

Emprego público em comparação internacional

FERNANDO AUGUSTO MANSOR DE MATTOS¹

Área 7 – TRABALHO, INDÚSTRIA E TECNOLOGIA

Sub-Área 7.1 - MUNDO DO TRABALHO

Submetido para SESSÕES ORDINÁRIAS

RESUMO

O objetivo deste estudo é discutir a evolução de indicadores de emprego público em âmbito internacional desde o final do século XIX, passando pelo século XX, com ênfase para o período do pós-segunda guerra (pós-1945).

A descrição do cenário internacional vai destacar o papel do emprego público na economia do pós-guerra, em especial na consolidação dos Estados de Bem-Estar Social nessas nações (após a segunda Guerra Mundial).

A trajetória do emprego público em âmbito internacional será avaliada segundo a evolução de indicadores selecionados para 5 países: Grã-Bretanha, EUA, França, Espanha e Alemanha.

Na conclusão, argumenta-se que as diferenças de perfil do emprego público não se devem apenas a aspectos econômicos e setoriais, mas também revelam fatores políticos, históricos, institucionais e sociais específicos de cada país.

ABSTRACT

This paper discusses the evolution of public employment data among different countries since the end of the nineteenth century and through the twentieth century, with special emphasis to the period after the Second World War (after 1945).

The description of the international socio-economic environment will stress the role played by public employment in the constitution of Welfare States, during post-WW II.

The trajectory of international public employment will be analysed according to the evolution of selected indicators for five countries: Great Britain, United States, France, Spain and Germany.

In the conclusion of the paper, it is argued that those quantitative indicators are only meaningful when examined together with other political, social and historical factors, as well as the economic and sectorial elements, that affect the level and the profile of public employment in each country.

¹ Professor na Universidade Federal Fluminense (UFF); bolsista PNPD no IPEA, atualmente trabalhando na Assessoria da Presidência do PEA, sob a coordenação de Milko Matijascic. Este estudo foi elaborado no âmbito da pesquisa intitulada “Trabalho no Setor Público Brasileiro”, coordenada por José Celso Cardoso Jr. E-mail do autor: fermatt@uol.com.br

APRESENTAÇÃO

O objetivo deste estudo é discutir a evolução de indicadores de emprego público em âmbito internacional desde o final do século XIX, passando pelo século XX, com ênfase para o período do pós-segunda guerra (pós-1945).

A descrição do cenário internacional vai destacar o papel do emprego público na economia do pós-guerra nos países europeus desenvolvidos, em especial na consolidação dos Estados de Bem-Estar Social nessas nações (após a segunda Guerra Mundial). Também será analisado o caso dos EUA, incluído como um contraponto para a comparação com os países europeus selecionados.

A trajetória do emprego público em âmbito internacional será avaliada segundo a evolução de indicadores selecionados para 5 países: Grã-Bretanha, EUA, França, Espanha e Alemanha.

A análise da evolução do perfil do emprego público não deve representar um fim em si mesmo. Ela se justifica pelo fato de que a interpretação da evolução do nível e do perfil do emprego público permite ao pesquisador compreender não somente os aspectos relacionados aos efeitos da política econômica sobre o mercado de trabalho do país em questão, mas também permite a compreensão de outros importantes elementos que marcaram a natureza da ação dos Estados Nacionais nas sociedades capitalistas contemporâneas.

Na conclusão, argumenta-se que as diferenças de perfil do emprego público não se devem apenas a aspectos econômicos e setoriais, mas também revelam fatores políticos, históricos, institucionais e sociais específicos de cada país.

1.EMPREGO PÚBLICO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA: breves comentários

Nesta seção, é feita uma breve descrição da evolução do emprego público desde o final do século XIX, passando pelos aspectos mais gerais do século XX.

A evolução histórica do emprego público no período que vai do final do século XIX até o período imediatamente anterior à Segunda Guerra Mundial (e, portanto, antes do advento da implementação e posterior ampliação dos Estados de Bem Estar Social) revela um crescimento modesto do peso do emprego público em relação ao conjunto da força de trabalho. Na Inglaterra de 1850, por exemplo, o estoque de empregados do setor público representava apenas cerca de 2,5% do total da força de trabalho, percentual que subiu para quase 6% na virada do século, estabilizando-se em cerca de 10% entre 1920 e 1940; no caso dos EUA, o percentual era ínfimo: menos de 1% no início do século XIX, persistindo nesse patamar durante todo o século XIX e ainda até os anos 1920. Na então já bastante pujante economia alemã, o peso do emprego público no conjunto da ocupação era inferior a 8% em 1882, passando para o patamar de 10% somente na virada para o século XX, e assim permanecendo ainda até a década de 1950. Somente na França o peso do emprego público era mais expressivo, mas, mesmo assim, ainda bem menor do que viria a

ser no pós-guerra: na França de 1866, representava 10%, passando a 14% imediatamente antes da guerra e atingindo 25% já logo depois de encerrados os conflitos².

Esses dados revelam um cenário de países, na sua maior parte, ainda predominantemente rurais/agrícolas, com atividades industriais crescentemente complexas, mas com infra-estrutura urbana (instalações de água, esgoto, transporte público, iluminação pública, meios de comunicação etc.) ainda incipiente. As funções de Estado limitavam-se ao que os liberais chamam de “funções típicas de Estado”, quais sejam, a emissão monetária e o controle sobre a moeda, as forças de segurança (cuja importância e necessidade ainda não se comparavam à que viriam a ter a partir da segunda metade do século XX) e as tarefas de comércio externo e de controle de imigração.

Ademais, eram Estados em cujas responsabilidades não se incluíam a definição de políticas públicas de saúde e de educação, por exemplo, nem de políticas sociais em geral. Daí a explicação para o baixo peso relativo do emprego público entre o final do século XIX e meados do século XX. Apesar do cenário de concentração e centralização do capital, na esteira das transformações promovidas pela Segunda Revolução Industrial, as atividades de Estado eram ainda bastante restritas, notadamente no que se refere à elaboração de políticas públicas (Marx, 1968).

Da mesma forma, o peso dos gastos públicos nos respectivos PIB nacionais também era ínfimo em meados e final do século XIX e na primeira metade do século XX. No final do século XX, atingia apenas 10% na França, na Alemanha e no Reino Unido, sendo de menos que 4% nos EUA. Nos anos imediatamente anteriores à eclosão da I GM, o peso do gasto público em relação ao PIB já havia crescido para cerca de 17% na França e já ultrapassava 14% na Alemanha; depois da I GM, o patamar de 25% já havia sido ultrapassado nesses países europeus e atingido quase 10% nos EUA; mas, após a II GM, o patamar dos 30% era ultrapassado nos países europeus mencionados (quase 30% nos EUA) e daí, sucessivamente, para cerca de 45% em 1980, cerca de 55%, em 1994, com destaque para mais de 35% mesmo nos EUA.

O cenário da Guerra Fria e o contexto do pós-guerra promoveram uma profunda mudança no papel adquirido pelos Estados Nacionais, tanto no que tange às suas responsabilidades em termos de formulação de política econômica, quanto no que se refere à necessidade socialmente demandada de elaborar e gerir políticas públicas. Essa realidade desaguou na constituição dos Estados de Bem Estar Social (Welfare State), principal fator explicativo para a expansão do emprego público nos países desenvolvidos. Entre as principais atribuições então adquiridas pelos Estados Nacionais, incluíam-se a provisão de serviços públicos de saúde e de educação, bem como de mecanismos de proteção social universais, que exigiam a criação de postos de trabalho no setor público para fazer frente a demandas sociais em países que se democratizavam e que se tornavam cada vez mais urbanizados.

² Estes dados foram extraídos de Rose (1985).

As novas atribuições dos Estados Nacionais marcavam uma ruptura com o período anterior, do entre-guerras, no qual os ideais do Liberalismo eram hegemônicos. No pós-II guerra, o consenso em favor de uma maior atuação dos Estados derivava do reconhecimento da necessidade dos Estados Nacionais realizarem a reconstrução européia e também de evitar que os problemas econômicos e sociais que haviam marcado os anos 20 e 30 se repetissem. Algumas experiências exitosas de intervenção do Estado nas economias (que iam desde o exemplo soviético até o New Deal de Roosevelt) referendavam as novas formas de atuação dos Estados Nacionais no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Além das tarefas na área de regulação social, também a atuação no setor produtivo esteve presente na maioria dos países desenvolvidos, dadas as necessidades de obras de infra-estrutura e o papel que as estatais poderiam assumir no processo de desenvolvimento industrial.

Assim, os anos 50 a 70 foram marcados pela ampliação do peso dos empregos públicos nos mercados de trabalho dos países desenvolvidos. Porém, esse movimento teve uma ruptura a partir dos anos 80, quando uma crise econômica se abateu na maior parte dos países desenvolvidos, gerando aumento do desemprego, inflação e queda da arrecadação de impostos. Essa crise veio ao lado de uma mudança na hegemonia ideológico que vigorara desde o pós-guerra. O chamado neoliberalismo surge como uma reação (Fiori, 1997) à “construção sócio-política” (Hobsbawm, 1995) do pós-guerra, e representa uma nova forma de atuação dos Estados Nacionais em termos de regulação da atividade econômica. Essa nova forma de atuação dos Estados Nacionais se manifesta em uma atuação no sentido de promover uma desregulamentação das atividades econômicas (tanto nos mercados financeiros, como nos comerciais e também nos mercados de trabalho). Nesse contexto, as privatizações tiveram papel decisivo, com efeitos muito importantes tanto no processo de concorrência capitalista, quanto também sobre os mercados de trabalho, tema deste estudo. A queda do emprego público é um sub-produto destas mudanças, e resulta não só dos efeitos diretos das privatizações, mas também resulta do fato de que às atividades contidas no âmbito dos Estados de Bem Estar Social passaram a ser atribuídas as dificuldades econômicas encontradas no cenário pós-1980.

A próxima seção pretende discutir de maneira mais detida as mudanças ocorridas no perfil e no estoque do emprego público do período posterior à Segunda Guerra Mundial, quando a presença do emprego público torna-se mais relevante nas sociedades capitalistas desenvolvidas.

2. COMPARAÇÃO INTERNACIONAL E ALGUNS ESTUDOS DE CASO

A evolução do estoque do emprego público, do seu peso em relação ao conjunto das ocupações do seu mercado de trabalho e também do seu perfil setorial são elementos que guardam uma relação com aspectos constitutivos de cada sociedade e tem explicações em fatores econômicos, históricos, sociais, institucionais e políticos da mesma.

Nesta seção, será feita uma análise da evolução do emprego público em alguns países desenvolvidos da Europa Ocidental e também nos EUA nas últimas décadas.

O período destacado situa-se desde o imediato pós-segunda guerra até os tempos atuais. Nesse período, a questão do emprego público torna-se tema de destaque. Foi justamente a partir do pós-segunda guerra mundial que o peso relativo e o estoque de emprego público começou a crescer nessas economias, na esteira do processo de reconstrução européia seguida do desenvolvimento ou aprimoramento de Estados de Bem Estar nesses países, ao mesmo tempo em que essas sociedades tornavam-se mais democráticas. A partir do final dos anos 70, com a desaceleração econômica desses países e, dos anos 80 em diante, com o aprofundamento da crise fiscal, o tema do emprego público volta à berlinda, consolidando-se como questão importante no debate político e econômico, notadamente nos países que pioneiramente adotaram políticas macroeconômicas de corte neoliberal, como EUA e Grã-Bretanha, seguidos depois de outros países, como a Alemanha de Helmut Kohl (desde 1982) e também de governos conservadores que se instalaram nos anos 90 na França e em outros países. Mesmo em alguns governos nomeadamente de centro-esquerda, como o de Lionel Jospin, na França da segunda metade dos anos 90, o emprego público passou a ser alvo preferencial ou destacado das políticas de controle dos gastos públicos e/ou de privatização de atividades de serviço público, revelando o vigor do consenso neoliberal no período em todos os países.

Os países selecionados para a análise são: Grã-Bretanha, EUA, França, Espanha e Alemanha. Trata-se de um painel variado, que apresenta a maior economia do mundo e quatro países europeus paradigmáticos. Estados federativos como Espanha, EUA e Alemanha, bem como estados unitários, como Grã-Bretanha e França, estão representados. Países que são repúblicas presidencialistas, como França e EUA, e também dois países parlamentaristas que não são repúblicas (Grã-Bretanha e Espanha). Dois países que representam o “modelo” anglo-saxônico e outros que não o representam, sendo um de democratização recente e tradição ibérica.

Esse heterogêneo grupo de países pode ser bastante funcional para descrever diversos aspectos que afetam a evolução do perfil e da quantidade de empregos públicos nas últimas décadas.

As tabelas a seguir representam os indicadores básicos que nortearão a análise comparativa que se pretende realizar, contextualizada pela realidade social, histórica e política de cada país selecionado.

Na tabela 1, estão expressos o total de empregos públicos existentes em cada país em anos selecionados desde 1950, destacando-se também a variação do estoque de empregos públicos nas cinco últimas décadas do século XX.

Tabela 1

Emprego Público em países selecionados (em milhares)

1950-2000

anos	G.BRETANHA	EUA	FRANÇA	ALEMANHA	ESPANHA
2000	4904	20441	6482	4909	2208
1995	5211	19293	6604	6094	1738
1990	5749	18306	6754	4940	1704
1980	7058	16242	5530	4658	1213
1970	6143	12551	4016	3876	806
1960	5233	8329	3608	3152	572
1950	5053	6407	3102	2282	nd

Variação (%)

1990-2000	-14,7	11,7	- 4,0	-0,6	29,6
1980-1990	-18,5	12,7	22,2	6,1	40,5
1970-1980	14,9	29,4	37,7	20,2	50,5
1960-1970	17,4	50,6	11,3	23,0	40,1 (1)
1950-1960	3,6	30,1	16,3	38,1	nd
1950-2000	-2,9	219,1	109,7	115,1	286,1 (1)

Fonte: Derlien, H. U. and Peters, B. (2008) e OECD (no caso dos EUA).

OBS.: no caso da França, dados se referem a 1948, 1962, 1969, 1980, 1991 e 1998;

No caso da Alemanha, dado se refere a 1994 e não a 1995; Espanha, dado de 1965 e não 1960;

(1) período se inicia em 1965.

A tabela 2 destaca a evolução, desde 1960, da participação relativa do emprego público no conjunto das ocupações de cada país, considerando-se, para este universo mais amplo, tanto as ocupações do próprio setor público, quanto as do setor privado, seja ele no seu segmento formal como também no informal.

Tabela 2

Emprego público

Participação relativa no conjunto dos ocupados (em%)

Países selecionados

1960-2000

ANOS	ALEMANHA	FRANÇA	GRÃ BRETANHA	EUA	ESPANHA
1960	8,1	n.d.	n.d.	12,7	n.d.
1965	9,8	16,6	15,7	14,2	4,8
1970	11,2	18,0	18,1	16,0	4,9
1975	13,8	19,2	20,8	17,1	6,8
1980	14,6	20,2	21,3	16,4	9,3
1985	15,5	22,8	21,2	15,3	12,2
1990	15,1	22,6	19,5	15,4	13,8
1995	15,5	24,6	14,2	15,4	15,5
2000	14,7	24,9	13,6	15,4	15,0

Fonte: OCDE. Elaboração própria.

A tabela 3 descreve outro importante aspecto da mudança do perfil do emprego público nas últimas décadas, qual seja, a distribuição do emprego público segundo esferas de governo. A

interpretação da trajetória do perfil do emprego público segundo esse ponto de vista permite ao pesquisador compreender diversas mudanças ocorridas não somente no mercado de trabalho do país em questão, mas também diversos movimentos ocorridos no âmbito da sociedade a ser analisada.

Tabela 3

Emprego Público (por esfera de governo), 1950-2000, em %

Países selecionados

	GBR		EUA			ALEM			ESP			FRAN		
ANOS	Central	Local	Federal	Estadual	Local	Federal	Länder	Local	Central	AACC	Local	Nacional	Saúde	Local
2000	45,3	54,7	13,9	24,3	61,8	13	51	36	34,1	40,9	20,6	54,8	16,3	28,8
1994	47,5	52,5	15,2	24,2	60,5	14	50	37	46,2	31,4	18,6	55,3	16,4	28,1
1990	48,4	51,6	17	24,5	58,5	29	42	29	58,9	24,7	16,4	56,7	16,2	26,9
1980	58,1	41,9	17,8	23,2	59,1	30	39	30	nd	nd	nd	61,2	15,8	23,0
1970	58,3	41,7	22,1	21,1	56,7	37	35	29	nd	nd	nd	67,5	12,1	20,4
1960	66,8	33,2	27,7	17,4	54,9	42	33	24	nd	nd	nd	nd	nd	nd
1950	71,7	28,3	32,6	16,4	50,9	40	34	26	nd	nd	nd	nd	nd	nd

Fonte: adaptado de Derlien, H. U. and Peters, B. (2008).

(*) nos EUA e na França, último dado é de 1998;

no caso francês, Estado é unitário e setor de saúde é considerado à parte da divisão por esfera de governo.

GRÃ-BRETANHA

A trajetória do emprego público na Grã-Bretanha espelha, talvez como em nenhum outro país europeu importante, os ciclos ideológicos que envolveram, nos últimos 60 anos, as decisões acerca da propriedade de empresas estratégicas por parte do Estado.

No imediato pós-segunda guerra, houve um intenso processo de nacionalização de empresas do setor industrial, movimento que teve tal magnitude que o perfil e o nível do emprego público foram significativamente alterados. Por outro lado, nos anos 80, sob o governo de M. Thatcher, o processo de privatização colocado em prática teve uma profundidade tal que promoveu uma queda de participação do emprego público no mercado de trabalho que foi muito mais intensa do que em qualquer outro país europeu ocidental.

Dados da tabela 1 revelam que o estoque de emprego público na Grã-Bretanha teve maior crescimento nas décadas de 1960 e de 1970; alternativamente, os anos 1980 e 1990 caracterizaram-se por quedas importantes (e de magnitude até um pouco superior do que movimento ascendente das décadas anteriores) do estoque de emprego público. Assim, no ano 2000 o número de empregados no setor público britânico era menor do que em 1950 – o que indica a dimensão dos efeitos do processo de privatização de Thatcher³ sobre o emprego público. O percentual do emprego público atingiu seu auge em 1980 (tabela 2). A partir de então, entrou numa trajetória de queda contínua até o final do século.

³ Para mais detalhes acerca do processo de privatização de Thatcher, ver Ribeiro (1997).

A Grã-Bretanha, ao contrário dos EUA e da Alemanha, por exemplo, é um sistema unitário e não federativo. Ademais, tem a peculiaridade de não possuir uma legislação constitucional que defina regras e estatuto do funcionalismo público. Existe uma dificuldade de definir uma classificação do emprego público por esfera de governo, bem como uma classificação do perfil do emprego público segundo o tipo de vínculo empregatício, justamente por causa da inexistência de uma lei sistemática e constitucional que defina o estatuto do servidor público.

De todo modo, pode-se identificar como emprego relacionado ao governo central da Grã-Bretanha (empregados do Estado britânico) as seguintes atividades: correios, ferrovias, outros tipos de transportes, o Serviço Nacional de Saúde (National Health Service – NHS) e uma ampla gama de empresas estatais anteriores ao processo de privatização, que incluía as atividades de mineração do carvão e outras atividades de transportes além do transporte ferroviário (Hogwood, 2008).

A trajetória do perfil do emprego público na Grã-Bretanha por esfera de governo (tabela 3) revela uma progressiva ampliação do peso relativo do emprego em âmbito local no total do emprego público desde 1950 até 2000, num fenômeno que é semelhante ao encontrado nos demais países aqui analisados (com a importante ressalva de que, na Grã-Bretanha, o peso do emprego em nível nacional ainda é muito maior do que na maior parte dos demais países europeus ocidentais e também nos EUA). Em boa medida, a queda do peso do emprego em âmbito federal, na Grã-Bretanha, se explica pela redução ocorrida em empresas que foram privatizadas⁴: dados mencionados por Hogwood (2008) revelam que, em 1950, havia 2,33 milhões de funcionários nas empresas estatais, número que caiu para 1,8 milhão em 1980 e, daí em diante, continuou a cair de forma mais acelerada ainda, atingindo apenas 245 mil empregados no ano 2000⁵.

É interessante notar que o volume de serviços atribuídos para as esferas locais de governo, na Grã-Bretanha – e seu consequente efeito em termos de emprego público local – mostram-se bem inferiores, proporcionalmente, ao que se verificou, nas últimas décadas, na maioria dos demais países mencionados neste estudo. É por isso, em grande medida, que, na Grã-Bretanha, o peso relativo do emprego público na esfera nacional é geralmente maior do que nos demais países desenvolvidos (pelo menos em relação aos aqui analisados, exceto no caso da França).

A trajetória do emprego público segundo esfera de governo, de qualquer forma, repetiu o padrão dos demais países, ou seja, depois da II Guerra revela-se uma nítida ampliação do peso relativo das esferas locais. Na Grã-Bretanha, tal movimento só foi em parte revertido quando da abrupta ampliação do emprego no Sistema Nacional de Saúde (National Health System – NHS),

⁴ Os empregos em empresas estatais são classificados, na Grã-Bretanha, como pertencentes à esfera nacional de governo, da mesma forma que os funcionários empregados no serviço nacional de saúde (NHS), cujo contingente, entre 1950 e 2000, aumentou expressivamente, mas não compensou a queda apontada pelo emprego nas estatais. No mesmo período, o número de funcionários públicos em âmbito local subiu de cerca de 1,4 milhão, em 1950, para quase 2,7 milhões, em 2000.

⁵ Este, assim como alguns outros dados a serem citados doravante, não serão apresentados em formas de tabelas por causa da restrição de tamanho do espaço para a elaboração desse paper.

ocorrida em 1976, que provocou uma retomada do peso do emprego no âmbito do governo central, dado o elevado peso relativo que essas atividades sempre tiveram no conjunto do emprego civil britânico.

ESTADOS UNIDOS

Os dados agregados e o senso comum rotulam os Estados Unidos como um país em que o peso do emprego público é o mais baixo entre os países desenvolvidos e também como um país em que a maior parcela do emprego público se deve ao segmento de Defesa, já que os EUA têm se envolvido em dezenas de guerras desde que consolidou sua hegemonia geopolítica, militar e econômico-financeira, a partir do término da segunda guerra mundial.

As recentes disputas políticas envolvendo o presidente Barack Obama no congresso americano, na tentativa de aprovar uma lei para a implementação de um sistema público de saúde também chamam a atenção para o fato de que os EUA são o único país desenvolvido que não possui um sistema de atendimento à saúde que seja público e universal. O mesmo vale para a rede de proteção social existente nos EUA, bem menos ampla em suas tarefas e universal em seu atendimento do que as existentes nos sistemas de Estado de Bem Estar Social dos países europeus⁶.

Somente essas características do setor de saúde e das atividades sociais dos EUA já explicam boa parte do fato de que o peso do emprego público nos EUA seja tão menor do que o da maioria dos países europeus ocidentais, já que são justamente as atividades de saúde e de serviços de amparo social aquelas que têm a maior contribuição para o estoque de emprego público nos mais variados países.

De todo modo, dado o tamanho do mercado de trabalho do setor privado nos EUA, o fato de o peso relativo do emprego público nos EUA jamais ter sido menor que 15% (tabela 2) nos 30 últimos anos do século passado⁷ revela que a dimensão absoluta do emprego público nos EUA não é desprezível.

A partir de uma avaliação de sua composição e de sua evolução histórica, pode-se avaliar de forma mais detida a complexidade e a natureza do emprego público nos EUA.

Os dados mostram que, em termos absolutos, o setor público nos EUA tem crescido expressivamente nas últimas décadas. Essa trajetória de crescimento não cessou nem mesmo durante os anos mais radicais do neoliberalismo. A tabela 1 mostra que cerca de 20 milhões de pessoas trabalhavam para o setor público americano em seus três níveis no ano 2000.

⁶ Pelo menos nos casos dos países europeus mais ricos.

⁷ O mesmo patamar vigora ainda durante a primeira década do atual século.

Foi na década de 60, não por coincidência uma era de intensificação do debate político e das lutas pelos Direitos Sociais⁸, que o estoque de emprego público nos EUA mais cresceu: 51% no período, crescimento maior ainda do que os já então expressivos 30% que haviam marcado o crescimento dos anos 50 (tabela 1).

Nos anos 70, o crescimento do emprego público ainda foi expressivo (quase 30%), mas bem menor do que na década de 60. Ao longo das décadas de 80 e 90, porém, o estoque de emprego público passou a crescer a um ritmo mais modesto, de cerca de 12% a cada década e também em ritmo parecido com o crescimento da população⁹.

O nível de emprego público americano cresceu continuamente e de forma expressiva durante as 5 últimas décadas do século passado, e tal crescimento somente não provocou aumento do peso dessa modalidade de ocupação no conjunto do mercado de trabalho americano porque também a ocupação do setor privado crescia no mesmo ritmo no período.

Feitas essas breves considerações acerca do movimento agregado do emprego público americano desde os anos 50/60, deve-se agora avaliar a evolução de seu perfil, segundo sua distribuição por esferas de governo.

Uma característica do perfil do emprego público nos EUA é seu elevado peso no âmbito sub-nacional. Uma característica do federalismo americano é que muitas vezes, quando o governo federal contrata um serviço público, ele não necessariamente fica encarregado de contratar as pessoas que vão executar esse serviço. O mais habitual é que a contratação das mesmas fique a cargo das esferas sub-nacionais de governo, que ficam também encarregadas de executar as tarefas/serviços. É o que ocorre, por exemplo, nas atividades de construção de rodovias e em programas de moradias e de fornecimento de serviços sociais (Peters, 2008).

Os dados da tabela 3 revelam que, em 1950, o emprego público em âmbito federal respondia por cerca de um terço do total do emprego público civil¹⁰, enquanto que, no ano 2000, esse percentual era de apenas 14%¹¹; enquanto isso, a parcela do emprego público em âmbito estadual passou de 16% para 24% e, no âmbito local, de 51% para 62%.

Esse movimento ocorrido ao longo de quase 50 anos deveu-se a uma expressiva distribuição de tarefas do governo federal em direção aos governos sub-nacionais, notadamente nas áreas de saúde e educação.

⁸ Nos anos 60, os empregos nas atividades sociais cresceram expressivamente, notadamente a partir de quando o governo do presidente Johnson criou programas da “Great Society”, não por acaso na época de maior efervescência dos movimentos sociais e políticos nos EUA (ver, a respeito disso, Wacquat, 2001).

⁹ Dados do Censo americano mostram que, entre 1970 e 1993, o peso relativo do emprego público no conjunto da população situou-se em volta de 8% sem muita oscilação.

¹⁰ Ou seja, militares excluídos.

¹¹ Em 1998, havia cerca de 2,8 milhões de americanos ocupados em emprego público de âmbito federal, sendo que cerca de 1 milhão deles em alocados no Ministério da Defesa.

Para explicar o expressivo crescimento do estoque de empregos públicos no período 1950-2000, Peters (1998) salienta que, ao contrário do que aconteceu em outros momentos históricos dos EUA¹², nos momentos após os conflitos do período da Guerra Fria não houve um desmonte tão expressivo dos aparatos militares e civis relacionados ao gerenciamento das atividades de guerra (por exemplo, atividades de recrutamento e de gerência de hospitais). Assim, entidades como o departamento de veteranos de guerra, mantinham, ainda no final dos anos 90, um expressivo contingente de pessoas ocupadas. Ademais, algumas atividades que surgem a partir dos anos 70 (como a Agência de Proteção Ambiental – Environment Protection Agency) ou que, a partir daquele período, tornou-se progressivamente importante, com por exemplo a NASA, passaram a contribuir com importantes contingentes de empregados no âmbito do setor público federal americano. Ou seja, o surgimento de novas atividades, tidas como estratégicas por parte do Estado americano e da sociedade americana, foram determinantes para a expansão do emprego público – e, nesse caso, em âmbito federal.

A expansão do emprego no âmbito estadual deveu-se ao aumento de tarefas que foram assumidas pelos estados da federação nas últimas décadas, como, por exemplo, o Medicaid ou os programas de apoio à saúde de indigentes, sem contar com o fato de que atividades como educação superior (universidades), transportes e outros serviços de saúde, justamente algumas das atividades que mais cresceram na esteira do processo de desenvolvimento econômico e de urbanização nos EUA da segunda metade do século XX, são atividades desenvolvidas e gerenciadas no âmbito dos estados americanos (Peters, 2008).

Em termos absolutos, porém, foi na esfera local que se concentrou o maior crescimento do volume do emprego público no período. Entre 1950 e 1998, pouco mais de 9 milhões de empregos públicos foram criados na esfera local. Tal fenômeno se explica, em primeiro lugar, pelo fato de que o “novo federalismo” adotado pela maior parte dos presidentes americanos das últimas décadas muitas vezes fez com que parte da expansão das responsabilidades atribuídas aos estados federativos “vazassem”, na forma de mais tarefas, para o poder local. Ademais, deve-se lembrar que duas das principais atividades empregadoras de mão-de-obra no setor público americano, educação básica e polícia, são funções assumidas pelas autoridades de âmbito local. Dada a expansão da população americana e sua crescente concentração em áreas urbanas, e dado também o papel assumido pela preocupação com segurança naquela sociedade, devido à escalada de violência interna que a marcou nos últimos tempos¹³, essas duas atividades (educação básica e polícia) estão entre as que mais cresceram na segunda metade do século XX, promovendo aumento do emprego público do âmbito local.

¹² Como, por exemplo, após a Primeira Guerra Mundial.

¹³ E também devido ao discurso conservador, que procurou tirar proveito de uma incutida obsessão por segurança pública na sociedade americana. Cf. Wacquant, 2001.

No que se refere ao setor de Defesa, houve importantes mudanças nas últimas décadas, e as mesmas tiveram impactos diferenciados sobre o nível do emprego público.

Após uma redução expressiva do contingente militar logo que terminou a II Guerra (redução de 12,1 milhões para apenas 1,45 milhão entre 1945 e 1948), seguiu-se um breve período de estagnação relativa do contingente militar, que voltaria a subir, de forma expressiva, com a conflagração da guerra da Coreia, percebendo outros saltos na ocasião da guerra do Vietnã e depois com as políticas de Reagan (início dos anos 80) (OECD, 1997 c). Uma tendência oposta se materializou nas últimas décadas, pois o desenvolvimento da tecnologia militar reduziu a necessidade da exposição de grandes contingentes de tropas nos campos de batalha¹⁴. De todo modo, o contingente de pessoal ocupado na área de Defesa manteve-se em nível elevado durante as últimas décadas, por causa do acúmulo de funções civis em operações de apoio e administração de tropas de ocupação, sem contar os programas de “guerras às drogas” consolidados nos últimos tempos. Após o 11 de setembro de 2001, a administração Bush também promoveu significativa expansão de tarefas (com conseqüente aumento de emprego público) de Defesa e afins.

FRANÇA

A França talvez esteja entre os países em que a opinião pública mais bem avalia a presença do Estado na economia e na sociedade. Segundo sublinha Rouban (2008), cerca de 75% dos franceses, segundo uma recente enquete nacional, encorajariam seus filhos a tornarem-se servidores públicos.

De todo modo, o setor público não esteve imune aos efeitos do receituário neoliberal e da crise fiscal que se abateu sobre todas as economias européias notadamente depois da recessão do início dos anos 90. A adesão aos critérios de Maastricht, a ascensão de um governo conservador ao poder no início dos anos 90, a adesão do governo da “esquerda plural” de Jospin a diversas práticas caras ao neoliberalismo e por fim os problemas de financiamento dos fundos de pensão e a forma como ele foi (precariamente) equacionado nos últimos anos (através de políticas de contenção fiscal), estiveram entre os motivos que explicam a desaceleração do ritmo de crescimento que o emprego público vinha mantendo na França ainda desde meados dos anos 80.

Na França, ao contrário da Inglaterra e da Alemanha, a retração do estoque de emprego público ocorreu apenas a partir de 1990 e, mesmo assim, foi pouco acentuada (tabela 1). De todo modo, a parcela do emprego público francês em relação ao total de ocupados manteve-se em ascensão desde meados dos anos 80, atingindo quase 25% em 2000 (tabela 2) – uma das mais altas da Europa, segundo a tabela em questão e segundo estudos mais abrangentes da OCDE.

¹⁴ Ao mesmo tempo, a ampliação e consolidação dos gastos públicos com o desenvolvimento dessas tecnologias, bem como as políticas de compras implementadas pelos sucessivos governos militares sem dúvida criaram um expressivo contingente de empregos no setor privado americano, que não será analisado aqui, pois foge aos objetivos deste trabalho.

Ao contrário do que ocorreu na Grã-Bretanha no início dos anos 80, na França esse período foi marcado pela nacionalização de algumas empresas, no primeiro governo de Mitterrand¹⁵ (OECD, 1997 b). As privatizações se concentraram na década de 1990 e seus efeitos podem ser notados nos dados da tabela 1.

A variação do estoque do emprego público francês tal qual definido¹⁶ na tabela 1 segundo períodos de tempo revela que foi nos anos 70 que a expansão do emprego público francês mostrou maior dinamismo. Conforme ocorreu em todos os outros países avaliados neste estudo, foi justamente no período de maior vigor político e de luta por direitos sociais que o nível do emprego público mais cresceu. Na França, esse período ocorreu depois das manifestações do ano de 1968, quando a radicalização política foi mais intensa. Nos anos 70, o estoque de emprego público cresceu quase 38%, contra cerca uma média, por década, de cerca de 14% nos 20 anos seguintes (tabela 1).

Por fim, é importante destacar que também na França ocorreu um fenômeno bastante encontrado nos demais países europeus em termos de evolução do perfil do emprego público: trata-se da descentralização do setor público e, por consequência, do emprego público. Conforme salienta Rouban (2008), a França é um estado unitário no qual o Estado tem tradição secular de intervenção na sociedade e na economia. Dada a característica de ser um Estado unitário, o peso relativo do emprego público nos serviços de âmbito nacional é alto. Mas esta proporção tem diminuído nas últimas décadas, conforme atestam os dados da tabela 3. Os motivos do aumento da participação do emprego público no âmbito local são basicamente os mesmos dos demais países: ampliação das tarefas de educação e saúde, atividades que são organizadas especialmente no nível local. Ademais, mudanças legais e institucionais que foram colocadas em prática a partir dos anos 1980, em linha com as teorias de administração pública que se tornaram hegemônicas a partir de então, tiveram papel importante no processo de descentralização do emprego público (OECD, 1997 b).

ESPANHA

A peculiaridade da Espanha do pós-guerra reside no fato de que o país se democratizou apenas a partir da segunda metade dos anos 70, o que “atrasou” a formação do seu Estado de Bem Estar Social, 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

¹⁵ A ampliação do estoque de empregos públicos entre 1980 e 1985 se explica em boa medida por essas nacionalizações promovidas no governo Mitterrand.

¹⁶ Ou seja, incluindo serviço civil e também as ferrovias, companhias de transportes urbanos e companhias de eletricidade, além de agências públicas, assim como as companhias nacionalizadas nos setores industrial e financeiro.

econômico e social; porém, somente a partir da morte do ditador é que foram criadas as condições concretas para a criação e posterior ampliação de diversas atividades do setor público espanhol.

O Estado de Bem Estar Social somente se consolidaria, na verdade, nos primeiros anos do governo socialista que se instalou nos anos 80, mas os resultados, em termos de emprego público, seriam, de alguma forma, revertidos ainda durante o próprio governo socialista, que iniciou reformas liberais, entre as quais se incluíram processos de privatização, que se acentuariam durante os anos 90 (Fiori, 1997 a). Por outro lado, a entrada na União Européia exigiu do Estado espanhol o desenvolvimento de tarefas que, alternativamente, talvez não viessem a ser realizadas se o país não se defrontasse com as necessidades criadas pela integração econômica em todas as suas dimensões institucionais, políticas e econômicas propriamente ditas.

A democratização, além de obviamente alimentar as pressões sociais pela implementação e posterior expansão do Welfare State, também foi responsável por importantes mudanças na estrutura federativa do país, as quais, por sua vez, também teriam papel decisivo na própria expansão do emprego público. A descentralização do Estado surge, no processo de democratização espanhol, como uma forma de rejeição ao poder ditatorial que havia acabado de ser superado.

Outra peculiaridade espanhola reside na 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 de sua auto-afirmação, com efeitos sobre a distribuição regional e por esferas de governo do emprego público. Na Espanha, dadas as peculiaridades históricas de sua diversidade cultural, a descentralização ocorreu de forma ainda mais intensa, como forma de dotar mais poder e autonomia aos povos/regiões de tradições culturais específicas (andaluzes, bascos, galegos, catalães etc.), ao mesmo tempo em que os “convencia” a aceitar pertencer à sociedade-una espanhola. O fortalecimento desse movimentos políticos e culturais representou fator decisivo para a ampliação do estoque de emprego público no país e também para promover sua descentralização.

A tabela 1 revela que, no ano inicial da série de dados apresentados, havia somente 572 mil empregados no setor público espanhol, sendo que esse contingente representava apenas cerca de 5% do total da ocupação do país no início dos anos 1960 (tabela 2). Durante os anos 70, o estoque de empregados do setor público cresceu expressivamente, ou seja, cerca de 50%, mas, dado o baixo patamar de partida, pode-se afirmar o peso relativo do emprego público em 1980 ainda era baixo: equivalia a pouco mais que 9% do total da ocupação (tabela 2). Nos anos 80, ainda houve crescimento expressivo do estoque do emprego público, bem como nos anos 90, mas, no final do século, o peso relativo do emprego público espanhol ainda era um dos mais baixos da Europa, segundo OECD (1997 a): 15% do conjunto da ocupação.

A Nova Constituição de 1978, promulgada sob os auspícios do Pacto de Moncloa¹⁷, 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 sub-nacionais de poder. Consequentemente, também o emprego público percebeu uma nova redistribuição segundo as regiões e localidades, fenômeno que já vinha ocorrendo desde os anos 80, pelo menos.

Na divisão política da Espanha, além do poder central, há também as regiões (AACC, na tabela 3) e os governos locais (uma espécie de governo municipal, comparando-se ao caso brasileiro).

A tabela 3 revela que, na década de 1990, ocorreu uma mudança sem precedentes na redistribuição do emprego público segundo as esferas de poder. Nesse espaço de apenas dez anos, o percentual da participação do emprego na esfera federal no conjunto do emprego público caiu de 59% do total do emprego público do país, para cerca de 34%, enquanto a parcela da esfera regional crescia de 25% para quase 41% e a parcela da localidade subia de 16% para quase 21%.

As razões para essa mudança tão profunda estão relacionadas ao que já foi explicado acima. O processo de descentralização foi viabilizado por uma progressiva transferência de recursos do governo central para as esferas sub-nacionais. As peculiaridades culturais desse processo descentralizador explicam que regiões de mais arraigada tradição cultural, como País Basco, Catalunha, Galícia, Navarra e Valência, conforme mostraram Alba e Navarro (2008), fossem justamente aquelas em que foram mais expressivas as quedas do peso do emprego público vinculado ao âmbito federal.

A ampliação do emprego em âmbitos locais, em toda a Espanha, relaciona-se a um movimento robusto, mas tardiamente implementado (dado o próprio caráter tardio da democratização espanhola), de consolidação de uma ampla gama de atividades e instituições públicas, em todas as esferas de poder (executivo, legislativo e judiciário).

Toda essa mudança institucional tem suas peculiaridades, dado que o Estado espanhol é organizado em torno de um complexo sistema de governo em cuja base existem mais de 8000 municipalidades, sendo que mais de três quartos delas com menos de 2000 habitantes (Alba e Navarro, 2008). Além disso, o funcionalismo público espanhol é organizado em torno de 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, e que

¹⁷ O Pacto de Moncloa foi firmado em novembro de 1977, no palácio do mesmo nome. Reuniu os próceres dos principais partidos políticos espanhóis e foi liderado pelo Rei Juan Carlos. O general Franco havia morrido em 1975 e o Pacto foi fundamental para a posterior retomada da Economia espanhola. A partir dali foram ali definidas regras para a transição da economia espanhola, e foi costurado um robusto acordo político para que se iniciassem diversas reformas da economia e mudanças político/institucionais para a superação do longo período da ditadura de Franco, a qual foi marcada, entre outros fatores, pela letargia da economia do país. Para maiores detalhes acerca da transição econômica na Espanha, ver: Przeworski, A. et alli (1993).

representam apenas 1% do total dos empregados do setor público espanhol; há também os servidores civis locais, recrutados nas municipalidades e que representam cerca de 50% do total do contingente de empregados do setor público do país e, por fim, há os funcionários/trabalhadores, que representam os demais 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 do poder local são os que têm a carreira menos valorizada e são também os mais sujeitos às regras de precarização do mercado de trabalho do setor público, como, por exemplo, a adoção de contratos de trabalho por tempo determinado.

A recorrência a essas formas de contratação, especialmente no âmbito local, permitiu ao poder público local 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 Welfare State espanhol (Flora, P. e Heidenheimer, A. (edit.), 1981; Maddison, 1984) teve o seu preço. A democratização, em uma época em que quase todos os demais países do continente europeu em sua parte ocidental já haviam se democratizado, e, mais do que isso, já haviam realizado as tarefas relacionadas à consolidação dos seus respectivos sistemas de bem estar social, compeliram a nova democracia espanhola a acelerar suas tarefas em retorno da construção do seu Welfare State. Essa ampliação acelerada do emprego público espanhol ocorreu *pari passu* com uma descentralização das atividades do setor público. Para fazer frente a essas modificações agudas, um recurso utilizado pelo setor público espanhol, notadamente em sua vertente local, foi a ampliação de contratações precárias, em boa medida explicadas pelas necessidades (delimitadas pelos critérios de Maastricht) de conter os gastos públicos. O contexto político era favorável para a adoção dessas modalidades precárias de contratos de trabalho (IRES, 1998), pois, na mesma época (anos 1980 e, principalmente, anos 1990), o receituário neoliberal de políticas de emprego e renda era plenamente hegemônico.

ALEMANHA

Diversos fatores históricos e institucionais chamam a atenção para o caso do setor público alemão e de seu mercado de trabalho.

Um primeiro e óbvio fator que deve ser avaliado com cuidado é o efeito estatístico e organizacional gerado pela Unificação das duas antigas Alemanhas (a ocidental e a oriental).

Na Alemanha também se deve olhar para a peculiaridade de seu federalismo, que concede aos *länders* bastante autonomia legal e administrativa, com efeitos inegáveis sobre a geração de emprego público no âmbito local.

Um primeiro fato que chama a atenção quando se comparam os dados agregados do peso do emprego público de cada país no conjunto do emprego é que, na Alemanha, o peso relativo do

emprego público é relativamente baixo, quando comparado a países como França, Áustria, Bélgica e os escandinavos, por exemplo (OCDE, 1997 a). A principal explicação para essa realidade reside no fato de que, na Alemanha, diversos serviços não são diretamente realizados pelo Estado, mas sim financiados por ele, via transferência de recursos para os cidadãos que, por sua vez, direcionam sua demanda a segmentos privados da economia¹⁸. Isso ocorre especialmente na área de saúde, justamente o setor de atividade que, na maior parte dos demais países europeus desenvolvidos, gera o maior número de postos de trabalho no setor público. A exceção fica por conta da área de educação, que, na Alemanha, é quase totalmente operada pelo setor público (se não fosse assim, certamente o peso do emprego público na Alemanha seria ainda menor)¹⁹.

A tabela 2 revela que, conforme ocorreu na maior parte dos países europeus ocidentais, o peso do emprego público alemão cresceu significativamente nos anos 60 e 70, depois que seu estoque havia tido, na década de 1950, o período decenal cujo crescimento foi mais expressivo: 38% (tabela1). No caso alemão, a partir dos anos 80 o peso do emprego público ficou relativamente estável na faixa dos 15%, com uma pequena queda no final dos anos 1990.

A peculiaridade dos anos 90 na Alemanha reside no fato de que foi nos albores dessa década (os dados decorrentes da Unificação são captados a partir de 1991) que ocorreu a Unificação alemã, a qual coincidiu com o auge da hegemonia ideológica do neoliberalismo em âmbito internacional e portanto com o momento mais agudo de aplicação do receituário neoliberal na política econômica e nas suas políticas sociais, inclusive na Alemanha então recém-unificada. Ademais, a reação aos elevados custos financeiros da Unificação promoveu cortes profundos de gastos com certos serviços sociais, ao lado de um amplo processo de privatização das antigas empresas estatais da finada Alemanha Oriental (Derlien, 2008; OECD, 2008). Mas o processo de privatização não se resumiu às antigas estatais da Alemanha Oriental, tendo atingido também diversas áreas de atividade do setor público da antiga Alemanha Ocidental, notadamente nos serviços de ferrovias e de telecomunicações, que ofereciam significativa quantidade de postos de trabalho no setor público produtivo da antiga República Federativa da Alemanha (Alemanha Ocidental) (OECD, 2008). Essas medidas privatistas explicam a queda, em números absolutos, do total de empregados no setor público da Alemanha entre 1995 e 2000 (tabela 1), com uma retração de cerca de 1,2 milhão de postos de trabalho. Dessa forma, em 2000, o nível de emprego público da Alemanha Unificada voltaria para o nível então vigente, em 1990, na antiga Alemanha Ocidental (tabela 1).

¹⁸ Derlien (2008) chama a atenção para o fato de que o peso relativo do emprego público na Alemanha é semelhante ao dos EUA, mas na Alemanha o peso dos gastos públicos na área social é maior; ou seja, a uma mesma quantidade relativa de servidores públicos corresponde um gasto público per capita e por empregado (por servidor público) mais alto do que nos EUA, revelando a dimensão e a particularidade do Estado de Bem Estar alemão.

¹⁹ Dados de OCDE (2001 b) revelam que o peso dos custos salariais do setor público em relação ao PIB, na Alemanha, é apenas um pouco inferior à média dos demais países europeus, referendando o menor peso relativo de seu emprego público no mercado de trabalho total, comparado ao que ocorre nos demais países europeus ocidentais.

Por fim, é forçoso registrar que, também na Alemanha, houve uma expressiva redução do peso das atividades em âmbito federal (tabela 3) desde os anos 50. No caso mais recente, dos anos 90, tal movimento deveu-se, em boa medida, à expansão territorial ocorrida com a Unificação, que ampliou a base dos governos sub-nacionais. A mudança recente no perfil do emprego público segundo esferas de governo esteve relacionada também às privatizações, que se concentraram em atividades desenvolvidas em âmbito federal, como, por exemplo, as ferrovias, os serviços de correios e as telecomunicações.

Por outro lado, foram justamente atividades institucionalmente ligadas aos *länders*, como, por exemplo, a cultura (o que inclui as universidades e todas as escolas), a polícia e as prisões, as que mais cresceram na Alemanha nos anos mais recentes. Esse crescimento teve tal magnitude que, em 2000, essa esfera de governo já reunia mais da metade do total do emprego público alemão (tabela 3). No âmbito local, por outro lado, concentram-se as atividades de saúde, moradia e de serviços sociais, que costumam apresentar um crescimento que pelo menos acompanha a expansão demográfica da sociedade, o que explica também a expansão do peso relativo dessas regiões (e desse âmbito da esfera de governo) no conjunto do emprego público do país. Essa tendência deve se manter nos próximos anos.

CONCLUSÕES

Este estudo procurou traçar um painel da evolução do emprego público nos países desenvolvidos com ênfase nos anos pós-segunda guerra mundial, quando tomou impulso a criação de empregos no setor público na maioria dos países. A partir dos anos 80, com as privatizações e com o relativo desmonte das atividades dos Estados de Bem Estar Social, aquele movimento do pós-guerra reverteu-se. O caso dos EUA foi aqui colocado como um contraponto aos países europeus selecionados e sua inclusão enriqueceu a análise, tendo inclusive demonstrado um fato que muitas vezes passa despercebido a muitos analistas de mercados de trabalho: o nível do emprego público (ou seja, o estoque de empregos públicos, em termos absolutos) não parou de subir, nos EUA, desde os anos 50, embora isso não tenha significado aumento da participação relativa do emprego público no mercado de trabalho americano – dado dinamismo do mercado de trabalho privado americano (independentemente de se discutir, aqui, a qualidade dos postos de trabalho gerados – a qual, diga-se de passagem, se deteriorou especialmente a partir dos anos 80, conforme mostra Mattos, 2009).

Nos EUA não havia empresas estatais a serem privatizadas, mas houve uma redução do emprego público em setores relacionados à regulamentação das atividades econômicas. Ou seja, não houve queda do emprego público por conta de privatizações, pois historicamente as empresas estatais sempre foram raras nos EUA, mas o Estado americano e seu nível de emprego não

estiveram imunes aos efeitos da ideologia neoliberal que se manteve hegemônica, lá como em muitos outros países, durante os anos 80 e 90. Foi notadamente durante o governo Clinton que as atividades do Estado americano (notadamente as regulatórias) e os empregos públicos a elas associados recuaram com mais vigor. Durante as administrações republicanas, os níveis de emprego público e o gasto com Defesa tenderam a se expandir, incluindo o contingente de policiais e da área de segurança pública em geral. Tomando-se os dados em seu conjunto, porém, percebe-se que o nível de emprego público nos EUA, no agregado, cresceu quase ininterruptamente desde os anos 50, embora de forma mais desacelerada nos anos 90. O nível do emprego do setor público manteve-se em crescimento especialmente por causa da área de educação básica. O grande programa público do Estado americano reside na área de educação básica e é por isso, basicamente, que, à medida que a população crescia, aumentava o peso do emprego no âmbito local, pois é justamente nessa esfera de governo que são administradas as atividades de educação básica.

A retração do emprego público não ocorreu, nos EUA, pois o discurso anti-Estado não atingiu as esferas sub-nacionais de governo, onde os políticos locais puderam ficar mais imunes à ideologia anti-estatista, mantendo os serviços públicos oferecidos à população em geral. É no âmbito local, pela tradição dos EUA, que se materializam as pressões da população pela melhoria e ampliação dos serviços públicos, especialmente na área social, razão pela qual o emprego nesses setores e esferas de poder cresceram continuamente nas últimas décadas nos EUA, contribuindo decisivamente para a expansão do conjunto do emprego público nos EUA em termos absolutos.

O atual esforço do presidente Obama de criar um sistema público de saúde, se for bem sucedido, pode vir a criar uma quantidade modesta de empregos públicos, pois, historicamente, o setor de saúde emprega mais pessoas nas áreas de supervisão e administração de suas atividades do que propriamente nas atividades de execução dos serviços médicos e ambulatoriais – nas quais a geração de postos de trabalho, conforme ensina a experiência internacional, tende a ser mais expressiva do que na área administrativa²⁰.

Nos países europeus, o aumento do peso relativo do emprego público no conjunto de seus respectivos mercado de trabalho, nas décadas mais recentes, deveu-se especialmente ao fato de que o nível de emprego do setor privado, em certos períodos, chegou até mesmo a se reduzir, enquanto em outros ficou relativamente estável.

Nos EUA, o conjunto do emprego público cresceu especialmente durante a década de 1960, quando os movimentos sociais e de protesto político atingiram seu auge. Ao mesmo tempo em que se discutia o feminismo, o racismo, a desigualdade e em que se questionava a participação das tropas americanas no Vietnã, a sociedade americana também tomava consciência da necessidade de

²⁰ Para uma descrição de dados de emprego no setor de saúde de diversos países e para uma análise desse setor, ver: Silva e Mattos (2009).

ampliação e melhoria dos serviços públicos. A pressão social e política pela ampliação e melhoria dos serviços públicos no país acabou resultando em um crescimento significativo do emprego público nos Estados Unidos naquele período.

Nos demais países essa dimensão do papel da Democracia e dos movimentos sociais também foi decisiva para a ampliação da oferta de serviços públicos e, conseqüentemente, de crescimento do emprego público. Trata-se, em suma, de um importante fator político e social que pode ser descrito, em boa medida, pela análise da expansão do emprego público nas diferentes sociedades. A desagregação de dados por período realizada neste estudo viabilizou essa análise.

De alguma forma, todas essas sociedades (mesmo a americana) estavam buscando criar mecanismos de redução das desigualdades de todos os tipos existentes sob o capitalismo, e o acesso aos serviços públicos era (e é) uma dimensão dessa desigualdade, podendo ser reduzida com a ampliação e melhoria dos serviços, os quais são financiados com recursos proveniente do pagamento de impostos (a redução da desigualdade torna-se tão mais eficaz quanto mais amplos forem os serviços públicos e quanto mais progressiva for a arrecadação de impostos).

Na Espanha, um caso atípico dentro da Europa ocidental, dadas as suas peculiaridades políticas, a democratização veio apenas depois da queda de Franco, em meados dos anos 70, e foi justamente nos anos 70 que o crescimento do nível do emprego público espanhol foi mais expressivo.

A democratização compeliu o setor público espanhol a se modernizar e a se capacitar para novas funções, próprias da democratização. As expectativas criadas pela democratização, bem como a própria demanda reprimida por serviços públicos de qualidade, impossibilidade dada pelas várias décadas de ditadura e obscurantismo representados por Franco, tornaram imperiosa a necessidade de o estado espanhol capacitar sua mão-de-obra e desenvolver novas atividades. Isso demandou mais gastos públicos (de resto, em geral viabilizados pelo próprio crescimento econômico espanhol pós-1975) e maiores contingentes de empregados no setor público, em todas as esferas de governo e em todas as áreas, notadamente nos âmbitos regionais e locais e nas tarefas de educação, saúde, obras públicas e serviços sociais em geral. Ademais, a adesão da Espanha à Comunidade Européia, mais do que colaborar para o próprio desenvolvimento econômico do país (dadas as transferências de recursos de que o país se beneficiou, no contexto da formação da própria comunidade e de sua preocupação com a redução das desigualdades intra-regionais), exigiu do setor público espanhol a adoção de novas tarefas vinculadas à sua própria adesão (por exemplo, nas áreas comercial, de controle das finanças e do sistema financeiro público, de diplomacia etc) à Comunidade Européia. Essas tarefas, deve-se registrar, passaram a ter que se adequar às normas da CE, o que exigiu do Estado espanhol um esforço de modernização que se somaria, nos anos

seguintes, ao que normalmente já se poderia esperar de um país recém-saído de um período de trevas para um período de pleno gozo das liberdades democráticas.

Além disso, as mudanças comportamentais que vieram juntas à democratização promoveram mudanças importantes no mercado de trabalho e na organização social da Espanha, culminando com a maior incorporação da mulher no mercado de trabalho²¹ (com contribuição importante do setor público como empregador) 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.

Na França, o emprego público cresceu mais especialmente nos anos 60, repetindo o que acontecera nos EUA. E, da mesma forma que no caso americano, isso ocorreu no momento em que mais se materializavam as pressões políticas e sociais em favor de uma expansão dos Direitos Sociais e Cívicos.

A partir dos anos 80, o mercado de trabalho dos países desenvolvidos sofreu um processo de deterioração, dado pela ampliação do desemprego e pela ampliação das formas precárias (como o emprego em tempo-parcial ou os contratos de duração determinada, por exemplo) de inserção da mão-de-obra nos espaços ocupacionais. As ocupações do setor público não ficaram imunes a esses efeitos deletérios.

Na Grã-Bretanha, por exemplo, tem havido, assim como na França e Alemanha, entre outros países, uma significativa ampliação do peso do emprego em tempo parcial dentro do conjunto do emprego público. Em boa medida, no caso britânico, isso se deveu à retração profunda do emprego nas empresas que foram privatizadas, onde era norma a existência do emprego em tempo integral. Outro fator que favoreceu a ampliação do emprego em tempo-parcial foi a expansão da participação das mulheres no mercado de trabalho do setor público, e é difícil avaliar se isso revela ou não uma opção das mulheres por uma ocupação sem jornada integral de trabalho²². De todo modo, a ampliação do emprego em tempo-parcial é um dos símbolos da precarização em geral que se abateu sobre os mercados de trabalho dos países europeus a partir dos anos 80 e 90, tanto nas ocupações do setor privado como também nas do setor público. A expansão dessa e de outras formas de precarização do mercado de trabalho foi catapultada pela própria postura do setor público, que, na maioria dos países, acabou até mesmo “dando o exemplo” em termos de flexibilização (legalizada, pois houve mudanças na legislação do trabalho, em geral, conforme mostram e descrevem diversos estudos da OCDE mencionados neste trabalho) das regras que definem os contratos de trabalho.

²¹ Ademais, deve-se sublinhar que estudos de Welfare State revelam que a ampliação da presença da mulher no mercado de trabalho exige uma ampliação dos serviços de atendimento a crianças por parte do setor público, o que, por sua, tende a provocar aumento do estoque do emprego público. Cf. Buti et alli (1999).

²² Sobre isso, ver Rodgers e Rodgers (1989).

O processo de privatização teve peso importante nesse contexto, sendo o exemplo britânico o mais conspícuo, dada a rapidez e a amplitude setorial com que as privatizações foram feitas naquele país, provocando, em geral, não apenas queda do nível de emprego no setor público, mas muito frequentemente também piora dos serviços e aumento de custos para os usuários (Carrion e Vizentini (org.), 1998; Dweck, 2000). Na verdade, a onda de privatizações ocorrida na maioria dos países, e descrita aqui através da redução do emprego público nas empresas antes estatais, foi elemento fundamental na consolidação dos valores neoliberais nas sociedades e também instrumento político de quebra de representações sindicais e enfraquecimento dos partidos de esquerda, conforme lembra muito bem Ribeiro (1997).

Na Alemanha, como na Grã-Bretanha, o processo de deterioração do mercado de trabalho do setor público repetiu e até impulsionou o processo de deterioração do mercado de trabalho privado. O receituário neoliberal, também aplicado com ênfase na Alemanha, teve um impacto expressivo sobre o nível do emprego público, notadamente após a Unificação.

Além desses aspectos políticos (Unificação e seus desdobramentos) e institucionais (os quais definem quais foram, historicamente, as ligações e as tarefas atribuídas a cada esfera de governo), existe também um aspecto ideológico importante que explica a queda do peso das atividades de âmbito federal no conjunto do emprego público na Alemanha: nos cânones da moderna teoria da administração pública (New Public Management – NPM), fortemente caudatária do pensamento neoliberal, a descentralização é vista como sinônimo de eficiência da administração pública, por “aproximar” o serviço público dos cidadãos. Este aspecto teórico, que referenda as mudanças ocorridas na distribuição do emprego público por esfera de poder, destacado por Derlien (2008) para a análise do caso específico alemão, esteve presente também nas mudanças ocorridas nos demais países analisados neste estudo, mediado, evidentemente, pelos respectivos fatores históricos, sociais e institucionais, entre outros, de cada caso analisado. Ademais, a adoção dessas normas de gestão da Administração Pública foi bastante funcional para enfrentar a crise fiscal do Estado, conforme mostraram, pelo menos, os casos alemão e espanhol. A descentralização das atividades do setor público – descrita pela ampliação da participação do emprego em âmbito local no conjunto do emprego público – permitiu que a ampliação dos serviços públicos, demandada pela sociedade, pudesse ser feita sem pressões fiscais adicionais muito expressivas (numa época em que o controle dos gastos públicos assumia papel protagônico por parte dos formuladores de políticas econômicas), pois a experiência internacional ensina que, em muitos países, como Espanha e Alemanha, por exemplo, o estatuto legal e o status diferenciado dentro do corpo do funcionalismo público permitem absorção de mão-de-obra, no âmbito local, com regras de contratação mais lenientes.

A forma como os dados de emprego público foram organizados neste estudo permitiram também reunir evidências sobre os efeitos que a radicalização da Democracia promove no emprego

público. A análise comparativa da evolução do emprego público em diferentes momentos da História, quando interpretada à luz dos acontecimentos específicos de cada país, revela que a pressão política e social por melhoria nos serviços públicos muitas vezes se manifesta em ampliação dos mesmos e, geralmente (dependendo da mediação de fatores institucionais de cada país, relacionados à forma de financiamento da intervenção dos Estados Nacionais na elaboração de políticas públicas), também em ampliação do emprego público. Tal relação entre democracia, serviços públicos e ampliação do emprego no mercado de trabalho do setor público parece ter sido bastante marcante pelo menos nos casos de Espanha, EUA e França, guardadas as características nacionais peculiares de cada país em termos de momentos históricos e condicionantes políticos. De todo modo, fica claro que a expansão do emprego público – como instrumento de integração social e como resultado da elaboração de políticas públicas devotadas à redução de desigualdades sociais – pode ter um papel importante também na estruturação dos mercados de trabalho dos países capitalistas.

Por fim, o estudo comparativo proposto aqui revelou a inadequação do discurso conservador para interpretar a expansão das atividades do setor público, pelo menos nas diversas sociedades analisadas²³. Ao contrário do que apregoa o discurso conservador, o aumento da participação do Estado nas sociedades contemporâneas resultou da ampliação das demandas emanadas pela sociedade e pelo próprio processo de desenvolvimento econômico, o que inclui as novas necessidades geradas pela crescente complexidade das atividades econômicas, como, por exemplo, atividades estratégicas como as de Defesa e as de Proteção ao Meio Ambiente, entre outras. Ademais, as crescentes demandas sociais também geram efeitos que exigem do Poder Público a implementação e posterior ampliação de novas tarefas. O pensamento conservador, porém, prefere atribuir o crescimento do Estado a pressões existentes dentro da própria burocracia estatal e aos interesses políticos individualistas que dela emanaria, como se o Estado fosse uma entidade isolada dentro das sociedades capitalistas (Berry e Lowery, 1987).

BIBLIOGRAFIA

- AARONOVITHC, S. e GRAHL, J. (1997). Building On Maastricht. In: GOWAN E ANDERSON (org.). *The Question of Europe*. London e New York:Verso.
- ALBA, C.R e NAVARROO, C. (2008). Working for the government in Spain: from authoritarian centralism to democratic political devolution. In: DERLIEN, H. U. e PETERS, B.G.(2008). *Op.cit.*
- BERRY, W. e LOWERY, D. (1987). *Understanding United States Government Growth. An Empirical Analysis of the Postwar Era*. Praeger, New York.

²³ Para o debate acerca das diferentes interpretações da expansão do Estado nas sociedades contemporâneas, ver Berry e Lowery (1987).

BUTI, M.; FRANCO, D. e PENCH, L.R. (1999). *Il Welfare State in Europa: la sfida della riforma*. Bologna: Il Mulino.

CARRION, R.K.M. e VIZENTINI, P.G.F. (1998) (org.). *Globalização, Neoliberalismo e Privatizações: quem decide este jogo?* Porto Alegre, Ed. Universidade/UFGRS.

DEDECCA, C. (1997). Racionalização Econômica, Emprego e Relações de Trabalho no Capitalismo Avançado. Campinas:UNICAMP. IE. (*Tese de Livre Docência*).

DERLIEN, H. U. e PETERS, B.G. (2008). *The State at Work. Vol. 1 e 2. Public sector employment in ten western countries*. Edward Elgar Publishing, USA.

DERLIEN, H.U. (2008). The German Public Service. Between tradition and transformation. In: DERLIEN, H. U. e PETERS, B.G.(2008). *Op.cit.*

DWECK, R. H. (2000). O movimento de privatização dos anos 80: reais motivos. *Nova Economia*, vol. 10, n. 2, dez. 2000. Belo Horizonte (MG).

FIORI, J.L. (1997). *Os Moedeiros Falsos*. Petrópolis (RJ): Ed. Vozes.

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

GLYN, A., HUGHES, A., LIPIETZ, A. and SINGH, A. (1990). The Rise and Fall of the Golden Age. In: MARGLIN, S. e SCHOR, J. (1990). *The Golden Age of Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.

HOGWOOD, B.W. (2008). Public Employment in Britain: from working in to working for the public sector? In: DERLIEN, H. U. e PETERS, B.G.(2008). *Op.cit.*

HOBSBAWM, E. (1995). *Era dos Extremos*. São Paulo: ed. Companhia das Letras.

IMF (1997). *World Economic Outlook*. International Monetary Fund. Washington, D.C. (USA). May.

IMF (1983). *Government Employment and pay: some international comparisons*. International Monetary Fund. Washington, D.C. (USA). October. By Heler, P.S. e Tait, A. (Occasional Paper, n. 24).

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

MALDONADO FILHO, E. (1998). Globalização e Neoliberalismo: o surgimento do novo ou a volta ao passado? In: Carrion, R. e Vizentini, P.G.F. *Op.cit.*

MARX, K. (1968). *O Capital - crítica da economia política*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

MATTOS, F.A .M. (2000). Análise de alguns elementos explicativos da trajetória do nível de emprego nas economias capitalistas desenvolvidas desde o pós-guerra até os dias atuais. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v.28, n. 2.

MATTOS, F.A.M. (2005). Flexibilización de los mercados de trabajo europeos: una historia más de fracaso Del modelo neoliberal. *Investigación Económica*, vol. LXIV, 252, abril-junio, 2005. Mexico DF.

MATTOS, F.A.M. (2009). *Flexibilização do Trabalho: sintomas da crise*. São Paulo: Ed. Annablume/FAPESP.

OECD (1994). *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.

_____(1997a). *La mesure de l'emploi public dans les pays de l'OCDE: sources, méthodes et resultats*. Paris, OECD.

_____(1997b). *Études Économiques - France*. Paris: OCDE.

_____(1997c). *Études Économiques – États-Unis*. Paris: OCDE.

_____(2008). *OECD Economic Survey of Germany*. Paris: OECD

OECD (2001). *Resume de l'analyse des donnees sur les principales tendances de l'emploi et des remunerations dans de secteur public*. Paris, OCDE.

PETERS, B.G. (2008). Public Employment in the United States: building the state from the bottom up. In: DERLIEN, H. U. e PETERS, B.G.(2008). *Op.cit*.

PRZEWORSKI, A.; BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARAVALL, J.M. (1993). *Economic Reforms In New Democracies*. CAMBRIDGE, USA.

RIBEIRO, L. D. (1997). Privatizações na Grã-Bretanha. In: Carrion, R. e Vizentini, P.G.F. *Op.cit*.

RODGERS, G. e RODGERS, J. (1989). *Precarious Jobs in labour market regulation: the growth of atypical employment in Western Europe*. Genebra: ILS/ILO.

ROUBAN, L. (2008). The French Paradox: a huge but fragmented public service. In: DERLIEN, H. U. e PETERS, B.G.(2008). *Op.cit*.

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

WACQUANT, L. (2001). *As Prisões da Miséria*. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar.