

Evolução do emprego público nos Estados Unidos, desde Franklin Roosevelt até os dias atuais*

*Fernando Augusto Mansor de Mattos***

*Professor, Pesquisador no Departamento
de Economia da Universidade Federal
Fluminense (UFF)*

Resumo

O objetivo deste artigo é avaliar a evolução do emprego público nos EUA, desde o final do mandato de Franklin Delano Roosevelt até o momento recente. A análise revela que fatores ideológicos e geopolíticos definiram a formulação das políticas macroeconômicas e sociais no período, com impacto sobre o perfil do emprego público. O estudo indica que, até meados dos anos 70 do século XX, a participação do peso do emprego público em atividades típicas do Estado de Bem-Estar Social cresceu expressivamente. A partir de então, o emprego público em atividades de repressão policial e de atuação do Judiciário tomou um peso crescente, suplantando, inclusive, o das do setor de saúde pública. Nos anos Obama, dados a severidade da crise e seus efeitos políticos e fiscais, tem ocorrido uma retração sem precedentes do emprego público, nas atividades de educação, em âmbito local, o que tem promovido novo processo de deterioração do perfil do emprego público norte-americano, em detrimento das atividades classificadas como de caráter social.

Palavras-chave

Emprego público nos EUA; crise do *subprime*; neoliberalismo.

* Artigo recebido em ago. 2013 e aceito para publicação em out. 2013.

** E-mail: fermatt@uol.com.br

Abstract

The aim of this article is to evaluate the evolution of public employment in the United States of America from the end of F. D. Roosevelt's presidency to B. Obama's. The analysis reveals that ideological and geopolitical concerns shaped the formulation of social and macroeconomic policies in that period. Results indicate that, until the 1970s, the share of public employment in activities connected to social policy grew fast. Since the 1980's, however, public employment in police activities and in the judiciary gained increased expression, overcoming employment in public health. Under Obama, given the severe economic crisis facing the country and the macroeconomic policies adopted by the administration, there has been an unprecedented decrease in the level of public employment in education at the local level of government. This has been contributing to an additional deterioration of the profile of public employment, particularly in social policy.

Key words

Public employment in the United States; subprime crisis; neoliberalism.

Classificação JEL: H70, H75, J21, J40, J45.

Apresentação

O objetivo deste artigo é avaliar a evolução do nível e da composição do emprego público nos EUA, desde o final do mandato de Franklin Delano Roosevelt até o momento recente. Para descrever a trajetória do perfil do emprego público dos EUA, foram selecionadas algumas atividades cujas características permitem descrever a natureza dos cenários ideológico e geopolítico que animaram a ação estatal norte-americana desde F. D. Roosevelt até Barack Obama.¹

¹ Conforme o Bureau of the Census (UNITED STATES, 2013a) dos Estados Unidos, os dados mais recentes (Governo Obama) detalhados do **Census of Government**, compêndio que publica o perfil do emprego público por setores de atividade, serão publicados somente em março de 2012. Dessa forma, neste artigo, os dados sobre emprego público sob o mandato de Barack Obama serão organizados de uma forma diferente dos dados dos demais mandatos presidenciais, os quais já estão consolidados pelo **Census of Government** na forma de um perfil detalhado segundo setor de atividade.

Na primeira parte do artigo, é feita uma descrição de como as mudanças ocorridas no cenário político interno e nos condicionantes do cenário internacional moldaram a ação estatal norte-americana em termos de formulação das políticas públicas e de execução da política econômica. Na segunda parte, a trajetória do nível e a do perfil do emprego público norte-americano desde Roosevelt são analisadas à luz dos condicionantes históricos descritos na primeira parte. Os dados de emprego público são desagregados por esfera de governo, segundo alguns setores de atividades, e organizados por mandatos presidenciais.

Mudanças no cenário político e seus efeitos sobre as formas de atuação do Estado norte-americano

A Grande Depressão norte-americana, deflagrada pela crise de 1929, levou ao poder Franklin Delano Roosevelt e criou condições para novas experiências de atuação do Estado em termos de intervenção na vida econômica e social da nação. A ação estatal, sob Roosevelt, passou a se expressar em medidas voltadas para sustentar a demanda agregada e regular a relação entre capital e trabalho, com o objetivo primordial de superar a situação de elevado desemprego. Para isso, teve papel decisivo o New Deal, que, em uma primeira fase, procurava reorganizar o capitalismo, colocando o Estado na regulação das atividades econômicas.² Na sua segunda fase, o New Deal tinha uma face mais “social-democrata” (Mazzucchelli, 2009, p. 231), referendada pelo estabelecimento de alianças políticas e de classe que promoveram uma convergência de interesses entre os empresários do setor industrial, os trabalhadores³ e os agricultores.

O fortalecimento da economia durante a Segunda Guerra Mundial favoreceu o arranjo político iniciado no segundo New Deal e consolidou a con-

² A regulação do mercado financeiro ocorreu principalmente com a adoção da Lei Glass-Steagall, que promoveu a separação entre as atividades de bancos comerciais e as de bancos de investimentos, bem como introduziu seguros bancários, garantindo direitos aos correntistas. Foram também tomadas medidas em favor da regulamentação do mercado de trabalho e também de sustentação da demanda e da lucratividade das atividades industriais e agrícolas.

³ Em 1935, Roosevelt lançou a Wagner Act, que implementou o sistema de seguridade social, e, no ano seguinte, criou a National Labor Relations Act, que concedeu aos trabalhadores o direito de participar, de forma organizada, de sistemas de negociação coletiva de trabalho.

vicção de que o Estado teria papel protagonista, dali em diante, na condução da economia.

O legado do New Deal e a realidade concreta definida pela Segunda Guerra Mundial, notadamente em contraste com o que era o cenário anterior a ela, reservaram, a partir de então, um novo papel a ser cumprido pelo Estado e, por extensão, pelas políticas públicas na intervenção sobre a realidade social do País. Mesmo sob o governo republicano de Eisenhower, o sistema de Seguridade Social e outras atividades do “Estado Provedor” continuaram em pleno vigor, jamais retrocedendo ao cenário pré-New Deal, marcado pelo total desprovimento de mecanismos tanto de sustentação da demanda quanto de proteção social.⁴

Nos anos 60, o cenário sociopolítico foi marcado por uma crescente mobilização social e radicalização política, favorecendo a ampliação dos direitos sociais e trabalhistas, bem como o fortalecimento dos movimentos civis (negros, mulheres, a luta contra a Guerra do Vietnã, etc.) e dos sindicatos. A sociedade passou a demandar serviços públicos mais amplos e de melhor qualidade. Nesse contexto, houve uma significativa e contínua ampliação do peso relativo do emprego público no mercado de trabalho norte-americano.

Esses condicionantes políticos e sociais, porém, começaram a desmoronar, progressivamente, a partir dos anos 70, com a falência do Sistema de Bretton Woods e com a internacionalização da economia, o que provocou, inclusive, mudanças nos interesses da grande corporação norte-americana, que começava a sofrer a concorrência das revigoradas indústrias alemã e japonesa. Dessa forma, os custos trabalhistas e os tributários foram colocados, pelo pensamento que se tornou hegemônico, como os culpados da desaceleração.

A partir de 1979, com a adoção da “política do dólar forte” (Tavares, 1997, p. 50), mudou sensivelmente a natureza da liderança internacional exercida pelos EUA, certamente com efeitos não apenas no contexto geopolítico, mas também na forma pela qual o Estado norte-americano se relaciona com a sociedade civil.

Os anos 80 iniciaram-se com a eleição de Reagan e o fortalecimento de outro arco de alianças políticas, de caráter conservador, com forte discurso contra os gastos sociais. O País já tinha sofrido um abalo pela perda das hegemonias comercial e industrial. Restavam, ainda, a liderança militar

⁴ Schlesinger (2003, p. ix), no **Prefácio** do Volume I de sua trilogia sobre o New Deal, salienta que: “*In 1929, the United States had no built-in economic stabilizers, no safety nets, no social security, no unemployment compensation, no bank-deposit insurance, no minimum wage, no farm prices supports, no security and exchange Comission. [...]. New Deal legislation changed the rules of the marketplace and installed a measure of public supervision of the economy*”.

e/ou bélica e a financeira, de cujas manutenções e ampliações o próprio Presidente Carter já vinha cuidando, a partir do momento em que colocou Paul Volcker e sua política de juros altos em favor de uma nova ordem financeira internacional, recuperando o papel central exercido pelo dólar. O perfil do gasto público e a natureza das ações do Estado nacional norte-americano, naquele cenário, mudaram resolutamente, ainda mais depois da eleição de Reagan.⁵

A partir dos anos 90, a derrocada do império soviético e de seus satélites deu voz aos liberais para apregoar vitória, confundindo falência do socialismo com triunfo do neoliberalismo, o que fortaleceu o discurso a favor de medidas de aprofundamento da ortodoxia macroeconômica. Nesse contexto, sob o mandato de Clinton, ocorreu a consolidação do neoliberalismo nos EUA.⁶ A hegemonia neoliberal promoveu um rápido processo de desregulamentação financeira, que pode ser sintetizado na remoção da Glass-Steagall Act⁷, ocorrida em novembro de 1999, no segundo mandato de Clinton. A remoção dessa lei representou mais uma medida, entre tantas que vinham sendo adotadas, desde os anos 80, nos EUA e nos demais países capitalistas, em favor de uma progressiva desregulamentação dos mercados financeiros domésticos. Dessa ordem financeira internacional desregulamentada, os EUA foram justamente o país que mais se beneficiou, elevando exponencialmente seu privilégio de emissor da moeda internacional por excelência.

Basicamente, o expressivo crescimento⁸ da economia norte-americana nos anos 90 sustentou-se pelo avanço do consumo privado, impulsionado não por uma ampliação dos salários médios reais (que ficaram estagnados, em contexto de perda do poder de barganha dos sindicatos de trabalhado-

⁵ Durante o mandato de Reagan, os gastos militares foram expressivamente aumentados, dada a sua estratégia de empreender uma derrota final à URSS, buscando fragilizá-la economicamente, pela via de uma nova corrida armamentista. Por outro lado, houve uma estratégia de reduzir, ou pelo menos desacelerar, o gasto público nas atividades sociais e de regulação da atividade econômica (Fiori, 2004).

⁶ Ver United States (2001), publicado nos últimos dias do Governo Clinton, que resume os fundamentos do pensamento dos anos 90. Esse documento descreve, na forma de relatório de atividades, as principais ações que nortearam o Governo Clinton em todas as áreas de atuação, destacando sempre a necessidade de racionalizar as atividades do setor público e de transferir, para a iniciativa privada, muitas tarefas antes executadas pelo Estado.

⁷ Segundo lembra Mazzucchelli (2009), o Glass-Steagall Act foi formado por dois conjuntos de leis, um deles implementado ainda na Administração Hoover (mais exatamente, em fevereiro de 1932), que flexibilizou os critérios de concessão de empréstimos pelos bancos comerciais, e outro, adotado em junho de 1933, sob o Governo Roosevelt, que implementou normas rígidas de regulação para a atividade bancária.

⁸ O crescimento destacou-se tanto pela comparação com os países europeus ocidentais como também em comparação com o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), em outras décadas de meados do século XX, da própria economia norte-americana.

res), mas pela expansão do crédito para as famílias. Essa expansão do crédito esteve lastreada na valorização de seus ativos, oferecidos em garantia para o setor financeiro. Entre esses ativos, ocupavam lugar de destaque as ações negociadas em bolsas de valores. Tal valorização das ações, por sua vez, foi determinada pela enorme atratividade exercida pelas bolsas de valores sobre capitais vindos do exterior. O mercado financeiro norte-americano passou a exercer crescente atração para capitais externos, em momento em que foram fundamentais a consolidação da liderança exercida pelo dólar no cenário internacional, a própria dimensão do sistema financeiro norte-americano e, fundamentalmente, a elevada liquidez e a alta credibilidade dos títulos públicos emitidos pelo Tesouro dos EUA, notadamente em ocasiões de grande instabilidade financeira internacional, conforme mostra, dentre outros, Tavares (1997).

É importante destacar que o crescimento econômico dos anos 90 não promoveu pressões sociais que se tivessem manifestado em maior poder de barganha da classe trabalhadora ou dos movimentos sociais — situação que refletia, de resto, a correlação de forças políticas do período. Destaca-se também que, nos anos 90, ao contrário do que aconteceu nos anos 50 e 60, por exemplo, não houve uma significativa expansão do emprego público e tampouco dos serviços públicos.

O contexto do neoliberalismo — e os valores por ele representados — também acabou por refrear, direta ou indiretamente, essas pressões sociais. Contaram “a favor” desse arrefecimento, sem dúvida, o processo de enfraquecimento dos sindicatos, que já vinha ocorrendo desde, pelo menos, o início do Governo Reagan, e também o já vigente processo de criminalização dos movimentos organizados e de controle social, exercidos através de medidas policiais e pela atuação do Judiciário, com resultados, por exemplo, no elevado e crescente nível de encarceramento existente nos EUA (comparado com qualquer padrão internacional em relação aos países desenvolvidos) (Wacquant, 2001). Nos anos de G. W. Bush, a política econômica foi norteada basicamente pelos mesmos ideários do período Clinton, porém teve o fato marcante dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, que mudaram a face de atuação do Estado, reforçando as medidas de restrição das liberdades individuais e de ampliação dos gastos com defesa e policiamento.

Na próxima seção, são avaliados os efeitos dos fatos econômicos, políticos e históricos, acima brevemente descritos, sobre os indicadores do nível e do perfil (segundo esferas de governo e algumas atividades selecionadas) do emprego público nos EUA.

Evolução do emprego público nos mandatos presidenciais

Diante das mudanças no contexto político sumarizadas acima, cabe agora avaliar como as mesmas afetaram o desempenho do emprego público nos EUA, desde Roosevelt.

As tabelas aqui organizadas têm como base os compêndios do Bureau of Labor Statistics (BLS), e seus dados referem-se ao mês de dezembro de cada ano selecionado⁹.

⁹ A escolha dos anos de 1944, 1952, 1960, 1964, 1968, 1976, 1980, 1988, 1992, 2000 e 2008 atende a um critério que permita comparar a trajetória do estoque e do perfil do emprego público dos presidentes norte-americanos desde o pós Segunda Guerra Mundial. Desde os anos 50, os mandatos presidenciais começam no dia 20 de janeiro. Dessa forma, tomando-se as informações de dezembro dos anos em que foram eleitos novos presidentes (anos acima mencionados), pode-se avaliar a variação do emprego para cada um deles. Por exemplo: em dezembro de 1992, havia 109,415 milhões de pessoas ocupadas em atividades não agrícolas, no mercado de trabalho dos EUA (considerando-se o total, ou seja, somando-se o emprego público ao emprego privado). Em dezembro de 2000, no mês imediatamente anterior ao mês em que Clinton passou a faixa presidencial para G. W. Bush, havia 132,485 milhões de ocupados nessa situação; portanto, pode-se avaliar, com bastante segurança, que, sob o mandato de Clinton (1993-2001), foram gerados 23,070 milhões de postos de trabalho em atividades não agrícolas, nos EUA. Para permitir uma comparação quantitativa da evolução do emprego, foram levados em consideração os períodos correspondentes ao que seriam os mandatos completos (ou seja, os períodos de cada presidente têm duração de 4 ou de 8 anos), embora tenham ocorrido diversos contratempos na história recente dos EUA. Ao tomar os períodos correspondentes aos mandatos completos, não se perde a referência da comparação entre o desempenho e a natureza da trajetória do emprego público, pois, mesmo em momentos de ruptura de mandatos, os respectivos sucessores atuaram no mesmo contexto ideológico e sob os mesmos parâmetros políticos que haviam norteado a atuação do Estado sob os presidentes imediatamente anteriores (a História mostrou, por exemplo, que Lyndon Johnson não promoveu ruptura nos marcos gerais de atuação das políticas econômica e social que animaram a atuação de Kennedy, assim como Gerald Ford não reverteu as medidas principais — entre as que afetam a formatação das políticas social e outras que dizem respeito ao desempenho do setor público e, em particular, do emprego público — que vinham sendo tomadas por Richard Nixon). Os mandatos que foram interrompidos foram os seguintes: (a) o quarto mandato de Roosevelt, iniciado em 1944, não foi completado em virtude de sua morte, ocorrida em abril de 1945; seu vice, o também democrata Harry Truman, assumiu o posto, completou o mandato de Roosevelt e depois foi reeleito para mais um mandato, que se encerrou em janeiro de 1953; (b) o democrata John Kennedy foi eleito em 1960, assumiu em janeiro de 1961 e foi assassinado em 22 de novembro de 1963, quando seu vice, Lyndon Johnson, o sucedeu, completou seu mandato e ainda foi reeleito em 1964, ficando no poder até janeiro de 1969. Para efeito dos dados da tabela, conforme explicado acima, para o mandato de Kennedy será considerado o período 1961-65; (c) o republicano Richard Nixon foi eleito pela primeira vez em 1968, tomou posse em janeiro de 1969 e depois foi reeleito em 1972. No seu segundo mandato, estourou o escândalo de Watergate, e, em 10 de outubro de 1973, o Vice-Presidente Spiro Agnew renunciou. O Congresso escolheu o também republicano Gerald Ford como Vice-Presidente em 6 de dezembro de 1973. Alguns meses depois, em 8 de agosto de 1974, Nixon

Durante os mandatos de Roosevelt, o emprego público cresceu,¹⁰ tanto por causa dos programas de geração de emprego público de caráter emergencial¹¹, como também em decorrência da necessidade de constituir uma burocracia estatal para a condução das políticas públicas.

A Tabela 1 revela a quantidade de empregos públicos criados (e destruídos) nos períodos correspondentes¹² aos mandatos presidenciais desde Truman. Em todo o período, que se inicia em 1945, percebe-se uma ampliação do estoque total (privados mais públicos) de empregos não agrícolas, embora com intensidades diferentes. Do ponto de vista que interessa a este estudo, o emprego público em seu conjunto sempre revelou crescimento, tendo apenas diferenciado o seu ritmo em cada mandato. Foi, notadamente, nas esferas estadual e local que se deu o maior crescimento do emprego público em termos absolutos, sendo que, em ambas, a contribuição das atividades de educação foi decisiva.¹³ Percebe-se que, apenas no âmbi-

também renunciou, e Ford tomou posse, completando o segundo mandato de Nixon. Para efeito das análises realizadas neste estudo, para o período de Nixon será considerado o intervalo entre 1969 e 1977. Em janeiro de 1977, Ford passou a faixa presidencial para o democrata Jimmy Carter, e, a partir dele, todos os demais Presidentes dos EUA terminariam seus mandatos, sendo reeleitos (Reagan, Clinton e G. W. Bush) ou não ("Bush pai").

¹⁰ Dados retirados do Bureau of the Census (United States, 2013a) revelam que a taxa de desemprego era igual a apenas 2,8% em 1929, antes da deflagração da crise, e ainda estava em 15,1% em 1939, depois de ter atingido um auge de 24% em 1933. Nesse período, o número absoluto de empregados do setor público, considerando todas as esferas de governo, saltou de 3,3 milhões para 3,5 milhões entre 1929 e 1933, atingindo 4,4 milhões em 1939. O total de ocupados do setor público equivalia, em 1929, a cerca de 7,2% do total de ocupados; em 1933, a 9,2%; e, em 1939, a 9,3%. No início dos anos 50, depois da desmobilização da economia de guerra, o percentual saltaria para cerca de 14%, patamar abaixo do qual jamais voltaria a ficar.

¹¹ São exemplos de desses programas 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 de emprego público de caráter emergencial, como o Public Works Administration (PWA), o Civil Works Administration (CWA) e o Work Relief Program.

¹² Doravante, ao invés de afirmar "período correspondente ao mandato completo do presidente X", será dito, simplesmente, "no mandato do Presidente X" ou, então, "no mandato de X", como forma de simplificar a redação.

¹³ Dados que deram origem a essa e às demais tabelas deste artigo revelam que, em todos os mandatos presidenciais, houve crescimento do emprego público em âmbitos estadual e local — exceto no atual mandato, de Obama (que será analisado mais à frente). E também mostram que sempre esse crescimento superou o do emprego público em âmbito federal (mais uma vez, exceto no caso do mandato atual). Ademais, constatou-se que a única atividade a revelar aumento de contingente de ocupados nas esferas estadual e federal, em todos os mandatos (exceto sob Obama), foi a de educação, embora com ritmos de expansão diferentes em cada caso, destacando-se o dinamismo sob Kennedy e Johnson.

to federal, se registrou, em alguns momentos, destruição líquida de postos de trabalho, conforme ocorreu nos mandatos de Truman, Eisenhower, “Bush pai” e Clinton. Destaca-se que foi sob o mandato de Johnson que houve, em termos absolutos, o maior crescimento do número de postos de trabalho em âmbito federal, maior mesmo do que em casos de presidentes que atuaram em épocas em que o número de habitantes era bem maior do que o do final dos anos 60.

Tabela 1

Número de empregos públicos e privados criados em todas as esferas de governo e variação em relação à População Economicamente Ativa (PEA) nos mandatos presidenciais, nos EUA — 1945-2008

(1.000)

DISCRIMINAÇÃO	PRESIDENTES E MANDATOS COMPLETOS				
	G. W. Bush (2001-09)	Clinton (1993-2001)	“Bush pai” (1989-93)	Reagan (1981-89)	Carter (1977-81)
Emprego total não agrícola ..	4.357	23.070	2.544	15.935	10.488
Total privado	2.600	21.144	1.402	14.572	9.190
Total público	1.757	1.926	1.142	1.363	1.298
Federal	32	-356	-55	195	111
Federal exceto US Postal	186	-443	6	13	103
Dos estados	378	371	322	487	280
Educação	327	231	172	236	0
Local	1.352	1.911	875	681	907
Educação	725	1.223	479	540	328
Variação da PEA (1)	11.704	14.478	6.436	14.729	10.782
Emprego total não agrícola/ /PEA .(2)	0,37	1,59	0,40	1,08	0,97
Emprego privado/PEA (2)	0,22	1,46	0,22	0,99	0,85
Emprego público/PEA (2)	0,15	0,13	0,18	0,09	0,12

(continua)

A evolução do emprego público em educação superou o crescimento da população também em todos os mandatos (exceto Obama), porém também em ritmos diferentes em cada caso, conforme será avaliado mais à frente.

Tabela 1

Número de empregos públicos e privados criados em todas as esferas de governo e variação em relação à População Economicamente Ativa (PEA) nos mandatos presidenciais, nos EUA — 1945-2008

(1.000)

DISCRIMINAÇÃO	PRESIDENTES E MANDATOS COMPLETOS				
	Nixon (1969-77)	Jonhson (1965-69)	Kennedy (1961-65)	Eisenhower (1953-61)	Truman (1945-53)
Emprego total não agrícola ..	11.203	9.825	5.677	3.579	8.303
Total privado	8.273	7.577	4.377	1.917	7.743
Total público	2.930	2.248	1.300	1.662	560
Federal	1	382	64	-179	-556
Federal exceto US Postal	49	262	113	-233	-717
Dos estados	855	592	336	...	...
Educação	403	364	176	...	...
Local	2.074	1.274	900	...	...
Educação	1.064	793	575	...	...
Variação da PEA (1)	17.421	5.646	3.463	7.490	7.508
Emprego total não agrícola/ /PEA (2)	0,64	1,74	1,64	0,48	1,11
Emprego privado/PEA (2)	0,47	1,34	1,26	0,26	1,03
Emprego público/PEA (2)	0,17	0,40	0,38	0,22	0,07

FONTE: United States (2013).

(1) Variação da PEA por mandato, em milhares de pessoas. (2) Proporção de empregos criados em relação à variação da PEA.

No caso de Truman, a razão da queda do emprego público de âmbito federal é evidente: trata-se da desmobilização do emprego civil¹⁴ que havia sido incorporado ao serviço público por ocasião da Segunda Guerra Mundial.

Os demais casos precisam ser mais bem investigados e certamente serão mais bem compreendidos a partir da análise das demais tabelas deste estudo. Mas já é razoável supor que, nos tempos de “Bush pai” e de Clinton, o auge do pensamento neoliberal deve ter também influenciado a destruição de certas atividades (ou a redução das mesmas) realizadas em âmbito federal, concomitantemente, ou não, com sua transferência para outras esferas de governo.¹⁵

¹⁴ Os dados de todas as tabelas deste estudo consideram apenas o emprego civil (e não o militar).

¹⁵ Segundo Peters (2008), muitas das políticas definidas em âmbito federal geram emprego nos âmbitos estadual e local, pois, muitas vezes, o Governo Federal apenas transfere os

Na última parte da Tabela 1, pode-se verificar o vigor da geração de postos de trabalho no setor privado, no Governo Clinton, quando a relação entre empregos criados e PEA superou até mesmo os mandatos de Johnson e Kennedy, período em que a economia norte-americana também havia exibido dinamismo; por outro lado, o crescimento dos empregos do setor público (em relação ao crescimento da PEA), considerando-se as três esferas de governo, também sob o Governo Clinton, foi um dos menores entre todos os presidentes. Essa acentuada dualidade resume o perfil e a natureza do crescimento econômico dos anos 90, cujas características gerais foram descritas na primeira parte deste estudo. Também fica claro que a ampliação do emprego público foi mais expressiva durante os anos 60 e no início dos anos 70 (Tabela 1). Para esse resultado, certamente foram decisivos os programas da Great Society¹⁶, criada por Johnson, não por acaso, na época de maior efervescência dos movimentos sociais e políticos, nos EUA.

A Tabela 2 reorganiza as informações acima, de tal modo a destacar, em alguns setores selecionados, como evoluiu o estoque de empregados do setor público por mandatos e por esfera de governo. A partir de seus dados, pode-se constatar que a expansão do emprego público verificada nos anos 60 se deu, especialmente, em atividades de administração ou de condução de programas sociais e também no setor de saúde especificamente. Durante o mandato de Nixon, esses programas ainda estavam em

recursos para essas outras esferas de governo e delega às mesmas a realização dos serviços. Ademais, mesmo que, muitas vezes, os governadores ou as autoridades políticas locais não sejam necessariamente do mesmo partido do presidente em questão, eles atuam em mesmo ambiente político e ideológico e executam suas funções em mesmos contextos nacional e internacional. Por fim, fatores institucionais e históricos (como, por exemplo, a tradição de serem as atividades do Correio realizadas em âmbito federal, ou a tradição de que as atividades de educação sejam executadas nos âmbitos subfederais) independem da orientação política dos governantes em plantão. Em suma, o “ciclo ideológico” e os fatores políticos, econômicos e sociais de cada momento histórico que afetem a trajetória do emprego público tendem a ser semelhantes para governadores e presidente de cada época.

¹⁶ Os programas da Great Society representam um conjunto de medidas tomadas em termos de Seguridade Social pelo Presidente Johnson, em um momento de recrudescimento da luta pelos direitos sociais e de igualdade social por parte de segmentos organizados da sociedade norte-americana. Foi nesse período que o movimento negro e o feminista, dentre outros, tomaram decisivo impulso. A luta contra a Guerra do Vietnã, a discussão sobre a ampliação das liberdades individuais, bem como a necessidade de redução da pobreza e da desigualdade, passaram a ter um papel decisivo nas eleições norte-americanas e na própria consolidação da democracia. É emblemático lembrar que, enquanto, nos anos 60, se consolidou o discurso da “guerra à pobreza”, nos anos iniciais do século XXI, fortaleceu-se o discurso da “guerra ao terror” — o qual, diga-se de passagem, suscitou a remoção de diversos direitos individuais e deu origem ao álbi de redução dos gastos sociais, ao mesmo tempo em que se ampliaram os gastos voltados para a “segurança” interna e externa.

plena expansão, ao mesmo tempo em que o republicano promovia a eliminação de cerca de 340 mil postos de trabalho de pessoal civil ligado às atividades de defesa.¹⁷ Os “anos Nixon”, na verdade, simbolizam uma transição, através da qual os aspectos mais gerais do arco de alianças políticas forjado desde o New Deal começaram a desmoronar, em contexto de questionamento da liderança do dólar¹⁸ e de instabilidade financeira internacional¹⁹.

Essa transição pode ser descrita pela evolução do estoque de emprego público nos mandatos que se seguem ao de Nixon. Durante o período Carter, por exemplo, o crescimento de postos de trabalho nas atividades típicas de Estado de Bem-Estar Social desacelerou-se fortemente, tanto em âmbito federal quanto nos âmbitos estadual e local. No mandato de Reagan, pela primeira vez na história, houve uma redução — em termos absolutos — do número de ocupados em atividades de saúde, em âmbito federal, além de uma expressiva redução (cerca de 17,5 mil postos de trabalho) de emprego de pessoas dedicadas às atividades de administração do sistema previdenciário. Também sob o governo conservador de Reagan, ocorreu o passo inicial do movimento, que, anos depois, se robusteceria, de ampliação da contratação de policiais. Além disso, sob Reagan — e, certamente, por causa de seus programas de enfrentamento do poder militar da URSS —, aumentou o número de pessoas atuando em funções civis do aparato de defesa.

¹⁷ Certamente, esse dado se deve aos esforços (e acordos internacionais) realizados por Nixon em torno de um “desaquecimento” da Guerra Fria (“Détente”, com relação à URSS e à China).

¹⁸ O qual culminaria com a decisão unilateral, tomada pelo próprio Nixon, em 15 de agosto de 1971, de desvincular-se da obrigação imposta pela paridade ouro-dólar definida em Bretton Woods.

¹⁹ A mudança de postura entre o primeiro e o segundo mandato de Nixon descreve esse período de transição. No seu primeiro mandato (1965-69), Nixon ainda manteve, como prioridade da política econômica, a obtenção de altas taxas de crescimento e de elevado nível de emprego, ao mesmo tempo em que também realizou vultosos gastos sociais, na esteira dos projetos da Great Society herdados de Johnson (Serrano, 2004). No seu segundo mandato, porém, essas prioridades se esvaíram paulatinamente, dados os problemas surgidos: crise política interna (Watergate); aumento da instabilidade financeira internacional, decorrente dos efeitos do abandono do padrão dólar-ouro decretado pelo próprio Nixon; crise do petróleo; e a própria desaceleração da economia. Seu sucessor, Gerald Ford, adotou uma política macroeconômica, em todos os seus aspectos (política monetária, política fiscal, política de rendas e política cambial), menos expansiva que as de Nixon, notadamente, se comparada às do primeiro mandato deste.

Tabela 2

Variação do emprego público em atividades selecionadas, por esfera de governo e por mandatos presidenciais, nos EUA — 1945-2008

DISCRIMINAÇÃO	PRESIDENTES E MANDATOS COMPLETOS				
	G. W. Bush (2001-09)	Clinton (1993-2001)	“Bush pai” (1989-93)	Reagan (1981-89)	Carter (1977-81)
Esfera federal					
Saúde mais hospitais (1)	64,7	-42,6	55,6	-1,4	18
<i>Public welfare</i>	-710	-1.357	-3.278	1.663	3.000
<i>Social insurance administration</i>	141	-3.308	-1.763	-17.450	2.000
Polícia (2) (1)	71,2	18	8,9	22,8	-1
<i>National Defense</i> (1)	28	-289	-76	84	-38
Administração financeira (1)	-26,6	4,4	-10,2	41,6	-5
Esfera estadual mais local					
Saúde mais hospitais (1)	113	-76	99	23	188
Educação (1)	1.280	1.789	439	670	531
<i>Public welfare</i> (1)	17	36	43	56	41
<i>Social insurance administration</i> (1)	-13	-24	13	-19	12
Polícia (2) (1)	141	327	30	105	100
Administração financeira (1)	37	42	12	20	26
DISCRIMINAÇÃO	PRESIDENTES E MANDATOS COMPLETOS				
	Nixon (1969-77)	Jonhson (1965-69)	Kennedy (1961-65)	Eisenhower (1953-61)	
Esfera federal					
Saúde mais hospitais (1)	53	7	11	14	
<i>Public welfare</i>	3.000	...	...	...	
<i>Social insurance administration</i>	29.000	13.000	2.000	...	
Polícia (2) (1)	31	3	2	2	
<i>National Defense</i> (1)	-339	18	306	-113	
Administração financeira (1)	18	4	4	...	
Esfera estadual mais local					
Saúde mais hospitais (1)	284	147	110	247	
Educação (1)	1.480	1.155	756	1.045	
<i>Public welfare</i> (1)	123	69	42	26	
<i>Social insurance administration</i> (1)	43	10	10	9	
Polícia (2) (1)	...	...	...	...	
Administração financeira (1)	60	190	...	...	

FONTE: United States (2013a).

(1) Em 1.000 empregos. (2) Inclui todas as atividades de Polícia (ou seja, *police protection* + *police officers*). Os dados de *police officers* não estão disponíveis no âmbito estadual e no local antes de 1976, mas os dados de *police protection* para anos selecionados são os seguintes: em 1975, 613.000; em 1968, 463.000; em 1964, 377.600; em 1960, 341.000; em 1956, 287.000; em 1952, 238.000. Durante o mandato de Nixon, essa ocupação da Polícia cresceu 33%; no de Johnson, 23%; no de Kennedy, 11%; e no de Eisenhower, 43%.

No período “Bush pai”, promoveu-se a continuação da retração do emprego público nas atividades relacionadas ao Estado de Bem-Estar Social — notadamente, em âmbito federal —, ao mesmo tempo em que essas atividades eram geradas em pequeno ritmo, nas esferas subnacionais de poder.

Foi no mandato de Clinton, porém, que as mudanças que se desenhavam desde o início dos anos 80 tomaram uma trajetória mais intensa. Destaca-se, em primeiro lugar, o ocorrido no emprego público, em atividades de saúde: além de uma significativa redução dessas atividades na esfera federal, também houve uma inédita redução das mesmas nas esferas estadual e local, gerando uma perda líquida, na soma de todas as esferas de governo, de quase 120 mil postos de trabalho. No âmbito federal, ainda sob Clinton, o setor público gerou postos de trabalho apenas para as atividades de repressão ao crime e de controle de presídios.²⁰

No período seguinte (mandatos de G. W. Bush), foi revertido, em todas as esferas de governo, o processo de eliminação de postos de trabalho nas atividades de saúde pública. Entretanto a trajetória de redução do emprego nas atividades denominadas, nos compêndios do censo norte-americano, de “*public welfare*”²¹ continuaram a cair no âmbito federal, ao mesmo tempo em que ostentaram, nos âmbitos estaduais e locais, um modesto crescimento (inferior ao que ocorreu nos tempos de Clinton). Da mesma forma, sob G. W. Bush, o emprego público nas atividades denominadas de “*social insurance*”, no âmbito federal, teve um modesto crescimento, que nem de perto repôs as perdas promovidas sob Clinton; ao mesmo tempo, essas mesmas atividades, nos âmbitos subnacionais, sob G. W. Bush, continuaram a diminuir (perda de cerca de 13 mil postos de trabalho nessas esferas de governo). Ainda merece uma menção especial a redução do contingente de funcionários públicos federais destacados para atuar nas atividades de

²⁰ De todo modo, é interessante frisar que, segundo Wacquant (2001), nos anos 90, nos EUA, houve um intenso processo de privatização de presídios, sendo possível que mais vagas tenham sido criadas, nessas atividades, para trabalhadores do setor privado — o que, de toda maneira, revela o caráter de criminalização dos movimentos sociais sob Clinton, bem como o processo de privatização das atividades (transformadas em negócios) relacionadas ao recrudescimento da violência naquele período.

²¹ Nos EUA, as atividades denominadas “*public welfare*” referem-se às atividades de administração de vários programas de assistência aos necessitados, como, por exemplo, instituições que abrigam pessoas de idade sem família e/ou sem renda, bem como diversos tipos de programas de transferência de renda para excluídos sociais. As atividades reunidas sob a rubrica “*social insurance administration*” referem-se à administração e à condução de programas de Assistência Social, o que inclui, dentre outras, as tarefas que se destinam ao pagamento e à avaliação do Seguro-Desemprego (especialmente nos estados), bem como de outros diversos programas relacionados aos trabalhadores. Ver, para questões metodológicas, o **Census of Government** (United States, 2013a).

regulação e controle das atividades financeiras²², em uma magnitude jamais vista em mandatos presidenciais que precederam o de G. W. Bush. Por fim — e não menos importante e marcante do período —, deve-se destacar que foi sob G. W. Bush que o emprego público nas atividades policiais²³ teve seu crescimento absoluto mais expressivo no âmbito federal e ainda também bastante expressivo²⁴ nas esferas subnacionais de governo, refletindo os ambientes político e social deflagrados pelo discurso (e prática) da “guerra ao terror” e também pela manutenção e pela intensificação de medidas ao estilo “tolerância zero”.

A Tabela 3 permite avaliar de forma mais acurada a natureza dos movimentos destacados na interpretação das tabelas anteriores. Os dados estão organizados na forma de relação emprego público por habitante. Trata-se, portanto, de tentar isolar os efeitos de fatores demográficos sobre o comportamento dos níveis de emprego público, nas atividades selecionadas.

Fica claro, em primeiro lugar, o movimento de redução do peso relativo do emprego público na esfera federal, em favor da ampliação nas demais esferas de governo. Destaca-se o fato de que a relação entre o número de empregados do setor público e a população é a mais alta justamente no emblemático ano de 1968 (15 funcionários públicos federais para cada grupo de mil habitantes). O ano de 2008 é o ano em que a relação se encontra em seu patamar mais baixo: apenas 9,1.

Pode-se notar também que a contribuição do emprego em educação equivalia, em 2008, a cerca de 55% de todas as ocupações do setor público nas esferas subnacionais. Nas esferas estadual e local, também cresceu, até 2008, a presença de policiais, o que reflete não exatamente apenas as decisões tomadas pelos respectivos Presidentes, mas o ambiente político e

²² Essas atividades incluem, dentre outras, coleta de impostos, custódia e administração de títulos e fundos públicos, gerenciamento da dívida pública e de orçamentos do setor público, bem como todas as formas de regulação das atividades bancárias e de instituições financeiras. Ver o **Census of Government** (United States, 2013a).

²³ Essas tarefas incluem as atividades de policiais que atuam nas ruas e nas estradas, bem como dos que atuam nas prisões. Dados que deram origem à Tabela 2 mostram que, sob G. W. Bush, a ocupação em atividades policiais, em âmbito federal, cresceu a uma média de 6,7% ao ano, a maior desde Nixon, quando o crescimento foi de 10,3% ao ano (mas partindo de um patamar, para a época, bem inferior ao que G. W. Bush herdou de Clinton). Esses dados também revelam que, sob o mandato de G. W. Bush, foram criadas mais vagas em atividades ligas à Justiça (5.781) do que no Governo Clinton (5.454), reiterando a trajetória de aumento de pessoal na Justiça Federal que já vinha ocorrendo desde “Bush pai”, quando foram criadas, em apenas quatro anos, quase 13 mil vagas (infelizmente, os dados do Censo não discriminam dados de emprego público para essas atividades antes de 1988).

²⁴ Menor apenas do que no período Clinton (Tabela 2).

ideológico em que essas atividades são cada vez mais socialmente demandadas.

Tabela 3

Relação entre o número de empregos total e de atividades selecionadas e a população, nas esferas federal, estadual e local, nos EUA — 1956-2008

RELAÇÕES (1)	2008	2004	2000	1996	1992	1988	1984
Esfera federal							
Empregos públicos federais/população ..	9,09	9,33	10,3	11,02	12,08	12,73	12,48
Saúde mais hospitais/população	1,12	1,01	0,98	1,2	1,26	1,07	1,11
Bem-Estar (2)/população	0,24	0,26	0,26	0,3	0,31	0,34	0,41
Defesa nacional/população	2,38	2,35	2,47	3,16	3,9	4,34	4,53
Polícia (3)/população	0,58	0,55	0,38	0,33	0,35	0,32	0,28
Empresas públicas estaduais e locais							
Empregos públicos estaduais e locais/ /população	64,52	64,05	63,88	63,26	61,16	59,2	57,22
Saúde mais hospitais/população	5,15	4,96	5,17	5,83	6,07	5,85	5,9
Educação/população	36,2	35,73	34,6	33,42	31,52	30,72	29,78
Bem-Estar (2)/população	2,06	2,08	2,21	2,34	2,42	2,27	2,17
Polícia (3)/população	5,76	5,63	5,73	5,5	5,1	5,13	5,04
Soma de todas as esferas							
Total de empregos públicos/população ..	73,62	73,38	74,18	74,28	73,24	71,93	69,69
Saúde mais hospitais/população	6,27	5,97	6,15	7,03	7,33	6,93	7,01
Bem-Estar (2)/população	2,3	2,34	2,48	2,63	2,74	2,61	2,58
Polícia (3)/população	6,34	6,18	6,1	5,83	5,44	5,46	5,32
RELAÇÕES (1)	1980	1976	1972	1968	1964	1960	1956
Esfera federal							
Empregos públicos federais/população ..	12,79	13,07	13,36	14,97	13,23	13,45	14,4
Saúde mais hospitais/população	1,17	1,13	1,04	0,97	0,97	0,97	1,00
Bem-Estar (2)/população	0,44	0,42	0,32	0,3	0,26	0,25	...
Defesa nacional/população	4,31	4,66	5,31	6,79	5,73	5,82	7,21
Polícia (3)/população	0,25	0,26	0,16	0,13	0,12	0,12	0,11
Empresas públicas estaduais e locais							
Empregos públicos estaduais e locais/ /população	58,77	55,93	52,37	46,95	39,44	35,49	31,53
Saúde mais hospitais/população	6,22	5,61	5,29	4,7	4,13	3,77	3,28
Educação/população	30,19	29,00	27,38	24,23	19,23	16,21	13,65
Bem-Estar (2)/população	2,29	2,14	1,86	1,5	1,15	0,93	0,91
Polícia (3)/população	5,08	4,83	...	...	...	...	...
Soma de todas as esferas							
Total de empregos públicos/população ..	71,57	69,00	65,73	61,92	52,67	48,94	45,93
Saúde mais hospitais/população	7,38	6,74	6,33	5,66	5,1	4,75	4,28
Bem-Estar (2)/população	2,73	2,56	2,18	1,8	1,41	1,18	...
Polícia (3)/população	5,32	5,09	...	...	...	...	...

FONTE DOS DADOS BRUTOS: United States (2013a).

(1) Ocupados em cada atividade por mil habitantes. (2) Engloba *public welfare* mais *social insurance administration*. (3) Inclui todas as atividades de Polícia (ou seja, *police protection* mais *police officers*). Antes de 1976, não há dados sobre *police officers*.

Tomando-se três setores de atividade simbólicos do Welfare State (saúde mais hospitais, *public welfare* e *social insurance administration*), percebe-se que essas atividades tiveram um significativo crescimento ao longo dos anos 60 e 70. As atividades de saúde mais hospitais atingiram seu maior patamar (medido em termos de empregos por habitantes) em 1992, imediatamente antes da assunção de Clinton à Presidência. Quando deixou a Casa Branca, Clinton deixou também o setor de saúde em seu mais baixo patamar (em termos de emprego, em âmbito federal) em 60 anos.²⁵ Sob o mandato de G. W. Bush (2001-09), a relação entre emprego público em saúde e o número de habitantes voltou a subir, mas sequer atingiu um patamar próximo ao que havia sido herdado por Clinton.

No que se refere às atividades de Polícia, percebe-se, claramente, um crescimento contínuo, desde os anos 50, da relação entre seu contingente e o número de habitantes e de forma ainda mais acelerada a partir do ano 2000. Por fim, é emblemático notar que, a partir do ano 2000, o contingente de policiais superou o de profissionais de saúde dentro do setor público norte-americano²⁶, situação que parecia longe de ocorrer nos “conturbados” anos 60.²⁷

Os indicadores do Gráfico 1 ilustram esses movimentos principais.

Resta, portanto, avaliar a evolução do emprego público sob Barack Obama, lembrando que os dados do **Census of Government** referentes ao período do atual Presidente ainda não estão organizados como os dos mandatos anteriores. Uma forma de interpretar as principais modificações ocorridas no perfil do emprego público na era Obama, até agora, é avaliá-lo segundo seu perfil por esfera de governo,²⁸ colocando-o sob uma perspectiva histórica. A importância de se fazer essa avaliação reside, obviamente, no fato de que se está diante de uma crise econômica sem precedentes desde a recessão de 1948, e a análise da evolução do emprego público (seu perfil, seu estoque e sua participação no mercado de trabalho

²⁵ Sempre se considerando o nível de emprego em relação à população.

²⁶ Levando-se em conta as três esferas de governo somadas.

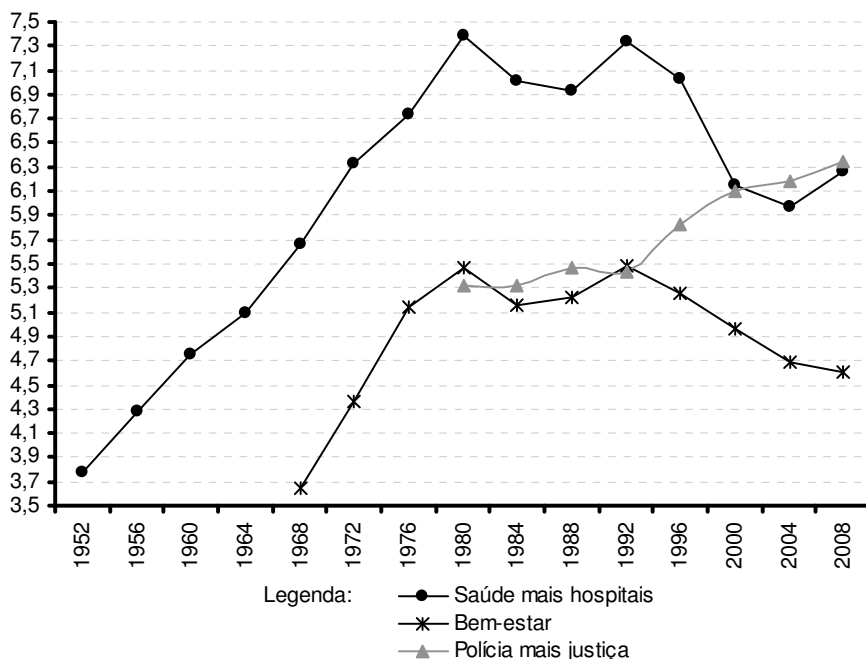
²⁷ Considerando-se apenas a esfera federal, percebe-se que o contingente que formava o aparato policial representava menos que a metade dos profissionais das atividades do Estado de Bem-Estar em meados dos anos 60 e apenas cerca de 15% do contingente de profissionais de saúde; em 2008, a quantidade de policiais já era mais do que o dobro da de funcionários federais das atividades de Bem-Estar Social e quase a metade dos da área da saúde.

²⁸ Conforme mencionado no início deste artigo, infelizmente, ainda não estão disponíveis, no sítio do Department of Labor dos EUA, os dados de emprego público por perfil setorial, tais quais foram organizados e apresentados neste estudo para todos os Presidentes até George W. Bush. De todo modo, a análise do perfil do emprego público por esfera de governo permite formular um quadro razoavelmente conclusivo a respeito da evolução do perfil do emprego público sob o mandato de Obama.

como um todo) pode ter papel relevante para interpretar a evolução recente da economia norte-americana.

Gráfico 1

Evolução da proporção dos empregos públicos em relação à população, segundo atividades selecionadas, nos Estados Unidos — 1952-2008



FONTE DOS DADOS BRUTOS: United States (2013).

NOTA: Foi considerado o total de empregados do setor público, somando todas as esferas de governo, para cada 1.000 habitantes.

A Tabela 4 informa sobre a evolução histórica do peso do emprego público no conjunto dos ocupados no mercado de trabalho norte-americano e também sobre a trajetória do perfil do emprego no setor público, segundo esferas de governo. Dada a elevada dimensão do emprego nas atividades de educação, no setor público dos EUA, esses dados também são, normalmente, divulgados com destaque nos compêndios de estatísticas oficiais. Ao longo das décadas de 60 e 70, o já aludido crescimento do emprego público foi tão expressivo que sua participação no conjunto do mercado de trabalho do País saltou de 16,0% para 18,0%. Uma série mais detalhada, que deu origem à Tabela 4, revela que o auge do peso do emprego público no conjunto da ocupação não agrícola dos EUA foi atingido em 1976 (às vésperas da posse de Jimmy Carter), com 18,7%. A partir dos anos 80, a participação

do emprego público no conjunto da ocupação começou a declinar, atingindo seu ponto mais baixo em 2000, dado explicitado na Tabela 4. Durante todo esse período, houve também uma mudança expressiva na composição interna do emprego público, segundo esferas de governo, com uma trajetória de retração do peso da esfera federal e, em contrapartida, um aumento do peso do emprego em âmbito local, especialmente, e também em âmbito estadual.

Tabela 4

Participação do emprego público no total do emprego não agrícola e sua distribuição por esfera de governo, nos EUA — 1960-2011

DISCRIMINAÇÃO	2011	2010	2009	2008	2000	1980	1960
Emprego total não agrícola (1)	131.900	130.712	129.588	136.842	132.485	90.936	53.743
Emprego público total (1)	21.972	22.259	22.481	22.561	20.804	16.373	8.597
Percentual em relação ao total (2)	16,7	17	17,3	16,5	15,7	18,0	16,0
Distribuição do emprego público por esfera de governo (%)							
Federal	12,8	12,8	12,6	12,3	13,2	18,1	28,0
Federal sem US Postal	10,0	9,9	9,6	9,1	9,0	14	20,5
Estadual	23,1	23,3	23,0	23,0	23,1	22,2	18,3
Estadual considerando só educação	11,0	10,9	10,6	10,5	9,8	8,6	5,3
Local	64,1	63,9	64,4	64,7	63,7	59,7	53,8
Local considerando só educação	35,7	35,5	35,8	35,8	35,4	31,3	27,4

FONTE DOS DADOS BRUTOS: United States (2013).

(1) Em 1.000 postos de trabalho. (2) Participação do conjunto do emprego público (em todas as suas esferas somadas) no total da ocupação não agrícola.

O movimento de constituição e de forte ampliação dos serviços sociais ao longo das décadas de 60 e 70, conforme já mencionado neste artigo, acabou provocando essa mudança de perfil, pois as atividades que mais cresceram são justamente as que, por razões históricas e institucionais, se concentram no âmbito local e no estadual. Entre 1980 e 2000, o crescimento do emprego público em âmbito local deveu-se, em termos líquidos, exclusivamente às atividades de educação. Entre 2000 e 2008, quando houve um modesto aumento do peso relativo do emprego público no conjunto da ocupação, o processo de mudança de pesos relativos do emprego público em cada esfera de governo continuou a alterar-se, mas de forma mais suave do que nas décadas de 60 e 70.

A partir de 2008, porém, essa trajetória de aumento da participação do emprego público de âmbito local cessou de ocorrer, o que sugere, à primei-

ra vista, que tal fenômeno pode ser explicado justamente pela crise deflagrada pela derrocada dos sistemas de crédito *sub-prime* e pelos seus desdobramentos, que ainda estão em curso. Chama atenção também o fato de que, desde 2008 até o final de 2011²⁹, o emprego público tem declinado, em termos absolutos, revertendo uma trajetória de aumento contínuo que vinha caracterizando essa forma de ocupação desde o pós Segunda Guerra Mundial.

No início da crise, o setor privado foi o mais atingido em termos de nível de ocupação (Tabela 4), situação que poderia ter sido ainda mais grave, conforme argumentam Bastos e Mattos (2011), caso o Governo Bush, em seus últimos meses, e o Governo Obama, em seus primeiros meses, não tivessem adotado diversas medidas intervencionistas no sentido de enfrentar a vigorosa recessão que então se instalava na economia norte-americana. A intervenção do Estado norte-americano reduziu o impacto da crise sobre a atividade econômica, conforme relatório então divulgado pelo Council of Economic Advisers. Isso não impediu, porém, que a taxa de desemprego aumentasse significativamente desde o terceiro trimestre de 2008, devido, especialmente, em um primeiro momento, à perda de cerca de 8,6 milhões de postos de trabalho, entre dezembro de 2007 e dezembro de 2009, no setor privado da economia. No mesmo período, o setor público ainda produzia um nível positivo (mas bem modesto) de empregos, em termos líquidos. Entre dezembro de 2009 e dezembro de 2011, os sinais inverteram-se, e o setor privado gerou um número positivo de postos de trabalho (cerca de 2,8 milhões³⁰, ou seja, bem menos do que os que haviam sido eliminados em período anterior e de igual duração), enquanto o setor público acumulou uma quebra líquida de cerca de meio milhão de postos de trabalho (Tabela 5).

Essa inversão do comportamento dos setores público e privado, em termos de geração líquida de postos de trabalho, pode ser explicada pela extensão e pela natureza das políticas anticíclicas adotadas desde o final do Governo de G. W. Bush. O Estado norte-americano tomou um vasto conjunto de medidas, como compras de ativos e/ou títulos (o Tesouro e o Federal Reserve System (FED) adquiriram não apenas participações em instituições financeiras, como também em empresas do setor produtivo, notadamente

²⁹ Todos os dados da Tabela 3 e das seguintes referem-se aos de dezembro de cada ano mencionado.

³⁰ Mais de 90% dos novos postos ocorreram na produção de serviços (2,1 milhões contra apenas 253 mil no setor produtor de bens) (United States, 2013).

do setor automobilístico), programas de subsídio creditício às famílias e também medidas de caráter fiscal³¹.

Tabela 5

Evolução do emprego público, por esfera de governo, desde a crise do *subprime*, nos EUA — 2007-11

EMPREGO PÚBLICO	(1.000 postos de trabalho)					VARIAÇÃO (1)	
	DEZ/07	DEZ/08	DEZ/09	DEZ/10	DEZ/11	C - A	E - C
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)		
TOTAL DO SETOR PÚBLICO	22.333	22.533	22.481	22.259	21.972	148	-509
Federal.....	2.735	2.777	2.826	2.852	2.817	91	-9
Federal exceto US Postal Serv	1.972	2.056	2.162	2.209	2.205	190	43
US Postal Service	763	721	664	644	612	-99	-52
Governos estaduais	5.153	5.193	5.172	5.184	5.077	19	-95
Educação no Governo Estadual	2.332	2.388	2.379	2.431	2.407	47	28
Governo Estadual exceto educação	2.821	2.814	2.793	2.753	2.670	-28	-123
Governos locais	14.444	14.563	14.483	14.223	14.078	39	-405
Educação no governo local	8.016	8.068	8.042	7.900	7.839	26	203
Governo local exceto educação	6.428	6.495	6.441	6.324	6.239	13	-202

FONTE DOS DADOS BRUTOS: United States (2013).

(1) Variação, em termos absolutos, entre dezembro de cada ano mencionado.

No que interessa discutir neste artigo, deve-se destacar que, notadamente, as medidas anticíclicas de caráter fiscal tiveram um impacto diferenciado segundo as esferas de governo e, conseqüentemente, também um efeito diferenciado no que tange à trajetória do emprego público em cada ente federativo.

Antes de tudo, é preciso sublinhar que uma característica do federalismo fiscal norte-americano reside na estrita obrigação dos entes subnacionais de praticarem orçamento equilibrado. Nos primeiros meses de Obama e nos últimos de G. W. Bush, o Governo Federal fez expressivas transferências orçamentárias para estados e localidades, os quais puderam, então, receber recursos com os quais, de outra maneira, não poderiam ter contado, justamente por causa das restrições legais e/ou institucionais já mencionadas. Especialmente sob o programa consolidado na American Recovery and Reinvestment Act (ARRA), foram feitas as transferências

³¹ Para maiores detalhes a respeito dessas intervenções estatais na economia norte-americana, ver Bastos e Mattos (2011).

mais robustas para os entes subnacionais, especialmente em 2009, até meados de 2010, conforme salientam Bastos e Mattos (2011). A partir de então, estados e localidades têm sentido impacto importante em suas finanças, com consequente necessidade de cortes de programas sociais e/ou de pessoal. Os efeitos passaram a ser sentidos a partir de 2010, pois, conforme lembra Hatch (2004), existe uma defasagem entre o ciclo econômico e a arrecadação de impostos. Dessa forma, embora a recessão tenha-se instalado fortemente já no final de 2008, atingindo seu auge em 2009, foi somente em 2010 que seus efeitos sobre a arrecadação se fizeram sentir de forma mais dramática. Isso, aliado ao recrudescimento do discurso anti-Estado, à medida que o debate político se radicalizou, acabou gerando uma situação em que estados e localidades promoveram redução do emprego público, como forma de diminuir despesas e também por menor necessidade de utilização de mão de obra diante de um cenário também de redução de políticas públicas e sociais.

A Tabela 5 permite avaliar, de forma mais detida, a evolução recente do emprego público. O aumento havido entre 2007 e 2009 ocorreu, especialmente, no âmbito federal e só não foi maior porque os serviços de correio mantiveram a queda contínua que têm apontado desde o final dos anos 90³². Nos âmbitos subnacionais, houve, entre 2007 e 2009, modesto aumento do emprego público, quase todo concentrado nas atividades de educação. No biênio mais recente, a retração de cerca de meio milhão de postos de trabalho deveu-se, em 80%, ao ocorrido no âmbito local, sendo metade (cerca de 200 mil postos de trabalho) somente nas atividades de educação e outros 200 mil em todas as demais atividades somadas. Ademais, cerca de 95 mil postos de trabalho foram eliminados no emprego público dos governos locais, em outras atividades que não a educação, entre o final de 2009 e o final de 2011 (Tabela 5).

Esse comportamento do emprego no setor público norte-americano revela a severidade da crise atual e a maneira pela qual ela vem sendo enfrentada. Desde o pós Segunda Guerra Mundial, pelo menos, o setor público norte-americano vinha criando, a cada ano, um número positivo de postos de trabalho na esfera local de governo, notadamente nas atividades de

³² Hatch (2004) lembra que a queda de emprego público nos Correios tem sido significativa desde meados dos anos 90, sendo esse um fator decisivo para a queda do emprego em âmbito federal, desde então até meados da década de 2000-09 (basta frisar que, no final dos anos 90, o emprego público nessa atividade representou cerca de 30% de todos os empregados do setor público em âmbito federal. A queda dos números absolutos do emprego nos Correios deve-se, fundamentalmente, à mudança de hábitos da população, como decorrência da introdução das novas tecnologias de informação e comunicação no cotidiano das pessoas, o que tem restringido, continuamente, o uso dos Correios tradicionais).

educação. Os desdobramentos da crise do *subprime*, com seus efeitos fiscais sobre os entes subnacionais de governo e com o recrudescimento do discurso anti-Estado no debate político dos EUA, fizeram-se sentir até mesmo nas atividades de educação, historicamente imunes a movimentos de retração de pessoal, bem como em outras diversas atividades sociais geridas no âmbito local.

Esse movimento sem precedentes tem reforçado, no período Obama, a trajetória de retração do peso do emprego público nas atividades de caráter social, no setor público norte-americano, retratada no Gráfico 1 e nas tabelas que o precederam.

Conclusões

Os fatos históricos descritos e os dados analisados neste estudo permitem afirmar que a evolução do nível e a do perfil do emprego público representam uma forma de analisar e descrever como o Estado atua em termos de formulação de políticas públicas e da própria formulação da política macroeconômica.

Nas décadas de 50 e 60, a correlação de forças políticas vigente compeliu o Estado norte-americano a ampliar a oferta e a qualidade dos serviços públicos, o que acabou promovendo uma melhoria na qualidade de vida da população dos EUA. Houve uma significativa expansão dos gastos públicos tanto em infraestrutura quanto em políticas públicas. Essa realidade social e política promoveu um aumento do peso do emprego público no conjunto da ocupação do mercado de trabalho norte-americano e também gerou um crescimento da participação das esferas estadual e local no conjunto do emprego público dos EUA. As atividades sociais, historicamente realizadas pelas esferas subnacionais de governo, foram as que mais cresceram, provocando uma mudança do perfil do emprego público por esfera de governo e por setor de atividade. Destacou-se o papel do crescimento das atividades de educação, mas não somente delas, para esse resultado.

A partir dos anos 70, as dificuldades externas e as contradições políticas internas promoveram um rearranjo das forças políticas e sociais, que culminou com a ascensão do ideário e das práticas neoliberais, em substituição ao período de auge do keynesianismo. Embora de forma contraditória, própria de períodos de transição, a ação estatal norte-americana foi progressivamente abandonando o compromisso social que havia norteado a sua ação desde o segundo New Deal e durante o pós Segunda Guerra Mundial, o que incluía políticas distributivas e o objetivo de obtenção do pleno emprego.

Nos anos 80, a “revolução conservadora” promovida por Reagan foi uma resposta à erosão definitiva dos cânones que haviam sido estabelecidos em Bretton Woods e representou um progressivo enfraquecimento dos movimentos sociais e sindicais, à medida que se consolidava a hegemonia do discurso conservador antiação estatal — notadamente, no que se refere aos gastos públicos na área social.

Nos anos 90, ao desfrutarem das vantagens de serem os emissores da moeda internacional e do processo generalizado de desregulamentação dos mercados financeiros das diversas nações, os EUA tiveram um crescimento econômico expressivo, baseado na expansão do consumo lastreado na valorização de ativos, que conseguiu acomodar parte das pressões sociais internas, sem contar que também o aparato policial-judicial-carcerário jogou papel decisivo para aplacar essas pressões. Nesse contexto de prosperidade econômico-financeira conduzida pela “exuberância irracional” dos mercados, foi possível consolidar o desmonte de um tipo de acordo social definido desde o New Deal e fortalecido durante os “conturbados” anos 60, na esteira dos movimentos sociais que haviam simbolizado aquele período.

Nos anos recentes, o fanatismo fiscalista, decorrente do acirramento do debate político norte-americano, tem promovido um efeito negativo sem precedentes no emprego público, no âmbito local e também, mesmo que em uma magnitude um pouco menor, em âmbito estadual. Essa trajetória do emprego público — notadamente, nas atividades de educação — acaba revelando-se como mais um elemento da retração da atuação estatal dos EUA nas atividades de caráter social, descrita, neste estudo, pela evolução do perfil do emprego público. Essa trajetória do perfil do emprego público em favor das atividades de repressão e contra as atividades sociais teve seu início nos anos 80, tomou mais vigoroso rumo no auge do neoliberalismo (sob Clinton) e, a partir da crise deflagrada em 2008, passou a assumir nova feição (pois passou a incorporar uma até então inédita retração do emprego em educação pública), situação ora ainda mais grave, porque, ao contrário do que ocorreu nos anos Clinton, a economia, atualmente, se encontra em recessão, e a trajetória negativa do emprego no setor público acaba agravando o problema do desemprego que se tem instalado no mercado de trabalho norte-americano, desde o final de 2008.

Referências

BASTOS, C. P.; MATTOS, F. A. M. Crise da *subprime* nos Estados Unidos: a reação do setor público e o impacto sobre o emprego. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, D. F., v. 3, n. 2, p. 171-207, ago. 2011.

FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

GOUREVITCH, P. **Politics in Hard Times**. New York: Cornell University Press, 1996.

HALL, P. (Ed.). **The political power of economic ideas: keynesianism across nations**. Princeton: Princeton University Press, 1989.

HATCH, J. Employment in the public sector: two recessions impact on jobs. **Monthly Labor Review**, Washington, D. C., v. 127, n. 10, p. 38-47, Oct 2004.

MAZZUCHELLI, F. **Os anos de chumbo: economia e política internacional no Entre-Guerras**. Campinas: UNESP, 2009.

PETERS, B. G. Public employment in the United States: building the state from the bottom up. In: DERLIEN, H. U.; PETERS, B. G. (Ed.). **Public sector employment in ten western countries**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2008. p. 140-169. (The State at Work, v. 1).

SCHLESINGER, A. M. **The coming of the New Deal: 1929-1933**. Boston: Mariner Book, 2003. (The Age of Roosevelt, v. 1).

SCHLESINGER, A. M. **The coming of the New Deal: 1933-1935**. Boston: Mariner Book, 2003a. (The Age of Roosevelt, v. 2).

SCHLESINGER, A. M. **The politics of Upheaval: 1935-1936**. Boston: Mariner Book, 2003b. (The Age of Roosevelt, v. 3).

SERRANO, F. Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível. In: FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 179-222.

TAVARES, M. C. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 27-53.

UNITED STATES. Bureau of Labor Statistics. **[Database]**. 2013. Disponível em: <www.bls.gov/>. Acesso em: 15 ago. 2013.

UNITED STATES. Bureau of the Census. **Census of Government**. 2013. Disponível em: <<http://www.census.gov/>>. Acesso em: 15 ago. 2013a.

UNITED STATES. Office of Management and Budget. **FY 2002 economic outlook: highlights from FY 1994 to FY 2001, FY 2002 Baseline Projections**. Washington, D. C.: Executive Office of the President of the United States, 2001.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

