para a população estrangeira na Espanha atingia 32,7% e a taxa de desemprego das pessoas na situação de filhos na estrutura familiar (ou seja, geralmente, jovens) era de mais de 35% do total de filhos inseridos na PEA.

<sup>52</sup> Cf. Bastos e Mattos (2011).

<sup>53</sup> Conforme têm apontado as recentes estatísticas oficiais divulgadas trimestralmente pelo Office for National Statistics da Grã-Bretanha.



DERLIEN, H. U.; PETERS, B. G. *The State at Work: public sector employment in ten western countries.* v. 1 Edward Elgar Publishing, 2008.

FIORI, J. L. *Os moedeiros falsos.* Petrópolis (RJ): Ed. Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. Resultado de uma gestão socialista do capitalismo. *Carta Maior.* 13/04/2003.

FLORA, P.; HEIDENHEIMER, A. *The development of Welfare States in Europe and America.* New Jersey: New Brunswick, 1981.

GUILLÉN, A. M. Defrosting the Spanish Welfare State: the weight of conservative components. In: PALIER, B. (ed.). *A long Good Bye to Bismarck: The politics of Welfare Reforms in Continental Europe.* Amsterdam University Press (2008).

GUILLÉN, A. e MATSAGANIS, M. Testing the 'social dumping' hypothesis in Southern Europe: welfare policies in Greece and Spain during the last 20 years. *Journal of European Social Policy*, (10), n. 2. (2000).

IRES. *Flexibilité et performances comparés des marchés du travail dans les pays de l'OCDE.* CFE/CGC. Paris: Institut de Recherches Économiques et Sociales/IRES, 1998.

MADDISON, A. Origins and Impact of the Welfare State, 1883-1983. Banca Nazionale del Lavoro - *Quarterly Review*, Roma, n. 148 (march 1984).

MATTOS, F. A. M. *Transformações nos mercados de trabalho dos países capitalistas desenvolvidos a partir da retomada da hegemonia americana.* Tese de Doutorado (IE/UNICAMP). Campinas: Instituto de Economia, março de 2001.

\_\_\_\_\_. Flexibilización de los mercados de trabajo europeos: una historia más de fracaso del modelo neoliberal. *Investigación Económica*, v. 64, n. 252, México-DF, abril-junho, 2005.

\_\_\_\_\_. *Flexibilização do Trabalho: sintomas da crise.* São Paulo: Ed. Annablume/FAPESP, 2009.

\_\_\_\_\_. Emprego público e Democracia. *Jornal Valor Econômico*, em 01/06/2010.

\_\_\_\_\_. Ascensão do neoliberalismo e ruptura do Estado de Bem Estar Social nos países europeus. *Revista de Economia Política e História Econômica.* São Paulo: Universidade de São Paulo (USP), ano 08, n. 24, jan/2011, p. 5-38. (2011 a).

\_\_\_\_\_. *Emprego público nos países desenvolvidos: evolução histórica e diferenças nos perfis.* Texto para Discussão 1578. Brasília (DF): IPEA, fev. 2011. (2011 b).

\_\_\_\_\_. *Emprego público no Brasil: aspectos históricos, inserção no mercado de trabalho nacional e evolução recente.* Texto para Discussão 1582. Brasília (DF): IPEA, fev. 2011. (2011 c).

OECD. *The OECD Job's Study: evidence and explanations.* part I – Labour market trends and underlying forces of change; part II – The adjustment potential of the labour market. Paris: OECD, 1994.

\_\_\_\_\_. *Historical Statistics: 1960-1989.* Paris: OECD, 1991.

\_\_\_\_\_. *OECD Economic Outlook.* n. 57. Paris: OECD, june, 1999.

\_\_\_\_\_. *La mesure de l'emploi public dans les pays de l'OCDE: sources, méthodes et resultats*. Paris: OECD, 1997.

\_\_\_\_\_. *Government at a Glance 2009. Country Note: SPAIN*. Paris: OECD, 2009.

\_\_\_\_\_. *Employment in Europe 2010*. Paris: OECD, 2010. (2010 a).

\_\_\_\_\_. *OECD Economic Surveys: SPAIN*. Paris: OECD, December 2010. (2010 b).

\_\_\_\_\_. *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD, 2011.

[PRZEWORSKI, A.; BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARAVALL, J. M. \*Economic reforms in new democracies\*. Cambridge, 1993.](#)

RODGERS, G. Precarious work in Western Europe: the state of the debate. In: RODGERS, J. *Precarious Jobs in labour market regulation: the growth of atypical employment in Western Europe*. Geneva: ILS/ILO, 1989.

ROSE, R. (Org.). *Public employment in western nations*. Cambridge University Press, 1985.

ROSE, R. On the priorities of government: a developmental analysis of public policies. *European Journal of Political Research*, 4 (1976); p. 247-289.

SILVA, L. M. O.; MATTOS, F. A. M. Welfare State e emprego em saúde nos países avançados desde o pós-segunda guerra mundial. *Revista de Economia Política*, v. 29, n. 3, p. 115, julho-setembro, 2009.

Recebido em: 16 de março de 2011

Aceito em: 23 de novembro de 2011