

Trajetória do Emprego Público nos Estados Unidos

Trajectory of Public Employment in the United States

Fernando Augusto Mansor de Mattos¹

Resumo

O objetivo deste artigo é apontar os principais fatores que condicionaram a trajetória do emprego público nos EUA desde a proclamação da Independência até os tempos recentes, com ênfase no período que se inicia com o New Deal. Os dados apontam que, no pós-II Guerra, o nível do emprego público cresce expressivamente e seu perfil se altera à medida que a hegemonia ideológica dos anos 50 e 60 (keynesianismo) vai sendo substituída pelo neoliberalismo.

Palavras-chave:

Emprego público nos Estados Unidos. New Deal. Neoliberalismo.

¹ Professor-adjunto e pesquisador na Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF), em Niterói (RJ)
Mestre e Doutor em Economia pelo Instituto de Economia (IE) da UNICAMP
Pesquisador-visitante, em regime PNPd, no IPEA (RJ)
E-mail: fermatt@uol.com.br ou fernando.mattos@ipea.gov.br
Principais publicações do autor: (principais e mais recentes, considerando apenas a partir de 2009)

Livro

Flexibilização do Trabalho: sintomas da crise. São Paulo: Ed. Annablume, 2009.

Capítulos de livros

Emprego, Trabalho e Direitos Humanos. In: Direitos Humanos e Formação Jurídica. São Paulo: Ed. Forense, 2010.

Emprego Público no Brasil: aspectos históricos, inserção no mercado de trabalho e evolução recente. In: Diálogos para o Desenvolvimento (volume 5): burocracia e ocupação no setor público brasileiro - evidências do século XX e apontamentos para o século XXI. Brasília (DF): IPEA, 2011.

Artigos em periódicos

Ascensão do neoliberalismo e ruptura do Estado de Bem Estar Social nos países europeus. Revista de Economia Política e História Econômica (editada pelo Núcleo e Economia Política e História Econômica da USP) – ano 8, n. 24, p. 5-38. Janeiro de 2011.

Ganhos sociais, inflexões na política econômica e restrição externa: novidades e continuidades no Governo Lula. Economia & Tecnologia (UFPR). Ano 7. Volume especial sobre o legado do Governo Lula. (em co-autoria com Frederico Gonzaga Jayme Jr.)

Falência do neoliberalismo. Revista Insight Inteligência. Vol. 44, n.1. 2009.

A crise financeira internacional de 2008/2009 e a derrocada dos mitos do neoliberalismo. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP), vol. 25, n.1. 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.

Abstract

The purpose of this article is to point out the main factors which conditioned the trajectory of public employment in the U.S. since the proclamation of Independence until recent times, with emphasis on the period beginning with the New Deal. The data indicate that in the post-WWII, the level of public employment has grown significantly and its profile has changed as the ideological hegemony of the 50s and 60s (Keynesianism) is replaced by neoliberalism.

Key-words

Public employment in the United States. New Deal. Neoliberalism.

Apresentação

O objetivo deste artigo é apontar os principais fatores que condicionaram a trajetória do emprego público nos EUA desde a proclamação da Independência até os tempos recentes, com ênfase no período que se inicia com o New Deal.

Para tanto, este artigo está organizado em três seções, além desta apresentação e das conclusões. Na primeira parte, são feitas breves referências aos fatores mais importantes que determinaram a evolução do emprego público nos EUA em diferentes momentos históricos, a começar pelo século XIX, até os primeiros anos do século XXI. Nesta mesma seção, são apresentadas algumas das raras estatísticas disponíveis sobre emprego público nos EUA e em alguns países desenvolvidos entre 1816 e os anos 1920, o que permite contextualizar o comportamento do emprego público nos primeiros 150 anos da sociedade americana, em comparação com países europeus de grau de desenvolvimento semelhante. Ainda na primeira seção, destaca-se o legado do New Deal para a constituição do Estado de Bem Estar Social nos EUA e para a forma como o Estado americano redefiniria sua atuação na vida econômica e social da nação a partir de então. Encerrando esta primeira seção, são descritos, em termos sucintos, os principais fatores que condicionaram a evolução do nível e do perfil do emprego público desde o New Deal, passando pelo pós-segunda guerra e pelos tempos do neoliberalismo (anos 1980 até a atualidade).

Na segunda parte deste artigo, é feito um esforço empírico de comparação internacional tomando-se como referência os cerca de 30 anos do pós-segunda guerra (a chamada era dourada do capitalismo), quando foram constituídos os sistemas nacionais de Estado de Bem Estar Social nos países europeus e, de certa maneira, também nos EUA. Os dados desse período revelam que, embora o peso relativo do emprego

público no mercado de trabalho dos EUA seja menor do que o de grande parte dos países europeus desenvolvidos, sua evolução, em termos absolutos, foi expressiva ao longo do pós-segunda guerra, o que justifica um estudo mais acurado de sua trajetória.

Na terceira parte, apresenta-se a discussão mais importante deste estudo, que procura ilustrar empiricamente como os fatores mais gerais (descritos na primeira parte deste estudo) que condicionaram a ação estatal desde o New Deal afetaram a evolução do nível e do perfil do emprego público dos Estados Unidos nos anos seguintes. Os dados analisados na terceira parte iniciam-se no pós-segunda guerra, quando as estatísticas de emprego público encontram-se mais organizadas e permitem comparações históricas por intermédio de desagregações que indicam a evolução do seu perfil segundo esferas de governo e segundo setores de atividade econômica e social. A maior ênfase recairá na avaliação das mudanças ocorridas no perfil do emprego público a partir dos anos 1980, quando as mesmas se tornam mais intensas. A interpretação dessas mudanças é feita a partir da escolha de algumas atividades do setor público² que tornam clara a natureza das mudanças ocorridas no setor público americano a partir da substituição da hegemonia ideológica do pós-segunda guerra³ em favor do neoliberalismo que se instala nos anos 1980 e que se consolida e se aprofunda a partir dos anos de Clinton⁴.

A relevância do estudo do emprego público reside no fato de que a análise da evolução do seu perfil, além de representar uma contribuição para a interpretação do comportamento do mercado de trabalho de um

² A rigor, as mudanças do peso do emprego público, em relação ao conjunto dos ocupados no mercado de trabalho americano ou mesmo em relação à população, não são muito significativas entre início dos anos 1950 e meados dos anos 1980 e mesmo depois, entre meados dos anos 80 e os tempos atuais. O movimento mais intenso ocorre em termos de mudanças em seu perfil segundo a atividade exercida pelo servidor público (o que impacta, também, em sua distribuição segundo esferas de governo). Essas mudanças de perfil só são detectadas pelas desagregações com que são divulgados os dados oficiais de emprego público publicados pelo Censo Americano e em especial pelos compêndios quinquenais (produzidos desde 1952) dos *Census of Governments*, do Bureau of the Census.

³ SALANT, Walter S. The Spread of Keynesian doctrines and practices in the United States. In: HALL, Peter (ed.). *The Political Power of Economic Ideas: keynesianism across Nations*. Princeton University Press, 1989, p. 27-51, destaca que, ao longo do pós-segunda guerra, o pensamento keynesiano influenciou assessores de diversos presidentes, especialmente os de Truman e Kennedy, mas também os de Eisenhower. O autor mostra que os condicionantes ideológicos e a atuação política que animaram as medidas tomadas nos mandatos dos mencionados presidentes em termos de política macroeconômica afetaram a formatação das políticas sociais. Tendo em vista esse estudo de Salant e as evidências históricas por ele enumeradas, é bastante razoável supor que as medidas de política econômica e de política social por ele mencionadas e analisadas tenham tido impacto relevante sobre a evolução e o perfil do emprego público.

⁴ MEEROPOL, Michael Allen. *Surrender: how the Clinton administration completed the Reagan revolution*. University of Michigan Press, 2000.

país, também se reveste de uma importante maneira de se avaliar a forma de intervenção do Estado no funcionamento das sociedades, destacando, por exemplo, como fatores geopolíticos e ideológicos têm influenciado as políticas de Estado e têm moldado as relações sociais e o funcionamento das atividades produtivas.

O senso comum costuma subestimar o papel que o Estado americano exerce na vida econômica e social deste país, o que se reflete também em uma subavaliação acerca da importância do emprego público no seu mercado de trabalho. O que os dados mostram, porém, é que, embora a participação relativa do emprego público no conjunto das ocupações não seja, nos EUA, tão expressiva como em alguns países europeus, o número de postos de trabalho no setor público americano, em termos absolutos, não deixa de ser significativo. Ademais, é nos EUA que o número de empregados no setor público, em termos absolutos, mais cresceu desde o pós-segunda guerra.

O que também chama a atenção no caso americano, notadamente nos anos 2000, é que houve uma significativa mudança no perfil do emprego público, consolidando medidas que já vinham sendo tomadas desde os tempos de Clinton e que se acirram sob o mandato de Bush Jr., sob um cenário externo deteriorado (pós-ataentados de 11 de setembro de 2001) e sob um contexto interno mais marcado por valores próprios da direita conservadora que o apoiava.

Os Primórdios da Sociedade Americana Independente e a Ampliação do Emprego Público a Partir do New Deal

A participação do emprego público no mercado de trabalho dos EUA, no início dos anos 1920, equivalia a menos de 2%. Tal magnitude contrastava significativamente com o que ocorria no mesmo período nos quatro países europeus selecionados. Na França, por exemplo, desde o final do século XIX, o peso do emprego público na força de trabalho já atingia o patamar de 10%, saltando para quase 15% antes da primeira guerra e assumindo um quarto da força de trabalho no imediato pós-guerra. Na Inglaterra, mesmo com sua tradição mais liberal, o peso do emprego público era bem maior do que nos EUA desde meados do século XIX, sendo que, nos anos 1920, essa diferença aumentou ainda mais. Na Itália e na Alemanha, dadas as características de sua divisão federativa, o peso do emprego público era bem menor do que na França, mas também sempre foram (desde que se tem registro dessas estatísticas) superiores aos indicadores norte-americanos.

Nos Estados Unidos, as características de sua colonização, e em especial a natureza dos valores ideológicos que a animaram (como a ideia de “livre-iniciativa” e a aversão à atuação estatal na vida social e econômica da Nação), explicam o baixo peso do emprego público no seu mercado de trabalho – notadamente quando comparados aos dados históricos dos principais países europeus. Ao longo da década de 1920, o percentual do emprego público americano permaneceu no patamar de 2% do total de sua força de trabalho, alterando-se significativamente apenas a partir dos anos 1930, quando uma nova forma de ação estatal passou a nortear a condução da política econômica e o desenvolvimento das atividades do setor produtivo privado nos Estados Unidos. Esta nova forma de ação estatal esteve condicionada e delimitada pelas medidas adotadas no contexto do New Deal de Franklin Roosevelt para enfrentar a Grande Depressão deflagrada pela crise de 1929.

Entre o final dos anos 1930 e os anos do imediato pós-segunda guerra, a participação percentual do emprego público saltou de patamar pelo menos em duas ocasiões⁵. Um primeiro salto deu-se entre o início dos anos 1930 (quando o emprego público representava cerca de apenas 7% do total de ocupados dos EUA) e o ano de 1948 (já após a desmobilização das tropas envolvidas nos conflitos da segunda guerra), quando o percentual atingia 12%. O segundo salto ocorre no pós-II guerra, quando a crescente urbanização da sociedade americana e, especialmente, o reconhecimento do novo papel que o Estado assumiria na condução da economia (desde o New Deal, passando pelos tempos da guerra), resumem os diversos fatores que ensejaram a expressiva ampliação do emprego no setor público.

A magnitude e as características da crise dos anos 1930 geraram as condições políticas, econômicas e sociais que desaguariam em uma significativa mudança em termos de hegemonia ideológica, tornando socialmente aceita e cada vez mais almejada, por parte dos diversos atores sociais (inclusive entre o empresariado), a atuação do Estado na regulação da atividade econômica e na promoção de políticas sociais. Antes de 1929, o pensamento econômico dominante postulava que em uma economia capitalista (definida como “economia de livre mercado”), o desemprego era tido como algo friccional ou casual, que poderia ser eliminado sem qualquer intervenção de forças “alheias” ao “livre” funcionamento do mercado. A ideia de adotar políticas públicas para recuperar a atividade

⁵ Sem contar o movimento atípico dos anos de 1944 e 1945, no auge da mobilização pela guerra e, portanto, com um expressivo contingente militar e também civil que foram constituídos exclusivamente por causa do conflito, tendo sido imediatamente desmobilizados depois do encerramento do mesmo.

econômica e, em especial, a expansão do emprego público – quer seja por medidas emergenciais, quer seja como resultado da ampliação da oferta dos serviços públicos – como forma de enfrentar o desemprego estava totalmente fora de questão. A situação – excepcional, por suposto – de “excesso de produção” na atividade econômica como um todo não poderia perdurar, segundo o pensamento dominante do período pré-1929, indefinidamente, ajustando-se ao longo do tempo através de reduções das taxas de juros, o que levaria a uma ampliação dos gastos dos capitalistas, gerando uma retomada do nível de emprego.

A realidade do pós-1929, porém, ensinou que este suposto mecanismo automático de ajuste não funcionava. A realidade econômica e social herdada por Roosevelt revelou que seriam necessárias diversas modalidades de intervenção do Estado para mudar as expectativas dos agentes econômicos e criar as condições materiais para a retomada do nível de atividade econômica. Ao final dos anos 1930, o termo New Deal passou a ser associado a mudanças institucionais e a ações diretas do Estado no sentido de criar demanda efetiva, de molde a reverter a letargia da atividade econômica e reduzir o desemprego. De maneira direta ou indireta, todo o conjunto de ações do New Deal⁶ acabaria se refletindo em ampliação do emprego público, tanto no período Roosevelt quanto também posteriormente, dado o seu legado ao longo das décadas seguintes⁷. Para o que mais interessa neste estudo, deve-se destacar os programas de geração de emprego público, como o Works Progress Administration (o principal deles) e a Civilian Conservation Corps (CCC), uma agência dedicada à criação de empregos públicos por meio de atividades relacionadas à conservação de bens e patrimônio público, o que incluía também a construção de barragens, recapeamento de ruas e rodovias e plantio de árvores. Houve também outros programas de impulso à geração

⁶ As ações do New Deal incluíam desde atuações diretas para a geração de empregos públicos, como também diversas modalidades de regulação da atividade econômica privada, todas elas com o intuito de recuperar as atividades econômicas setoriais e retomar a geração de empregos privados. Entre estas ações, incluem-se atividades como, por exemplo, a eletrificação rural, a construção ou reparo de prédios ou bens públicos, e ainda mudanças institucionais duradouras, como os sistemas de seguridade-social e de seguro-desemprego, a legislação trabalhista, a legislação que regula as atividades bancárias e de seguros, as atividades ligadas ao mercado imobiliário, entre outras medidas. SCHLESINGER JR., Arthur. *The Age of Roosevelt: The Crisis of the Old Order*. Volume I (1919-1933). Boston / New York: Mariner Book, 2002.

⁷ BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *Ensaio sobre o capitalismo no século XX*. São Paulo (SP): Ed. UNESP, 2004 salienta que a institucionalidade e as diversas formas de regulação econômica (regulação das atividades financeiras, das atividades industriais e das normas de relações de trabalho, especialmente) sob o New Deal deixaram exemplos decisivos para a constituição da ordem financeira internacional do pós-II guerra e para a forma de atuação dos Estados Nacionais em termos de definição da política econômica daquele período. Cf. BELLUZZO, op. cit., p. 37-40; 53-56; 211-216.

de emprego público de caráter emergencial, como o PWA (Public Works Administration), o CWA (Civil Works Administration) e o Work Relief Program; em conjunto, estes programas promoveram uma ampliação do peso relativo do emprego público no mercado de trabalho nos anos 1930⁸.

Deve-se destacar também que foram criadas agências estaduais e locais para a execução e gerenciamento de políticas públicas, como, por exemplo, as que foram colocadas em prática pelo Federal Emergency Relief Act (FERA). Essas agências tinham por função distribuir recursos de auxílio aos necessitados, ou seja, cidadãos cujo rendimento médio familiar encontrava-se abaixo de algum piso pré-estabelecido. Para a execução destas tarefas, as agências tinham que contar com funcionários públicos locais que se constituíram em embriões de uma futura burocracia dedicada a atuar na execução de programas de proteção social, como os que tomariam impulso a partir dos anos 1950/60, com a radicalização política em torno da defesa dos Direitos Civis.

O período do New Deal representou um marco histórico na formatação das políticas de proteção social, a partir do momento em que se reconhece a necessidade de criação de mecanismos de enfretamento dos efeitos que as oscilações da atividade econômica (as incertezas geradas pelo chamado livre funcionamento do mercado) têm sobre a vida dos cidadãos. A promulgação do Social Security Act⁹, bem como do Wagner Act, ao lado dos diversos programas de emprego público emergencial, fizeram parte de um conjunto de políticas destinadas a sustentar a renda e a conceder cidadania a pessoas que, definitiva ou temporariamente, eram afetadas pela conjuntura econômica e as agruras e incertezas da economia de mercado ou da própria vida humana.

Os citados programas de emprego público emergencial, ao lado dos sistemas institucionais de gerenciamento de políticas públicas, agindo em conjunto com medidas destinadas à regulação do mercado financeiro, de estímulo à agricultura e de reordenação da concorrência e de impulso à demanda industrial, foram decisivos para pelo menos mitigar os efeitos

⁸ Em 1929, com a crise que atingiu o mercado de trabalho americano, houve uma significativa perda de postos de trabalho do setor privado, fazendo o peso relativo das ocupações do setor público atingir cerca de 7,0% do total de ocupados. A partir da adoção das políticas do New Deal, o peso relativo do emprego público passou a subir por causa da criação de postos de trabalho (emergenciais, mas também alguns estáveis) no setor público, de tal forma que, em 1939, os funcionários públicos já representavam cerca de 9,5% do total de ocupados do mercado de trabalho americano. Cf. Historical Statistics of the United States.

⁹ O Social Security Act determinava um sistema de aposentadorias para todos os cidadãos de mais que 65 anos de idade, cujo financiamento era feito a partir de contribuições iguais por parte de empregados e empregadores. Cf. WALTON, Gary M. & ROCKOFF, Hugh. History of the American Economy. South-Western Thompson Learning, 2002.

do desemprego, ainda sob os efeitos da Depressão Econômica deflagrada em 1929 e que atingira seu auge em 1933¹⁰.

Dessa forma, pode-se afirmar que a maior ruptura provocada pelo New Deal foi, na verdade, a superação da crença de que as crises econômicas se corrigiriam a partir da atuação das “forças livres de mercado”, ou seja, tornou-se hegemônica a ideia de que os momentos de desajustes na acumulação de capital poderiam prescindir da presença mais atuante do Estado na condução da economia. A implementação da Wagner Act, decidida por Roosevelt, em 1935, justamente como uma reação à decisão da Suprema Corte que havia declarado inconstitucional o National Recovery Act (NRA), definiu os marcos principais da regulação do mercado de trabalho, promovendo ampla liberdade de organização sindical e assegurando a negociação coletiva de trabalho. Ampliaram-se, então, o nível de emprego do setor privado e o consumo dos trabalhadores. A regulação do mercado de trabalho e a criação deliberada de empregos públicos tiveram papel fundamental para reduzir as elevadas taxas de desemprego dos anos 1930 e deixou uma herança para a futura política social dos EUA.

Para viabilizar a implementação dessas agências e das diversas políticas públicas instaladas durante o New Deal, foi importante também o progressivo desapego, por parte de Roosevelt e de alguns de seus assessores, pelos cânones do “orçamento equilibrado”. A superação do dogma do orçamento equilibrado, porém, não foi um parto sem dor. O próprio Roosevelt só se convenceu da necessidade de incorrer em déficits orçamentários como forma de recuperar a atividade econômica após ter tomado – sob a sugestão de alguns de seus assessores e buscando cumprir promessas de campanha – a decisão de proceder a um forte ajuste fiscal em 1937, quando a economia já dava sinais de recuperação após o momento mais agudo da retração econômica (que foi em 1933). O resultado desse ajuste fiscal, porém, foi ter abortado a recuperação econômica, fazendo a produção industrial, ao final de 1938, situar-se em um estágio quase 20% inferior à de 1937, provocando também aumento significativo da taxa de desemprego. A partir do final de 1938 é que o New Deal assume uma inclinação mais keynesiana¹¹, não apenas por causa da política fiscal

¹⁰ Basta lembrar que a taxa de desemprego ainda era alta em 1939 (11,3% da força de trabalho), porém bem inferior à de 1933 (20,6%) e às de 1934 (16,0%) e de 1935 (14,2%). Importante sublinhar, porém, que foi somente com a “economia de guerra” executada em 1941 e, mais explicitamente, em 1942 (os EUA foram bombardeados pelo Japão, em Pearl Harbor, em dezembro de 1941, quando então de fato entraram na guerra) que a taxa de desemprego dos EUA realmente reduziu-se expressivamente, atingindo 6,0% em 1941 e apenas 3,1% em 1942.

¹¹ MAZZUCHELLI, Frederico. *Os anos de chumbo: economia e política internacional no*

expansionista, mas também por causa da consolidação de instituições e programas que visavam ao socorro das populações mais debilitadas e sujeitas às oscilações da “economia de mercado”, como também das instituições destinadas a coordenar as atividades de recuperação das atividades produtivas, tais quais as que deram sustentação aos programas de recuperação industrial e de recuperação das atividades agrícolas.

Foi esse contexto de retomada e robustecimento do papel do Estado nas atividades econômicas e sociais que o emprego público também assume uma feição mais organizada e complexa, aumentando seu peso relativo no conjunto do mercado de trabalho americano. Nos anos do pós-guerra (notadamente nos anos 1960), a luta social se radicaliza, as atividades econômicas assumem maior complexidade e a urbanização exige novas tarefas a serem executadas pelo Estado. Nesse contexto, as atividades típicas de assistência social tornam-se mais presentes, exigindo crescentes contingentes de pessoas ocupadas em suas atividades-fim (execução de fato das atividades de assistência social) ou em atividades-meio (supervisão, acompanhamento orçamentário e avaliação das atividades sociais).

Nesse mesmo período (anos 1960 e 1970), a crescente complexidade das atividades econômicas passa a exigir uma postura cada vez mais atuante do poder público, culminando com a constituição ou ampliação de atividades já existentes. Entre estas, incluem-se, por exemplo, atividades estatais de administração financeira (FED, FEDs regionais, atividades estaduais e federal de execução orçamentária etc.) e demais atividades de regulação econômica, destacando-se os setores recém-instalados e de natureza estratégica, como as atividades decorrentes da corrida armamentista ou as relacionadas como desenvolvimento de novas fontes de energia. Também merecem menção as atividades que decorrem da urbanização e do crescimento demográfico, entre as quais se incluem as ligadas à educação (que nos EUA são tarefas delegadas aos âmbitos estaduais e locais), bem como tarefas ligadas ao gerenciamento das atividades de saúde pública¹² e ainda atividades típicas de atuação do poder público local nas cidades, como, por exemplo, a supervisão e construção de estradas e vias públicas, o controle dos terminais de distribuição de água, o tratamento de esgotos e construção de

entre-guerras. Campinas (SP): Ed. UNESP / edições Facamp, 2009.

¹² Conforme vamos comentar sucintamente mais à frente, os EUA não têm um sistema de saúde pública tão abrangente e organizado como na maioria dos países europeus desenvolvidos, mas, em termos absolutos, os empregados no setor público de saúde em hospitais e em outras atividades não representam uma quantidade desprezível. Em 2008, somente no âmbito federal, esses profissionais somavam quase 340 mil pessoas (190 mil em hospitais e 140 mil em diversas outras atividades de saúde).

infraestrutura de saneamento básico, o controle de parques e florestas, as atividades de distribuição de gás, água e eletricidade, a manutenção de bibliotecas, o gerenciamento de lojas de bebidas alcoólicas etc. No que se refere às atividades de Bem Estar Social, os compêndios do US Bureau of Census definem tanto as chamadas atividades de “social insurance administration”, realizadas predominantemente em âmbito federal e que, como o próprio nome já indica, destinam-se a administrar os sistemas de seguridade social (o que inclui, entre outros, o seguro-desemprego e os programas de transferência de renda), como também as chamadas atividades de “public welfare”, realizadas por empregados públicos que atuam principalmente em âmbito estadual e local, e cujas tarefas são mais específicas de execução propriamente dita dos serviços públicos sociais. Ademais, as atividades típicas de Estado, como as ligadas à Justiça, polícia e controle de fronteiras também tendem a exigir novos empregados públicos à medida que a população cresce e que as atividades econômicas se tornam mais complexas. Deve-se destacar também que a assunção dos EUA ao posto de maior potência mundial fez com que os interesses na execução das atividades do poder americano se somassem aos anteriores para exigir o surgimento de novas atividades do Estado Nacional, que passariam a cobrir desde as ocupações ligadas às atividades produtivas do aparato industrial-militar (Nasa etc.) até a burocracia envolvida em atividades de relações internacionais e Defesa (CIA, Pentágono etc.).

Nos anos 1980, porém, desacelera-se a trajetória de crescimento do emprego público nos EUA, em contexto de rearranjo das forças políticas internas e de mudança das relações de poder entre capital e trabalho, redefinindo, na prática, uma nova repartição dos ganhos de produtividade, sob os auspícios da “revolução reaganiana”, que estabeleceu outra forma de atuação do Estado na sociedade e em especial na (des)regulação da atividade econômica. A “economia da oferta”¹³ – simbolizada pela Era Reagan – passa a interpretar o desemprego e os ciclos recessivos como resultado da excessiva intervenção do Estado na

¹³ A “economia da oferta” representava um conjunto de medidas destinadas a reduzir o custo de produção sob o argumento de que, assim, estimularia os investimentos privados, o aumento da produção e, portanto, promoveria a retomada do crescimento da economia. Na prática, significou uma progressiva desregulamentação de vários mercados, notadamente do mercado de trabalho, além de promover a remoção ou pelo menos redução de diversos direitos sociais. MEEROPOL, Michael Allen, op. cit. Entre os resultados destas medidas podem-se listar a queda dos salários reais durante pelo menos duas décadas (mesmo durante o *boom* dos anos 90 – o qual se deveu não às reformas trabalhistas, mas à ampliação dos investimentos em bolsa e o crescente endividamento das famílias), piora do perfil distributivo e taxa média de crescimento econômico, nos anos 80, bem abaixo à taxa média do período 1945-1980; DAVIDSON, Greg e DAVIDSON, Paul. *Economics for a civilized society*. London: Mac Millan Press, 1996 (second edition).

economia, preconizando, assim, uma redução dos direitos sociais e – em especial – a eliminação do déficit público como medidas para recuperar a atividade econômica e também para combater a inflação. A política econômica de Reagan, porém, não deixa de ter suas contradições, pois, mais do que uma redução do déficit público, o que marcou a política fiscal daquele período foi uma mudança do seu perfil, em favor de maiores gastos direcionados ao complexo militar – o que, ironicamente contra todos os cânones do pensamento ortodoxo/conservador, acabaria constituindo fator decisivo para a retomada do crescimento da economia americana nos anos 1980¹⁴. Tal contradição também se revelou na mudança do perfil do emprego público em todas as esferas de governo, quando analisado segundo os setores de atividade em que se inserem os servidores do Estado americano.

Mais do que uma queda do nível do emprego público, o que ocorre a partir dos anos 1980 é uma mudança no seu perfil. Em termos absolutos, o emprego público não deixa de crescer ao longo dos anos 1980 e 1990. Dado o tamanho do mercado de trabalho do setor privado nos EUA, a existência de uma participação relativa que se mantém ao redor de 15% nas últimas décadas mostra que a dimensão absoluta do emprego público não é desprezível.

Nos anos 1990, a despeito de ser um presidente democrata, Clinton acabaria aprofundando algumas políticas que tiveram início com Reagan e que haviam sido continuadas por seu sucessor, George Bush (pai). Os resultados dessa postura continuísta de Clinton¹⁵ se revelam nos indicadores da evolução do perfil do emprego público sob seu mandato, conforme será analisado na terceira seção deste estudo.

O movimento mais importante nos indicadores de emprego público, nas últimas décadas, ocorreu no seu perfil segundo setores de atividades e esfera de governo¹⁶ e não em sua participação relativa no conjunto das ocupações. A interpretação das mudanças do perfil do emprego público sinaliza para as prioridades e diretrizes da política econômica de cada período. Esta tarefa de interpretação é a principal preocupação da terceira parte deste estudo.

Antes, porém, de analisar os fatores que determinaram as principais alterações do perfil do emprego público, devemos fazer uma breve comparação do nível absoluto e da participação relativa do emprego público dos EUA com o emprego público de alguns países desenvolvidos

¹⁴ BAKER, Dean. *The United States since 1980*. Cambridge Univ. Press, 2007.

¹⁵ MEEROPOL, Michael Allen, op. cit.

¹⁶ Mudanças de perfil incluem não apenas a distribuição do emprego público por esfera de governo, como também pelas diferentes atividades entre as acima relatadas.

selecionados. Esta tarefa intermediária aportará mais informações para contextualizar a trajetória de expansão e de modificações do conteúdo do emprego público nos Estados Unidos nas duas últimas décadas do século XX e na primeira do atual século.

Emprego Público nos EUA em Comparação com Outros Países

Os dados agregados revelam que o peso relativo do emprego público nos EUA é um dos mais baixos entre os países desenvolvidos. Deve-se registrar, porém, que, em números absolutos, o nível do emprego público dos EUA não é desprezível; mais do que isso, os EUA são o país em que foi mais expressivo o crescimento do emprego público – em termos absolutos – dentre os países desenvolvidos. De todo modo, o movimento mais importante da trajetória do emprego público dos EUA deu-se em seu perfil segundo esfera de governo e também segundo alguns setores de atividades selecionados, tanto no que se refere às atividades ditas típicas de Estado (justiça, defesa, regulação financeira, controle de fronteiras) como também daquelas que se pode chamar de atividades definidoras do chamado Estado de Bem Estar Social. É com relação a estas últimas que reside a principal diferença entre o mercado de trabalho do setor público dos EUA e o dos principais países europeus.

As causas históricas do menor peso do emprego público dos EUA, em comparação com os países europeus desenvolvidos, remontam pelo menos a meados do século XIX, e estão fundadas nas características específicas da formação de cada uma dessas sociedades. Àqueles fatores históricos constitutivos das principais sociedades industriais¹⁷, agregam-se outros que, a partir do pós-segunda guerra, acentuam as diferenças de peso relativo do emprego público americano vis-à-vis o dos principais países europeus. Foi no pós-segunda guerra que os países europeus, no contexto da Guerra Fria e na sequência do processo de reconstrução, organizaram seus sistemas de proteção social, moldando então modelos de regulação econômica que permitiram definir uma nova forma de acumulação capitalista baseada nos chamados Estados de Bem Estar Social. Entre suas atividades típicas encontram-se as atividades de educação e de saúde públicas, bem como as ocupações que, no setor

¹⁷ E, nesse sentido (conforme destacam KARNAL, Leandro; PURDY, Sean; FERNANDES, Luiz Estevan e MORAIS, Marcus Vinicius. *História dos Estados Unidos: das origens ao século XIX*. São Paulo: Ed. Contexto, 2007), estiveram presentes, desde o início da colonização dos EUA, os valores éticos e morais do liberalismo econômico e do culto ao individualismo (“livre iniciativa”) que nortearam a ocupação do território americano e a constituição do seu Estado Nacional.

público, encarregam-se de conceber e executar políticas sociais. Para se compreender a diferença entre a participação relativa do emprego público dos EUA e a dos países europeus, devem ser investigadas as formas diferenciadas de atuação dos respectivos Estados Nacionais, sendo bastante evidente o papel exercido pela constituição do Welfare State nos países europeus desenvolvidos para explicar esta diferença.

As recentes disputas políticas envolvendo o presidente Barack Obama no congresso americano, na tentativa de passar 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 público¹⁸. A rede de proteção social existente nos EUA também é bem menos ampla em suas tarefas e menos universal em seu atendimento do que as existentes nos sistemas de Estado de Bem Estar Social dos países europeus (pelo menos os países europeus mais ricos).

Essas características do setor de saúde e dos sistemas de seguridade social dos EUA já explicam boa parte do fato de que o peso do emprego público americano seja menor do que o da maioria dos países europeus ocidentais, uma vez que são justamente essas atividades que contribuem com a maior parcela dos empregos públicos nos países desenvolvidos.

A tabela 1 mostra dados que permitem realizar diversas comparações internacionais relacionadas à evolução da quantidade absoluta e também do peso relativo do emprego público em diversos países selecionados nas últimas quatro décadas do século XX. As comparações internacionais envolvem os EUA e diferentes países europeus ocidentais selecionados (além do Canadá).

Em primeiro lugar, revela-se algo já bastante conhecido pelos estudiosos de economia do trabalho e/ou da literatura do Welfare State: o peso relativo do emprego público nos EUA, medido em termos de sua participação no conjunto das ocupações do seu mercado de trabalho, é menor do que nos países europeus selecionados, exceto no caso do Reino Unido de 2000 e nos casos alemão e espanhol. A diferença é ainda mais acentuada quando a comparação é feita com os países escandinavos, os quais são conhecidos pela constituição rápida e expressiva de sistemas de Estado de Bem Estar Social, notadamente a partir dos anos 1950/1960¹⁹. Essa trajetória dos sistemas de proteção social explica

¹⁸ A rigor, há apenas dois programas públicos de assistência à saúde nos EUA: o Medicare (programa federal para idosos – maiores de 65 anos - independentemente da renda) e Medicaid (destinado apenas a pessoas muito pobres, segundo critérios definidos pelos Estados; estes critérios, porém, podem ser alterados a qualquer momento mediante alegadas necessidades de realizar ajustes fiscais em âmbito estadual).

¹⁹ A tradição sueca de Estado de Bem Estar Social remonta, na verdade, aos anos 1930.

o maior percentual de emprego público nos respectivos mercados de trabalho desses países em comparação com os EUA. A existência de abrangentes e universais sistemas de serviços públicos nos principais países europeus (escandinavos e demais) exige a presença de uma expressiva quantidade de empregados no setor público. Essa realidade do pós-segunda guerra se soma aos fatores históricos relacionados às particularidades da formação da sociedade americana, em comparação com as sociedades europeias, para conformar significativas diferenças entre a participação do emprego público nos EUA e a de alguns países europeus. Essas diferenças já existiam desde meados do século XIX e se acentuaram a partir de meados do século XX.

Deve-se destacar, por outro lado, que o crescimento percentual do número absoluto de postos de trabalho no setor público dos EUA foi bastante expressivo tanto no período 1960-1980 quanto no período 1980-2000. Nos anos 1960 e 1970, somente nos países escandinavos (por causa do vigor da expansão de seus respectivos sistemas de proteção social), em Portugal (que parte de um nível baixíssimo e que aumenta bastante a sua quantidade de postos de trabalho no setor público especialmente no final dos anos 1970, depois da derrota do salazarismo e de tudo o que este regime representava²⁰) e na Espanha (onde, também por causa de um longo período de ditadura, a oferta de serviços públicos era precária e o peso do emprego público ínfimo, tornando o crescimento ocorrido na esteira da democratização bastante elevado²¹), o crescimento percentual do estoque de empregos públicos superou o dos EUA. No que se refere ao período 1980-2000, a taxa de variação do número absoluto de empregos públicos nos EUA esteve em um patamar semelhante à média dos demais países. Nesse período, o peso relativo do emprego público no mercado de trabalho americano somente não subiu porque as ocupações do seu setor privado tiveram ainda maior dinamismo.

Da tabela 1 pode-se tirar a conclusão de que – justamente por causa da própria dimensão do mercado de trabalho dos EUA, bem maior

²⁰ A experiência internacional ensina que em momentos de democratização e/ou em momentos de radicalização da democracia (por exemplo, anos 60 nos EUA; anos 70 na Espanha e em Portugal; anos 60 e anos 70 na França) tende a crescer em termos absolutos e muitas vezes em termos relativos o peso do emprego público. Sobre isso, ver: MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. Emprego público nos países desenvolvidos: evolução histórica e diferenças nos perfis. Texto para Discussão 1578. Brasília (DF): IPEA, fev. 2011, p.7-72.

²¹ ALBA, Carlos e NAVARRO, Carmen. Working for the government in Spain: from authoritarian centralism to democratic political devolution. In: DERLIEN, Hans-Ulrich e PETERS, B.Guy. *The State at Work. Public sector employment in ten western countries*. Edward Elgar Publishing, USA, 2008, p.196-221.

do que dos demais países – foi nos EUA que a expansão absoluta do número de postos de trabalho do setor público foi a mais expressiva²² entre os países selecionados, tanto entre 1960 e 1980, com também entre 1980 e 2000.

Tabela 1 - Emprego público: participação relativa, valores absolutos e evolução nas últimas décadas

PAÍSES	1960	1980	2000	1960	1980	2000	1980/1960	2000/1980
	percentuais (*)			valores absolutos (**)			variação percentual (***)	
EUA	12,7	16,4	15,4	8329	16242	20441	95,0	25,9
Alemanha	8,1	14,6	14,7	2098	3929	5040	87,3	28,3
França ⁽¹⁾	16,6	20,2	24,9	3345	4445	5833	32,9	31,2
Itália	9,0	15,4	17,2	1829	3193	3484	74,6	9,1
Reino Unido	12,7	21,3	13,6	3660	5349	3655	46,1	-31,7
Suécia	12,8	30,7	31,5	462	1299	1268	181,2	-2,4
Noruega	13,9	25,2	31,4	216	480	703	122,2	46,5
Dinamarca	10,3	28,0	30,3	222	693	828	212,2	19,5
Canadá ⁽¹⁾	16,9	19,5	19,0	1263	2164	2818	71,3	30,2
Portugal	4,9	10,7	18,9	163	418	845	156,4	102,2
Espanha ⁽¹⁾	4,8	9,3	15,0	572	1122	2064	96,2	84,0

Fonte: OCDE; elaboração própria.

(*) em relação ao total de ocupados em cada país em cada ano selecionado.

(**) em milhares.

(***) variação percentual acumulada dos valores absolutos em cada período selecionado.

(1) casos em que o primeiro dado é de 1965

Dados retirados do Censo dos EUA e de cinco países europeus²³, para os anos de 1950 e de 1980, destacam a contribuição das atividades de saúde, das atividades de educação e também das ocupações destinadas

²² Entre 1960 e 1980, foram gerados cerca de 8 milhões de postos de trabalho no setor público americano e, entre 1980 e 2000, mais cerca de 4 milhões de postos. Esses valores não encontram qualquer rivalidade nos demais países selecionados, dada a dimensão do mercado de trabalho norte-americano.

²³ Os países considerados neste artigo são: Suécia, Grã-Bretanha, França, Alemanha e Itália. ROSE, Richard (org.). *Public Employment in Western Nations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

à execução das tarefas de gerenciamento da seguridade social para o aumento do nível de emprego público durante os Anos Dourados do capitalismo²⁴, quando os sistemas de Welfare State foram constituídos ou então ampliados significativamente²⁵. Também estão destacadas as empresas estatais, que tiveram papel importante também para a ampliação do emprego público em alguns países europeus – especialmente na Itália, Alemanha, Suécia e França.

Os dados dos Censos revelam que na Grã-Bretanha a contribuição líquida do emprego público em educação mais a do emprego público em saúde superou 100% do total de ocupações líquidas criadas no setor público entre 1950 e 1980 (houve queda, em termos absolutos, do emprego em empresas estatais). Na França (70%) e na Itália (50%) a contribuição do emprego público em saúde e em educação também foi decisiva para a geração líquida de postos de trabalho no setor público como um todo, sendo também importante registrar os 40% da Suécia (que, por outro lado, também teve uma contribuição – cerca de 24% – das atividades de seguridade social) e quase isso (38%) na Alemanha (onde, porém, também foi importante a contribuição – 18% – do emprego das estatais para o total de postos criados no setor público daquele país no período em questão). O caso dos EUA foi diferente: a contribuição das atividades de saúde para o crescimento do estoque total de emprego público no período foi pouco expressiva, em termos proporcionais, ao contrário do que ocorreu com as atividades de educação, que contribuíram com quase 65% do aumento do número de postos de trabalho do setor público americano no período. Para registro, vale destacar que a contribuição do emprego público em saúde foi semelhante à do emprego em atividades de empresas estatais (no caso americano, especialmente empresas de fornecimento de energia, telefonia e gás, na esteira do processo de urbanização daquele país no período em questão), apesar da pouca tradição da presença de empresas estatais nos EUA.

Os dados da tabela 2 estão organizados de tal forma a isolar os efeitos demográficos da explicação para a expansão do emprego público no período em análise, calculando a evolução de indicadores de taxa de

²⁴ Aqui definido entre 1950 e 1980. 1950 é dado como o marco inicial, pois a partir dele já havia sido completada a reconstrução em todos os países europeus e 1980 é definido como o ano final desse período pois, a grosso modo, marca o início da era de adoção de políticas neoliberais na maior parte desses países, embora em alguns deles não necessariamente estivessem no poder partidos conservadores. A literatura consagrou esse período como os Anos Dourados do Capitalismo, que os franceses também usualmente alcunham de Trinta Anos Gloriosos do Capitalismo.

²⁵ Na Suécia dos anos 1930 já havia diversas atividades de um embrionário Estado de Bem Estar Social; porém, foi no pós-segunda guerra que o sistema público de proteção social cresceu de forma mais significativa. PETERS, B.Guy. Sweden: the explosion of public employment. In: ROSE, Richard (org.), op. cit., p. 228-261.

emprego público por habitante²⁶. Em primeiro lugar, a tabela 2 revela que nos EUA o crescimento do emprego público (em relação à população), entre 1950 e 1980, foi bem menos significativo do que nos países europeus selecionados (exceto no caso da Grã-Bretanha). Basta verificar que, na Alemanha, na Itália e na Suécia, o número de funcionários públicos por habitante quase dobrou no período. Na França, por outro lado, o crescimento foi menos expressivo do que nos seus parceiros europeus, porém, o mercado de trabalho francês partia de um relativamente elevado padrão de emprego público já desde o imediato pós-segunda guerra. Levando-se em conta especificamente o crescimento do emprego público em saúde, percebe-se uma diferença extremamente significativa entre o que ocorreu nos EUA e o que se deu nos países europeus durante período assinalado. Mesmo no caso do emprego público em educação, que teve crescimento importante nos EUA, a trajetória nos países europeus foi mais vigorosa, e superou a americana, exceto nos casos da Grã-Bretanha e da Suécia²⁷.

O que as informações desta seção revelam é que a constituição do Estado de Bem Estar Social nos países europeus (durante o pós-segunda guerra) reforçou a diferença, que já existia desde antes dos anos 1940, entre a participação relativa do emprego público dos EUA em seu mercado de trabalho e o peso relativo do emprego público dos países europeus em seus respectivos mercados de trabalho. Não obstante isso, houve aumento importante do nível absoluto de emprego público nos EUA nas últimas décadas. Na próxima seção, pretende-se avaliar como se deu esta expansão e qual o seu perfil.

Tabela 2 - Relação entre emprego público por atividades selecionadas em relação à população (*)

Países selecionados	1950	1980	variação da taxa (**)
EUA (***)			
EP / população (*)	0,072	0,082	13,7
EP saúde / população (*)	0,004	0,007	105,2
EP educ / população (*)	0,012	0,030	140,1

²⁶ Emprego público total e também, isoladamente, emprego público nas atividades de saúde e também nas atividades de educação – entre 1950 e 1980 – em cada país selecionado.

²⁷ Na Suécia, o sistema público de educação já era robusto desde antes da segunda guerra. PETERS, B.Guy, op. cit. p. 228-261; VYLDER, Stefan. The rise and fall of the “Swedish model”. *Occasional paper* 26. Aris: OECD, 1998.

SUÉCIA			
EP / população (*)	0,070	0,131	87,5
EP saúde / população (*)	0,007	0,040	447,0
EP educ / população (*)	0,011	0,021	92,6
GRÁ-BRETANHA			
EP / população (*)	0,125	0,135	7,9
EP saúde / população (*)	0,012	0,029	132,3
EP educ / população (*)	0,012	0,029	132,3
FRANÇA			
EP / população (*)	0,085	0,116	36,4
EP saúde / população (*)	0,009	0,026	208,0
EP educ / população (*)	0,006	0,019	197,2
ALEMANHA			
EP / população (*)	0,042	0,084	98,6
EP saúde / população (*)	0,005	0,014	181,0
EP educ / população (*)	0,004	0,012	173,7
ITÁLIA			
EP / população (*)	0,048	0,091	89,5
EP saúde / população (*)	0,004	0,013	230,0
EP educ / população (*)	0,006	0,020	238,5

Fonte: Rose (1985), com base nos censos dos respectivos países. Elaboração própria.

Dados de população: MADDISON, Angus. *Monitoring the World Economy: 1820-1992*. Paris: OCDE, 1995.

(*) respectivamente, total de empregos públicos por habitante; emprego público em saúde por habitante e emprego público em educação por habitante.

(**) variação percentual da relação entre emprego público e população entre 1950 e 1980.

(***) dados dos EUA são de 1952 e 1982.

Emprego Público: Evolução de seu Estoque e de seu Perfil nas Décadas do Pós-Guerra nos EUA

Os dados da tabela 1 mostraram que, em termos absolutos, o setor público nos EUA tem crescido expressivamente nas últimas décadas. Esse crescimento não cessou nem mesmo durante os anos em que a hegemonia ideológica do neoliberalismo atingiu o seu auge.

A tabela 3 revela a evolução do estoque de empregos públicos durante a segunda metade do século XX, desagregando-os segundo esferas de governo. Antes de tudo, é interessante destacar que o crescimento mais

significativo do emprego público nos EUA deu-se nas décadas de 1950 e 1960 – período de intensificação das reivindicações e movimentos pelos Direitos Sociais –, passando a crescer a taxas menores nas décadas seguintes²⁸.

Tabela 3 - Emprego Público Civil nos Estados Unidos (por esfera de governo), 1950-1998, em milhares

Anos	Total	Federal	(%)	Estadual	(%)	Local	(%)
1998	19854	2765	13,9	4758	24,0	12271	61,8
1994	19420	2952	15,2	4694	24,2	11775	60,6
1990	18391	3128	17,0	4503	24,5	10760	58,5
1980	16191	2876	17,8	3753	23,2	9562	59,1
1970	13028	2881	22,1	2755	21,1	7392	56,7
1960	8817	2439	27,7	1538	17,4	4840	54,9
1950	6346	2068	32,6	1045	16,4	3233	50,9
Varição (%)							
1990-1998	7,95	-11,6		5,66		14,04	
1980-1990	13,59	8,76		19,98		12,53	
1970-1980	24,28	-0,17		36,22		29,36	
1960-1970	47,76	18,12		79,13		52,73	
1950-1960	38,93	17,94		47,18		49,7	
1950-1990	189,9	51,26		330,9		232,82	

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

Esse crescimento ocorreu de forma bastante heterogênea, quando analisado sob o ponto de vista de sua distribuição por esfera de governo. O aumento da participação do emprego público em âmbito local foi expressivo durante todo o período, o mesmo acontecendo com o emprego da esfera estadual, embora menos intenso na última década do século. De todo modo, esses movimentos promoveram uma significativa mudança no perfil do emprego por esfera de governo, desde o início dos anos 50 até o final da década.

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 civil²⁹, enquanto que, em 1998, esse percentual era de apenas

²⁸ Para registro, é interessante sublinhar que, em 1950, o estoque de empregos públicos representava cerca de 13,6% da força de trabalho dos EUA, saltando para 16,0% em 1960 e 19,0% em 1970; a partir de então, houve uma redução dessa proporção, para 16,8% em 1980 segundo dados de DERLIEN, Hans-Ulrich e PETERS, B. Guy. *The State at Work: Public sector employment in ten western countries*. New York: Edward Elgar Publishing, USA, 2008. (vol. 1 e 2).

²⁹ Ou seja, militares excluídos, nos dados da tabela 3. Para efeito de análise dos fatores

14%; enquanto isso, a parcela do emprego público em âmbito estadual passou de 16% para 24% e, no âmbito local, de 51% para 62%. De todo modo, é importante destacar que, em números absolutos, o emprego público no âmbito federal caiu ao longo dos anos 1990. Essa queda só não foi mais expressiva porque algumas instituições que haviam sido criadas em décadas anteriores foram mantidas³⁰ e, em alguns casos, até mesmo tiveram incremento em suas atribuições e, portanto, em seu contingente de servidores públicos, destacando-se, entre outras, a Agência de Proteção Ambiental (Environment Protection Agency³¹) e a NASA, que progressivamente passaram a contribuir com importantes contingentes de empregados no âmbito do setor público federal americano. Ou seja, a despeito do surgimento de novas atividades tidas como estratégicas por parte do Estado e da sociedade americana, houve uma queda do emprego público federal em termos absolutos, em virtude do esvaziamento de outras atividades ou de sua transferência para outros entes federativos. Dessa forma, o emprego público em âmbito federal tem se concentrado cada vez mais em atividades estratégicas, relegando progressivamente aos estados e aos governos locais as tarefas relacionadas ao gerenciamento dos problemas decorrentes da urbanização e ao controle e execução das atividades relacionadas aos serviços sociais.

Esse processo de descentralização do emprego público foi impulsionado especialmente a partir dos anos 80, sob a presidência de Reagan, sob o argumento de que os estados e os governos locais teriam melhores condições de definir suas prioridades e também de evitar desperdícios dos recursos públicos. Os objetivos não-declarados, porém, eram de reduzir gastos públicos, notadamente os de destinação social, uma vez que não foram raras as situações em que os repasses de recursos para os estados colocavam-se, de fato, em patamares inferiores aos anteriormente alocados em programas federais que estavam sendo então substituídos pelos “novos” programas de âmbito local ou estadual³². Deve-se sublinhar, porém, que, antes do processo de descentralização com as características do processo promovido a partir dos anos de Reagan, a mudança da distribuição do emprego público segundo esfera

que afetam a evolução da distribuição do emprego público por esfera de governo, é mais correto, metodologicamente, retirar o contingente militar dos dados de emprego público, pois a dinâmica de crescimento desses servidores depende de fatores muito específicos e diferentes dos que definem a evolução de outras formas de ocupação do setor público.

³⁰ Entidades como o departamento de veteranos de guerra reunia, ainda no final dos anos 1990, um expressivo contingente de pessoas ocupadas. Cf. PETERS, B.Guy. Public Employment in the United States: building the state from the bottom up. In: DERLIEN, Hans-Ulrich e PETERS, B.Guy, op. cit., p. 140-169.

³¹ Criada pelo presidente Richard Nixon em 1970.

³² BAKER, Dean. *Op.cit.*

de governo derivou do fato de que as atividades cujas ocupações mais cresceram, nos anos 50 aos anos 70, como saúde e, principalmente, educação, concentram-se justamente nas esferas sub-nacionais de governo³³.

A tabela 4 revela informações sobre a evolução do emprego público em atividades específicas, incluindo agora os anos 2000 (ampliando, portanto, o período analisado nas tabelas anteriores). Seus dados estão organizados de tal forma que o peso do emprego público é avaliado tendo como referência o conjunto de ocupados do mercado de trabalho americano. Os números mostram que, entre 1992 e 2000, reduziu-se em 1,6 ponto percentual a participação relativa do emprego público no conjunto dos ocupados, voltando a aumentar em 0,8 ponto percentual entre 2000 e 2004³⁴, mantendo-se praticamente estável entre 2004 e 2008. Mais significativa do que essas mudanças, porém, foram as alterações em sua composição segundo as esferas de governo, revelando uma importante e contínua redução da participação do emprego em âmbito federal (tanto devido à queda da contribuição do emprego em atividades de correios, como também nas demais atividades dessa esfera de governo) ao mesmo tempo em que ocorreu uma contínua ampliação do peso do emprego em âmbito local desde 1996 e uma ampliação da parcela dos estados entre 2000 e 2008. Dentro da esfera estadual e, principalmente, dentro da esfera local, a contribuição específica do emprego nas atividades de educação tem aumentado perceptivelmente, sendo que, no caso local, o desempenho destas atividades foi decisivo para a própria expansão do emprego dessa esfera de governo dentro do conjunto de ocupados do mercado de trabalho dos EUA.

Tabela 4 - Emprego não-agrícola e emprego público por esfera de governo (em %). Dados de dezembro de cada ano mencionado (sazonalmente ajustados) (EM %)

1992 - 2008 - Anos selecionados					
ATIVIDADES	1992	1996	2000	2004	2008
TOTAL NÃO-AGRÍCOLA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TOTAL PRIVADO	82,7	83,8	84,3	83,6	83,5
TOTAL PÚBLICO	17,3	16,2	15,7	16,4	16,5
FEDERAL	2,8	2,3	2,1	2,1	2,0
FEDERAL (exceto correio)	2,1	1,6	1,4	1,5	1,5

³³ Desde a década de 1960, o número de empregados em atividades de educação cresceu em relação à população, e esta trajetória diferenciada foi mantida mesmo nos tempos do auge da hegemonia neoliberal, mantendo-se também no século atual.

³⁴ Esse aumento ocorrido entre 2000 e 2004 deveu-se especialmente à perda de dinamismo do mercado de trabalho do setor privado no período.

ESTADOS	4,1	3,8	3,6	3,8	3,8
ESTADO (educação)	1,7	1,6	1,5	1,7	1,7
LOCAL	10,4	10,0	10,0	10,6	10,7
LOCAL (educação)	5,6	5,5	5,6	5,8	5,9

Fonte: Bureau of Labor Statistics. Elaboração própria.

A tabela 5 revela justamente esse fator decisivo para o aumento do emprego público: as atividades de educação pública. Tal crescimento deu-se notadamente nos âmbitos estadual e local, dada a tradição americana³⁵. Desde pelo menos os anos 1950, o crescimento do emprego público em educação foi até mais expressivo do que o crescimento da população³⁶, em boa medida como resultado da atuação dos seus sindicatos ligados a essa área.

O peso relativo da educação, em relação ao conjunto do emprego público, subiu continuamente nos anos selecionados na tabela 5. Nenhum outro agregado, entre os demais definidos na tabela, teve crescimento tão expressivo; existem, porém, diferenças importantes entre os demais grupos de atividades. No que se refere ao setor de saúde (que inclui as atividades de ambulatórios, consultórios em postos de atendimento, bem como em hospitais, assim como programas de reabilitação de drogados, de provimento de serviços de enfermagem, atividades de inspeção de condições de saúde da população e de salubridade de estabelecimentos), houve uma queda expressiva da participação relativa entre 1984 e 2000, e, depois disso, houve um modesto crescimento do peso relativo, culminando em um valor igual a 8,5% do total do emprego público (somadas todas as esferas de governo) em 2008 (porém ainda bastante inferior ao patamar do final dos anos 1980). As ocupações do setor público reunidas sob a rubrica “urbanização” (que inclui, entre outras, as atividades de correios, de bombeiros, de controle e gerenciamento de

³⁵ As universidades são estaduais em geral e as escolas primárias, secundárias e pré-escolas são em geral locais, embora também existam as estaduais.

³⁶ Considerando todas as esferas de governo, o emprego público em educação, em todas as séries (inclusive universitários), era de cerca de 6,8 milhões em 1980, 8,0 milhões em 1990, 9,8 milhões no ano 2000 e pouco mais de 11 milhões em 2008. Nesse mesmo período, a população passou de cerca de 226 milhões de pessoas, em 1980, para cerca de 304 milhões em 2008. Em 1980, portanto, havia cerca de 30 professores para cada mil habitantes e, em 2008, cerca de 36,2 professores para cada mil habitantes. Cf. PETERS, B. Guy. *The United States: absolute change and relative stability*. In: ROSE, Richard (org.). *Public Employment in Western Nations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 228-261, que destaca que, desde os anos 70 essa relação vem crescendo, argumentando que esse fenômeno deveu-se à crescente organização da classe de professores em proteger suas condições de trabalho. Pode-se supor que esta realidade foi mantida nas décadas seguintes, tendo em vista a evolução da relação entre número de professores e população. Cf. também BUREAU OF THE CENSUS. *Census of Government* (vários anos).

estradas e vias públicas, de provimento de água, esgoto e energia elétrica bem como de outras “utilities”, de preservação de parques, praias, jardins e bosques, de atividades concernentes à preservação e desenvolvimento de recursos naturais, guarda civil etc., bem como de todas as atividades relacionadas ao provimento e desenvolvimento de programas de moradia) revelaram uma contínua queda em sua participação relativa no conjunto do emprego público no período avaliado. Da mesma forma, as atividades reunidas em torno da administração dos diversos programas de Bem Estar Social (o que inclui desde o gerenciamento dos recursos dos diversos programas, como por exemplo, seguro-desemprego e ainda programas de transferência de renda de vários tipos, incluindo a execução propriamente dita dos mesmos) também revelaram uma queda de participação relativa dentre as atividades do setor público. O movimento do agregado aqui intitulado “administração financeira” teve uma redução na última década, o que parece sugerir um desmonte relativo do aparato de regulação do setor financeiro. Tal trajetória, porém, mereceria ser mais bem avaliada em outra oportunidade, dada a complexidade de seu conteúdo, o baixo peso relativo desse agregado e também o fato – não explícito nesta tabela, mas possível de ser verificado nos dados do Censo americano que deram origem a esses dados – de que houve uma queda, em termos absolutos e relativos, destas atividades quando avaliadas em âmbito federal, mas um crescimento em âmbito estadual e local³⁷.

Tabela 5 - Emprego público em todas as esferas de governo, por tipo de atividades

ATIVIDADES	1984	1990	2000	2008
Educação	42,8	43,4	46,7	49,1
Saúde	10,1	9,8	8,3	8,5
Urbanização	17,9	17,6	16,3	15,0
Justiça/Polícia/Defesa (civis)	15,4	15,2	14,1	14,4
Estado de Bem Estar (administração)	3,7	3,7	3,3	3,1
Administração Financeira	6,3	6,4	7,1	6,7
Outros	3,9	3,9	4,2	3,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Censo Americano. Elaboração própria.

³⁷ De todo modo, embora não haja dúvidas que esse fenômeno mereça ser mais bem estudado, parece haver evidências de que esta queda do emprego público federal nas atividades definidas pelas várias edições do “Census of Government” como atividades de “administração financeira” esteja relacionada ao recente processo de desregulamentação financeira, ocorrido de forma mais acelerada notadamente a partir dos anos Clinton.

Obs.: urbanização inclui atividades de correio, estradas, transporte aéreo, fornecimento de água e esgoto e energia elétrica, cuidados com recursos naturais, parques e jardins, programas de moradia.

Justiça/Polícia/Defesa (civis): defesa nacional, pesquisas espaciais, atividades de polícia, inclusive prisões e atividades do judiciário.

Estado de Bem Estar (administração): inclui „public welfare“ + „social insurance adm“, ou seja, atividades de administração dos programas sociais mais programas de assistência (inclui seguro-desemprego e também programas de transferência de renda, por exemplo).

Adm. Financeira: inclui as atividades de regulação do sistema financeiro e de coleta de impostos por parte dos estados, entre outras atividades.

Por fim, mas ainda muito importante, deve-se destacar o movimento do agregado de atividades aqui intitulado “Justiça/Polícia/Defesa”, que inclui não apenas os policiais que trabalham na burocracia policial (abrangendo também as academias de treinamento), como também os que estão nas ruas e ainda os que trabalham nas prisões; além deles, ainda estão incluídos, neste agregado, todos os profissionais de Justiça e também os empregados públicos civis que atuam nos órgãos de Defesa e Segurança Institucional. Parece que estas atividades, consideradas em conjunto conforme definidas na tabela, têm retomado uma trajetória ascendente nos anos mais recentes, após um período de relativo encolhimento dessas atividades dentro do setor público (tabela 5).

A análise da trajetória do perfil do emprego público, tal qual definida na tabela 6, impede uma avaliação mais acurada das parcelas definidas em cada agregado de atividades exercidas pelos servidores públicos, pois a participação relativa de cada uma delas acaba sendo um pouco obscurecida pelo fato de que um desses agregados (educação) comporta um peso muito elevado (quase metade do total de empregados do setor público) e, além disso, em contínuo crescimento nas últimas décadas.

Na tabela 6, os dados do emprego no setor público dos EUA estão organizados de tal forma que o efeito do agregado educação é eliminado dos dados do conjunto do emprego público. Parte expressiva das demais atividades ocupacionais do setor público que haviam sido selecionadas na tabela anterior também está presente na tabela 6.

Em primeiro lugar, percebe-se que, entre as atividades selecionadas e agregadas segundo os critérios acima relatados, as atividades que tiveram um crescimento expressivo, nas duas décadas mais recentes, foram as de Polícia, Justiça e Defesa (apenas levando em conta, aqui, o contingente civil da defesa, pois o censo americano não revela as ocupações de militares) (tabela 6). Tudo indica que essa trajetória – que

teve um primeiro impulso, notadamente no caso das atividades policiais (incluindo a burocracia das prisões), nos anos 1960, como uma reação do poder americano aos movimentos sociais que se robusteceram durante aquele período³⁸ (Wacquant, 2001) – tornou-se mais vigorosa justamente no período de consolidação do neoliberalismo³⁹, nos anos 1990. Na primeira década do século XXI, soma-se, aos fatores já presentes nas décadas de 1980 e 1990, a situação de consolidação de políticas e ações envolvidas na “guerra ao terror”, como resultado do 11 de setembro de 2001 e da ideologia que comandou as ações e atitudes do governo de Bush Jr., quando se radicalizou a criminalização da questão social. O agregado em questão teve um aumento de cerca de 612 mil empregados públicos entre 1992 e 2008 – destacadamente o crescimento mais expressivo, em termos absolutos, no período em questão entre os agregados aqui definidos (tabela 6). No agregado denominado de “urbanização”, que tinha um peso relativo superior ao agregado “polícia-justiça-defesa” em 1992, o crescimento foi bem menos expressivo no período, de tal forma que sua participação relativa, no conjunto do emprego público tal qual definido nesta tabela (ou seja, sem a presença dos empregos em educação), percebeu uma queda entre 1992 e 2008 (tabela 6). O mesmo se pode dizer das atividades relacionadas à Saúde, e também as ligadas às tarefas de execução das políticas do Estado de Bem Estar e, nos anos 2000, à administração financeira.

Tal trajetória diferenciada dos diversos agregados aqui definidos – aumento das atividades de repressão e combate ao crime, ao mesmo tempo em que havia queda, de modo geral, das atividades relacionadas ao Bem Estar Social e à regulação do sistema financeiro – é bastante reveladora do “ethos” que dominou a sociedade e a economia americana notadamente a partir da presidência de Bill Clinton. Tal movimento representa, antes de tudo, uma ruptura com o legado que havia sido deixado pelo New Deal e a ascensão dos ideais de individualismo e da razão instrumental que passaram a dominar crescentemente a cena política e

³⁸ WACQUANT, Loic. *As Prisões da Miséria*. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2001.

³⁹ Basicamente, dois fatores poderiam ser arrolados para explicar esse fenômeno (que, de resto, mereceria uma investigação mais acurada), nos anos 1990: (a) a ampliação da desigualdade de renda e de riqueza e a conseqüente ampliação do descontentamento social promoveram uma crescente demanda por segurança pública para enfrentar a violência decorrente da aludida desorganização social; (b) o próprio conjunto de valores embutidos na era de radicalização da hegemonia do pensamento neoliberal (o que inclui a criminalização – por parte do poder público – da questão social) promove uma sociedade cada vez mais violenta (conforme comprovam as estatísticas de ocorrências criminais) em contexto de desproporção crescente entre a busca da felicidade por intermédio do consumismo e as dificuldades enfrentadas por parcelas da sociedade – em contexto de concentração da renda e da riqueza, dadas as características do crescimento econômico dos anos 1990 – de participar desse padrão de consumo e desse estilo de vida.

ideológica estadunidense a partir dos anos 1960 – na reação conservadora às conquistas sociais que haviam sido obtidas na esteira da radicalização sócio-política advinda dos movimentos pacifistas e libertários daquele período – e que se fortalecem sucessiva e crescentemente durante a “revolução reaganiana” da “economia da oferta” dos anos 1980, passando, ainda, pela era de “celebração ao mercado”, nos anos Clinton, e, por fim, pela “guerra ao terror” de Bush Jr.

Tabela 6 - Empregos públicos em atividades selecionadas. Todas as esferas de governo somadas 1992-2008

ATIVIDADES SELECIONADAS	1992	1996	2000	2004	2008
Saúde	1.848.901	1.770.950	1.730.500	1.747.737	1.907.768
Urbanização	3.203.090	3.276.847	3.394.841	3.367.647	3.360.175
Justiça/Polícia/Defesa (civis)	3.089.918	3.230.761	3.366.842	3.504.284	3.701.646
Estado de Bem Estar (adm)	690.065	672.605	697.650	691.710	701.204
Administração Financeira	800.261	939.040	1.056.812	1.025.113	1.046.893
EMPREGO PÚBLICO TOTAL (*)	10.505.948	10.570.018	11.126.334	11.015.976	11.433.198

ATIVIDADES SELECIONADAS	1992	1996	2000	2004	2008
Em percentuais (**)					
Saúde	17,6	16,8	15,6	15,9	16,7
Urbanização	30,5	31,0	30,5	30,6	29,4
Justiça/Polícia/Defesa (civis)	29,4	30,6	30,3	31,8	32,4
Estado de Bem Estar (adm)	6,6	6,4	6,3	6,3	6,1
Administração Financeira	7,6	8,9	9,5	9,3	9,2
EMPREGO PÚBLICO TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Censo Americano. Elaboração própria.

(*) exceto emprego em educação.

(**) em relação ao total do emprego público (exceto educação) em todas as esferas de governo (a soma não é 100, pois não estão incluídas todas as atividades do setor público).

Conclusões

Historicamente, a participação relativa do emprego público no mercado de trabalho dos Estados Unidos sempre esteve abaixo à da maioria dos países europeus desenvolvidos. A dimensão do território americano e os fatores histórico-ideológicos que animaram a constituição da Nação americana estão entre os principais fatores a explicar essa diferença⁴⁰.

A despeito da herança da ideologia da “livre-empresa”⁴¹, da ausência de empresas estatais em número relevante e ainda da pouca tradição de atuação direta do Estado em obras de infra-estrutura urbana, o nível absoluto do emprego público nos EUA teve um crescimento expressivo a partir dos anos 30. Para esse resultado, teve papel decisivo o crescimento da população urbana⁴², que acabou impulsionando a

⁴⁰ A amplitude do território e os diversos fatores motivadores do fluxo migratório em direção aos EUA explicam a baixa participação do Estado e na definição de regras de sociabilidade dos primórdios da sociedade americana, que deixaram raízes na constituição da Nação e, em particular, de seu Estado Nacional e suas instituições. WALTON, Gary M. & ROCKOFF, op. cit.; KARNAL, Leandro et alli, op. cit.

⁴¹ Da ideologia da “livre-empresa” decorre o sentimento contra a expansão do setor público, de acordo com a ideologia liberal que contrapõe o Estado (ou formas de intervenção do mesmo na economia e na sociedade) ao mercado; da mesma forma, a devoção aos cânones do pensamento liberal consolidaram, mesmo em Roosevelt e muitos de seus assessores, a convicção da necessidade da manutenção de orçamento equilibrado como forma de recuperar a atividade econômica. Basta lembrar que, mesmo sob o impacto dos desdobramentos da Depressão de 1929 sobre a atividade econômica, Roosevelt já vinha, desde a campanha presidencial que o levaria ao poder pela primeira vez, criticando seu antecessor (Hoover) pela tolerância com déficits orçamentários. MAZZUCHELLI, Frederico. *Os anos de chumbo: economia e política internacional no entre-guerras*. Campinas (SP): Ed. UNESP / edições Facamp, 2009 afirma, comentando sobre a falta de clareza de Roosevelt e de seus diferentes assessores acerca das medidas a serem tomadas, que, desde o início do New Deal, a “única convicção econômica” do presidente, inicialmente, era a da necessidade de se praticar orçamentos equilibrados. Essa convicção ainda persistiria mesmo durante os três primeiros anos da fase do chamado segundo New Deal, até que em 1937, quando a economia já dava claros sinais de recuperação, Roosevelt decidiu atacar o déficit, cortando despesas, o que acabaria jogando a economia em uma brutal retração, com aumento rápido e muito significativo do desemprego. Foi somente ali que Roosevelt resolveu “abrir mão de sua única grande convicção econômica e passou a aceitar o gasto público como uma importante ferramenta para a recuperação econômica” (cf. MAZZUCHELLI, Frederico, op. cit., p. 231). Para reforçar o argumento aqui exposto acerca da tradição da não-intervenção e do culto ao individualismo que permeia a histórica constituição da sociedade americana, também se pode mencionar o fato de que a Corte Suprema considerou ilegais tanto o NIRA (The National Industrial Recovery Act) quanto o AAA (The Agricultural Adjustment Act), programas adotados em 1935, na primeira fase do New Deal, respectivamente, para impulsionar as atividades industriais e as agrícolas.

⁴² Entre 1900 e 1950, a população americana dobrou, saltando de 76 milhões para 151 milhões. Mesmo entre 1950 e 1980, ainda houve um expressivo crescimento da população americana, equivalente a 76 milhões de pessoas, aproximadamente, enquanto a força de trabalho exibiu um aumento de cerca de 45 milhões de pessoas.

contratação de funcionários públicos especialmente em atividades já então tradicionalmente exercidas pelo setor público americano, quais sejam, a educação básica e a entrega de correspondências (correios)⁴³, além de muitas outras atividades relacionadas à necessária ampliação da oferta de serviços públicos e sociais em uma sociedade em rápido processo de urbanização. A partir dos anos 30, as condições sócio-políticas que ensejaram a constituição das políticas do Welfare State redimensionaram, por muitas décadas em diante, a natureza da ação estatal, tanto em termos da definição da política econômica quanto também no que se refere à formatação das políticas sociais. A vitória na segunda guerra, o contexto da guerra fria e, especialmente, os movimentos sociais e a radicalização política que sobrevieram a partir dos anos 60 deram novo impulso à expansão do emprego público, tornando sua presença no mercado de trabalho americano, se não tão significativa quanto nos países europeus, pelo menos bastante marcante e até mesmo excepcional se comparada ao que ocorria nos EUA até o período anterior à segunda guerra. Os dados históricos revelam, por exemplo, que na França (principalmente), na Itália, na Alemanha e até mesmo na Inglaterra, o peso do emprego público antes da segunda guerra, ao contrário do que ocorria nos EUA, já era bastante relevante, mesmo ainda antes do processo de expansão do Welfare State que marcaria o desenvolvimento econômico daquelas nações a partir dos anos 1950, ampliando ainda mais o peso relativo da ocupação do setor público de seus respectivos mercados de trabalho.

Nos EUA, justamente por causa do tamanho de sua economia e de sua população, o número absoluto de funcionários públicos – ao contrário do que parece supor o senso comum sobre o assunto – é expressivo e não encontra rivalidade em nenhuma economia capitalista desenvolvida desde a segunda metade do século XX. O aumento do contingente de funcionários públicos deveu-se aos efeitos que o vigor dos Movimentos Sociais (nos anos 1960 e 1970) teve sobre o Estado americano, compelindo-o a responder às demandas sociais e políticas que surgiram naquele período. Ou seja, em que pese a tradição e o discurso anti-estatal que vigorou na História americana, o Estado americano não esteve imune aos efeitos das mudanças de realidade política e social que acabariam promovendo uma maior demanda por serviços e gastos públicos e, então, um aumento da necessidade de contratar servidores públicos, quer seja

⁴³ Ressalvando-se que as atividades tradicionais de correios estão atualmente em declínio (devido às novas tecnologias e, por conseguinte, às mudanças de hábitos por parte da população), enquanto, por outro lado, as atividades de educação de massa têm crescido continuamente acima da expansão demográfica – o que explica grande parte do aumento do peso relativo do emprego público em âmbito estadual e local no conjunto do emprego público dos EUA desde os anos 1950, conforme mostraram os dados discutidos neste artigo.

no âmbito federal, ou nos âmbitos estaduais e locais (onde isso ocorreu com maior intensidade). Conforme os dados analisados neste artigo demonstraram, ainda antes desse período, por ocasião da implementação do New Deal, nos anos 1930, os efeitos da construção de políticas públicas já haviam impactado decisivamente na ampliação do nível do emprego público nos EUA. Além disso, a própria complexificação da atividade econômica, exigindo que o poder público assumisse novas funções, também contribuiu para a expansão do nível do emprego público, dada a diversificação dos atributos exigidos do Estado Nacional americano.

Durante as últimas seis décadas, foram significativas as mudanças no perfil do emprego público americano e a investigação de suas causas permite compreender muitos aspectos relacionados à atuação do Estado e seus efeitos sobre a sociedade e a economia. As mudanças de perfil do emprego público refletem influências tanto das alterações da hegemonia ideológica que norteou, em cada momento histórico, a ação estatal, como também revelam as prioridades assumidas pelo poder público diante das conjunturas externas e dos condicionantes do cenário sócio-econômico interno.

Em primeiro lugar, ao discutir essas mudanças de perfil, deve-se destacar o crescente aumento do peso do emprego público em âmbito local (principalmente) e em âmbito estadual, em detrimento do emprego público de âmbito federal. Nessa alteração de proporções na distribuição do emprego público segundo esfera de governo, foi decisiva a expansão do emprego público em educação, atividade tradicionalmente exercida em âmbito local (principalmente) e estadual. Porém, de modo mais geral, pode-se explicar essas alterações na distribuição do emprego público por esfera de governo pelo fato de que, nos EUA, o discurso anti-Estado não atingiu⁴⁴ as atividades de serviços públicos fornecidas pelas instâncias subnacionais de poder, uma vez que as autoridades dessas esferas inferiores de poder não tinham interesse político em reduzir a oferta de serviços públicos fornecidos à população. A pressão da população americana por fornecimento de serviços públicos é exercida principalmente no âmbito estadual e no âmbito local (condados e municípios)⁴⁵. Os gestores públicos nessas esferas de governo estiveram, pelo menos até antes da crise financeira deflagrada pela derrocada dos sistemas de financiamentos do subprime⁴⁶,

⁴⁴ Pelo menos até a crise atual, deflagrada pela falência dos mecanismos de financiamento do subprime.

⁴⁵ PETERS, B.Guy, op. cit. In: DERLIEN, Hans-Ulrich e PETERS, B.Guy, op. cit., p. 140-169.

⁴⁶ Acontecimentos recentes parecem evidenciar que esta realidade está se alterando nos anos pós-crise do subprime. Governadores republicanos de diversos estados americanos, destacando-se os casos de Arizona e Wisconsin, têm tomado diversas medidas no sentido de reduzir direitos trabalhistas (e, no limite, demitir servidores públicos) de funcionários públicos estaduais ou de âmbito local (condados, municípios etc.) e também reduzir direitos sociais da população em geral, com o objetivo declarado de reduzir os elevados

mais imunes, portanto, aos efeitos das pressões ideológicas exercidas pela mídia e pelo debate político federal em favor da “redução do tamanho do Estado”, o que explica a significativa mudança na distribuição do emprego público por esfera de governo até 2008. O que os dados deste artigo mostram é que apesar do vigor do discurso anti-Estado no auge da era neoliberal, não houve uma expressiva redução do total do emprego público nos EUA, justamente porque, no âmbito federal, para onde as baterias desse discurso se voltaram (até 2008) com maior intensidade, há uma quantidade relativamente reduzida de postos de trabalho e a mesma estava concentrada em setores estratégicos, difíceis de serem removidos. Ademais, ao contrário do que ocorre nos países europeus, não havia nos EUA um setor produtivo estatal significativo, passível de ser privatizado, e que, portanto, tivesse efeito significativo sobre o nível agregado do emprego público.

Outro elemento descritivo da mudança do perfil do emprego público, a saber, a sua distribuição por atividades selecionadas, permite compreender as principais transformações sociais, políticas e econômicas provocadas pela mudança da hegemonia ideológica ocorrida nos EUA em especial a partir dos anos 1980. As mudanças no perfil do emprego público por setor de atividade refletem os efeitos da nova gestão de políticas econômicas, bem como da ascensão da ideologia da “tolerância zero” sobre as políticas sociais e também retratam os resultados das medidas de “combate à violência”⁴⁷ sobre a estrutura social e o perfil do emprego público. As alterações que a ascensão e consolidação do ideário do pensamento neoliberal provocaram (e têm provocado, ainda) sobre a relação entre Estado e sociedade americanos podem ser descritas sucintamente pela “substituição” (em termos líquidos) de ocupações devotadas ao Estado de Bem Estar Social⁴⁸ por ocupações destinadas à consolidação de uma ação policial e judicial mais ostensiva, como uma resposta conservadora aos desajustes sociais provocados por décadas de concentração de renda, de riqueza e de escalada da violência.

déficits orçamentários de governos locais ou dos estados. Ainda está em aberto os efeitos que estas medidas podem ter sobre a distribuição do emprego público por esfera de governo, mas os dados mais recentemente publicados pelo Bureau of Labour Statistics revelam uma reversão das tendências apontadas até 2008, ao mostrarem que, em 2009, foram eliminadas, no conjunto do setor público americano, cerca de 115 mil vagas, das quais 84 mil nas esferas locais de poder (e, entre elas, cerca de 28 mil somente em atividades de educação) e aproximadamente 15 mil nos estados; em 2010, o movimento foi ainda pior: 159 mil vagas no total do setor público, sendo 256 mil nas esferas locais (sendo 140 mil somente nas atividades de educação), e enquanto as esferas estaduais e a federal tinham desempenho modestamente positivo.

⁴⁷ WACQUANT, Loïc, op. cit.

⁴⁸ Excetuando-se, notadamente até 2008, o caso das ocupações nas atividades de educação pública.

Resenha

