

EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO EM PERSPECTIVA INTERNACIONAL COMPARADA¹

FERNANDO AUGUSTO MANSOR DE MATTOS²
JOSÉ CELSO CARDOSO JR.³

Resumo

O objetivo deste trabalho é reunir dados e estatísticas sobre a evolução, as características e o perfil do emprego público em diferentes países, para melhor qualificar o debate brasileiro sobre o tema, abrindo, assim, a possibilidade de contextualizar a situação do país em perspectiva internacional. O intuito, portanto, é estabelecer comparações para entender melhor o peso e o papel do emprego público e dos seus servidores, como forma de ressaltar a importância que a atuação estatal tem tido (e que, tudo indica, continuará tendo) como provedora de serviços públicos e bem-estar social para as suas respectivas populações.

Palavras-Chave: Reforma Administrativa, comparação internacional, desmonte do Estado

Abstract

The objective of this work is to gather data and statistics on the evolution, characteristics and profile of public employment in different countries, to better qualify the Brazilian debate on the theme, thus opening the possibility of contextualizing the situation of the country in an international perspective. The aim, therefore, is to establish comparisons to better understand the weight and role of public employment and its servants, as a way of highlighting the importance that the public sector has had (and, as it seems, will continue to have) as a service provider and social well-being for their respective populations.

Keywords: Administrative Reform, international comparison, dismantle the State.

¹ Este texto é uma versão ligeiramente modificada de capítulo que faz parte do livro digital intitulado “Rumo ao Estado Necessário”, organizado por Rudinei Marques e José Celso Cardoso Jr. e publicado pelo FOUNACATE e Servir Brasil em 2021. A atual versão difere da anterior por incorporar um estudo sobre a evolução recente do emprego público nos EUA, como forma de ampliar os parâmetros para colocar o emprego público brasileiro em uma perspectiva internacional comparada.

² Professor e pesquisador da Faculdade de Economia da UFF e professor visitante do programa de pós-graduação em Ciência Política na UFF. Nos anos 1990, trabalhou no DIEESE, em SP. É co-organizador e autor de dois capítulos no livro “A Economia Brasileira de Getúlio a Dilma – novas interpretações”, pela editora Hucitec. Tem pós-doutoramento na Universidade de Columbia (Nova Iorque). E-mail: fermatt1@hotmail.com

³ Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Atualmente, exerce a função de Presidente da Afipea-Sindical e nessa condição escreve esse texto.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es recopilar datos y estadísticas sobre la evolución, características y perfil del empleo público en diferentes países, con el fin de calificar mejor el debate brasileño sobre el tema, abriendo así la posibilidad de contextualizar la situación del país en una perspectiva internacional. El objetivo, por tanto, es establecer comparativas para comprender mejor el peso y papel del empleo público y sus servidores, como una forma de resaltar la importancia que ha tenido la acción estatal (y que, al parecer, seguirá teniendo) como servicio. proveedor. y bienestar social para sus respectivas poblaciones.

Palabras Clave: Reforma Administrativa, comparación internacional, desmantelar el Estado.

Apresentação e objetivos

A questão do emprego público volta ao debate, tanto no Brasil como em outros países importantes do mundo, no contexto da pandemia e do reconhecimento de que os serviços públicos (especialmente os de saúde, educação, meio-ambiente, mas não somente eles) têm desempenhado papel essencial, respectivamente, no enfrentamento da crise sanitária, no desenvolvimento de alternativas de ensino frente ao distanciamento social necessário, no combate e mitigação dos inúmeros problemas ambientais em curso etc.

A discussão sobre o emprego público (e sobre as carreiras públicas) se insere em temática acerca do papel que deverá ter o Estado a partir desse momento crítico pelo qual a humanidade está passando, diante de cenários sujeitos a novas crises sanitárias, sociais, econômicas e ambientais, o que tende a demandar novas formas de executar políticas públicas. Existe um crescente consenso segundo o qual os efeitos do novo cenário deixarão um legado que vai exigir novas formas de atuação do poder público em todas as sociedades.

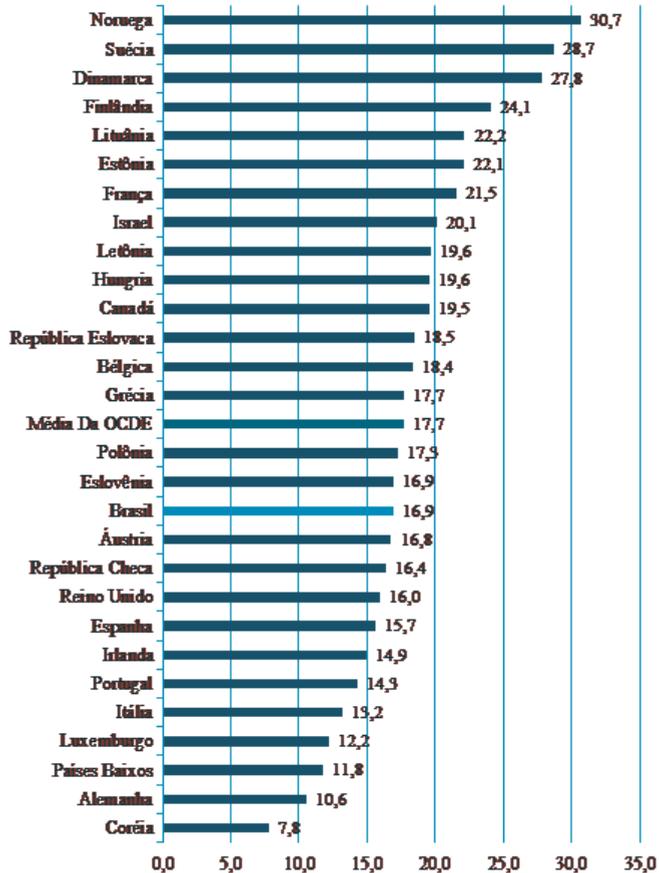
Na maior parte dos países, as políticas de austeridade estão sob xeque (FMI, 2020), diante de seus resultados decepcionantes, os quais vem causando aumento da desigualdade socioeconômica, incapacidade de promover perspectivas otimistas, bem como desenvolvimento econômico consistente. A defesa de políticas econômicas que adotem a austeridade como eixo central, ora sob reavaliação em um bom número de países desenvolvidos, embute também um discurso minimalista e ideologicamente negativo em relação ao Estado e servidores públicos. Daí a necessidade de colocar também essa temática sob avaliação e crítica no Brasil.

Para tanto, o objetivo deste trabalho é reunir dados e argumentos sobre a evolução, as características e o perfil do emprego público em diferentes países, para melhor qualificar o debate brasileiro sobre o tema, abrindo, assim, a possibilidade de contextualizar a situação do país em perspectiva internacional. O intuito, portanto, é estabelecer comparações para entender melhor o peso e o papel do emprego público e dos servidores, não como fins em si mesmos, mas como forma de ressaltar a importância que a atuação estatal tem tido (e que, tudo indica, continuará tendo) como provedora de serviços públicos e bem-estar social para as suas respectivas populações.

O trabalho também pretende mostrar que, nos últimos anos, tem aumentado, nos países desenvolvidos, os gastos dos governos em atividades finalísticas, ou seja, nas atividades que se relacionam efetivamente com a prestação de serviços destinados a uma plêiade ampla e diversa de áreas de atuação programática do Estado, tais como: inserção e representação internacional, defesa nacional, desenvolvimento técnico e científico, proteção social, desenvolvimento produtivo (setorial, urbano, rural), desenvolvimento regional e territorial, meio-ambiente etc., bem como para públicos específicos, tais como crianças, jovens, adultos, idosos, mulheres, negros, minorias identitárias etc. O caso brasileiro, também no que se refere a este aspecto, não foge, conforme trabalhos recentes vêm demonstrando, ao que vem ocorrendo nas experiências internacionais.

Na última seção do trabalho serão apresentados dados sobre a evolução histórica e a recente do emprego público nos EUA, como forma de reunir subsídios adicionais para a avaliação do caso brasileiro em perspectiva internacional comparada. Nesse sentido, não é demais lembrar informações já apresentadas em trabalhos anteriores sobre o mesmo tema (Fonacate, 2019; 2020), os quais demonstram que o emprego público, no Brasil, está longe de estar situado como ponto fora da curva da experiência internacional comparada, conforme Gráfico 1 a seguir. Muito ao contrário, o peso do emprego público no Brasil situa-se abaixo da média da OCDE, relativamente ao tamanho de suas populações.

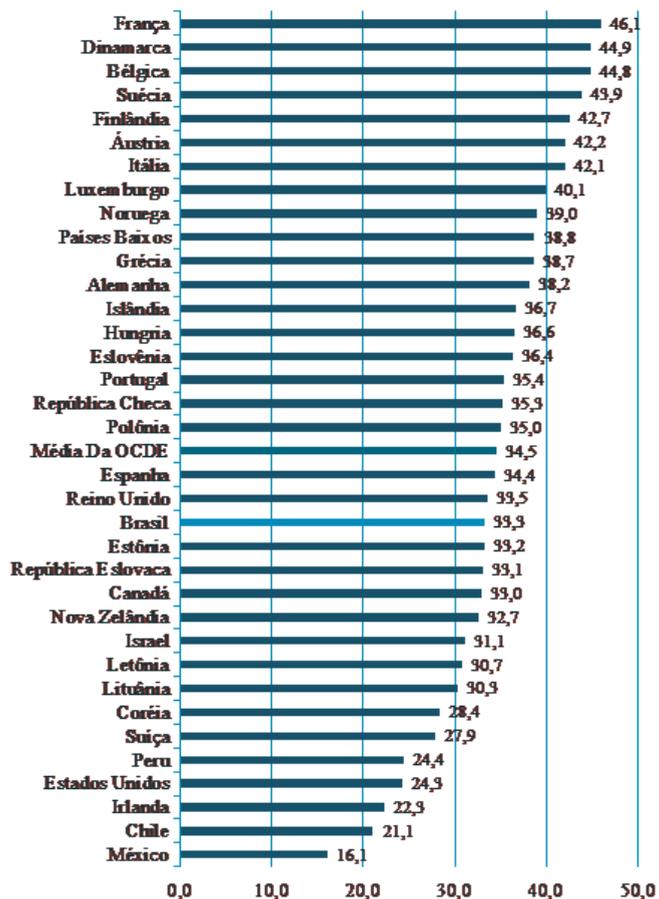
Gráfico 1. Empregados no Setor Público como % Total da Ocupação: Países Seleccionados X Brasil em 2018



Fonte: OCDE Revenue Statistics e Brasil - RFB e IBGE.

Adicionalmente, não há anomalia alguma em termos do peso da carga tributária brasileira no PIB, quando comparado à média da OCDE em 2018: 34,5% ali, contra 33,3% no Brasil. O problema, aqui, como se sabe, é menos o tamanho da nossa carga tributária total, e mais a sua composição altamente regressiva (vale dizer: injusta) em termos da distribuição desse peso relativamente aos decis ou percentis da estrutura social de rendimentos correntes e do estoque de riquezas reais e financeiras.

Gráfico 2. Arrecadação tributária como % PIB: Países Seleccionados X Brasil



Fonte: OCDE Revenue Statistics e Brasil - RFB e IBGE.

Na sequência deste texto, portanto, desagregamos as informações acima para levar em consideração aspectos específicos dessa temática no Brasil, em perspectiva comparada ao resto do mundo.

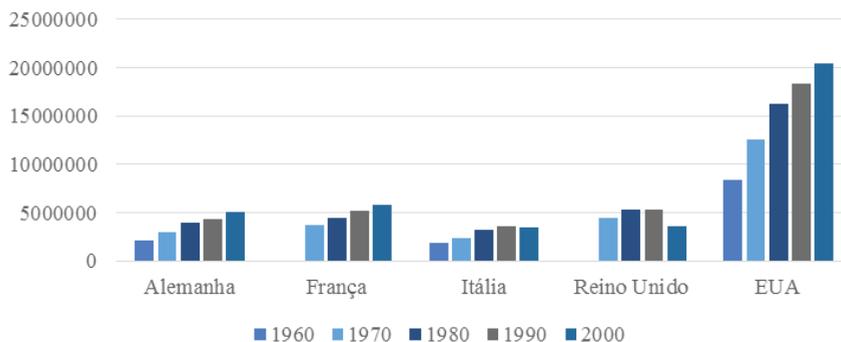
Contextualização histórica e o emprego público em países desenvolvidos

Nos países ocidentais, a expansão do emprego público deu-se no contexto histórico da reconstrução europeia e posterior consolidação das democracias naqueles países, como forma de superação dos regimes autoritários que surgiram no entreguerras (décadas de 1920 e 1930) e que foram posteriormente derrotados nos conflitos que marcaram a Segunda Guerra Mundial.

Nos EUA, a expansão do emprego público vem desde o New Deal, um conjunto de programas públicos desenhados pelo Estado americano para superar a crise econômica e social deflagrada em 1929. No caso brasileiro, a expansão mais qualificada do emprego público deu-se, especialmente, depois da Constituição de 1988, quando, na esteira da democratização do país, diversas atividades ligadas ao bem-estar social foram criadas, aperfeiçoadas ou incrementadas pelo Congresso Constituinte e tornaram-se atribuições do Estado, notadamente nas áreas de Educação, Saúde, Previdência e Assistência Social, Seguro-Desemprego etc.

Os dados do Gráfico 3 ilustram sucintamente a trajetória do emprego público nos principais países desenvolvidos, desde 1960, a partir de quando a OCDE disponibiliza essas informações. Pode-se notar que, entre 1960 e 1980, houve expressivo crescimento do número absoluto de servidores públicos e também uma importante expansão do seu peso relativo, ou seja, do total de servidores públicos em comparação com o conjunto de ocupados nos respectivos mercados de trabalho. Percebe-se, claramente, que a princípios dos anos 2000, todos os países selecionados já possuíam percentuais de emprego público, no total da ocupação, superiores ao percentual de emprego público no Brasil em 2020.

Gráfico 3. Participação relativa do emprego público no conjunto do emprego: Países selecionados, 1960-2000

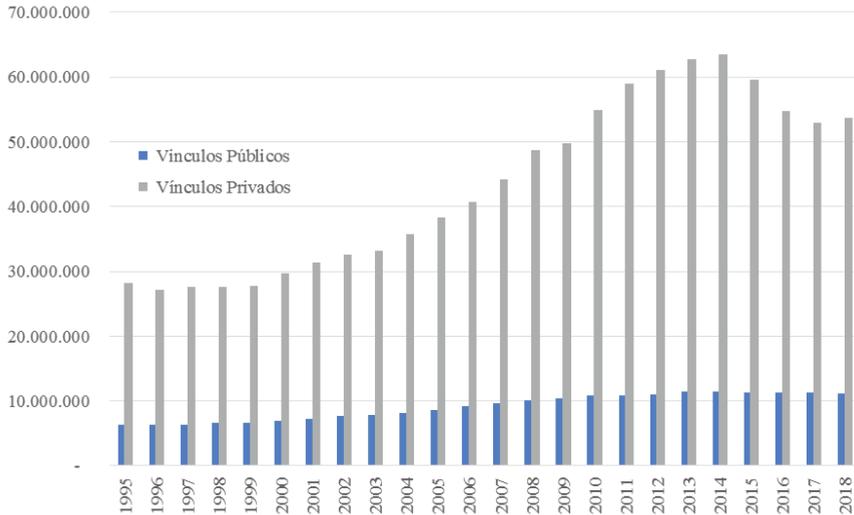


Fonte: OCDE Statistical Compendium (1991/1). Elaboração própria.

O que os dados acima mostram é que, nos países mais desenvolvidos, o peso relativo do emprego público é maior do que nos menos ricos dentro do grupo da OCDE. Estes países, com maior peso do emprego público, são reconhecidos como os que oferecem serviços mais robustos e universais, típicos de um Estado de Bem-Estar Social, em que a qualidade de vida e a coesão social são valores positivos da esfera pública.

O que se percebe também é que, nos dez anos terminados em 2017 (portanto, ainda bem antes de se sentirem os efeitos da pandemia que desde 2020 assola o mundo), a oscilação do peso relativo do emprego público foi modesta. Em alguns casos, a queda da participação relativa deveu-se, especialmente, ao aumento da ocupação total ocorrida no âmbito privado do mercado de trabalho. Esse fenômeno, aliás, é bem parecido com o acontecido no Brasil no mesmo período, cf. Gráfico 4 abaixo.

Gráfico 4. Vínculos no Setor Público e Setor Privado (1995-2018)



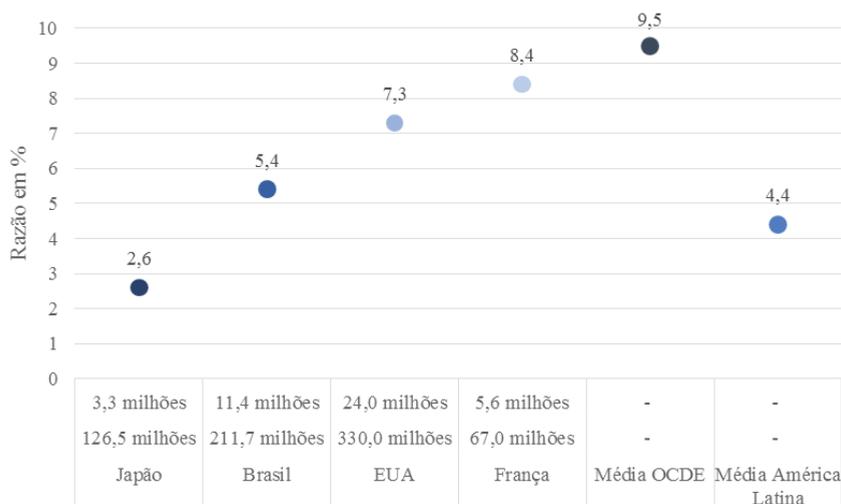
Fonte: Rais, a partir do Atlas do Estado Brasileiro, Ipea.

Em suma, uma vez que o emprego público no total da ocupação tenha crescido no pós Segunda Guerra Mundial, em praticamente todos os países listados nas tabelas acima e também no Brasil, manteve-se em patamares majoritariamente estáveis ou até mesmo crescentes, mesmo considerando o declínio dos chamados Trinta Anos Dourados do capitalismo mundial (décadas de 1950, 1960 e 1970) e o advento e difusão global do neoliberalismo, desde a década de 1980, por praticamente todo o mundo ocidental.

Esse fato não deve ser negligenciado, uma vez que nos informa sobre um padrão intrinsecamente interdependente entre Estado e Mercado, por meio do qual demandas e circunstâncias sociais e empresariais vão exigindo e formatando a presença estatal de forma permanente em áreas mais amplas e complexas de atuação governamental, sem a qual novos e velhos problemas tornam-se inevitáveis ou ingovernáveis, enfraquecendo politicamente os governos de plantão, independente da filiação ideológica ou programática dominante.

Estudo do Banco Mundial (2017) revela que, no Brasil, o número de servidores públicos representa apenas 5,4% da população, enquanto nos países da OCDE esse valor é cerca do dobro: 9,5%. Alguns exemplos podem ser vistos no Gráfico 5 abaixo.

Gráfico 5. Razão entre o número de funcionários públicos e a população em países selecionados



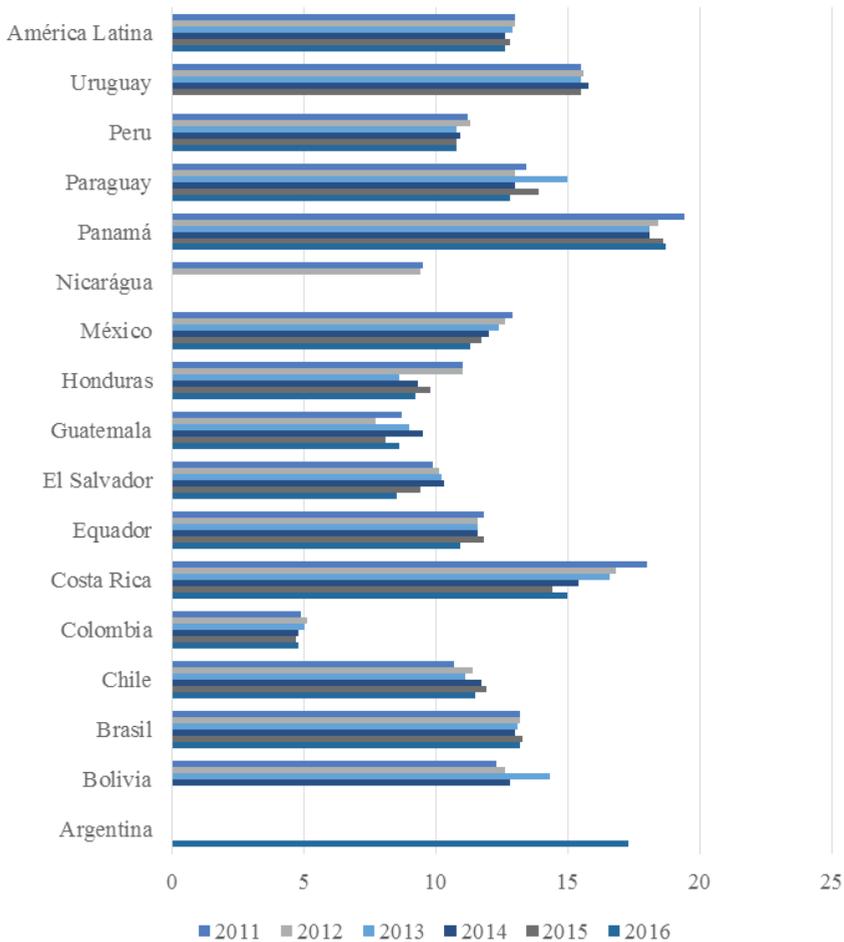
Fonte: Banco Mundial (2017). Elaboração própria.

Para efeito de comparação com países de nível semelhante de desenvolvimento, vale ressaltar que, na América Latina, a relação é de cerca de 4,4%.

Evolução do emprego público em países latino-americanos

No caso dos países latino-americanos, os dados do Gráfico 6 mostram que a proporção de empregos no setor público brasileiro, em comparação com o total de ocupados, não difere muito da média do continente. Há países com maior proporção de ocupações no setor público, como na Argentina, Costa Rica, Uruguai e Panamá, e há países com pequena proporção, como Paraguai, Colômbia e Nicarágua.

Gráfico 6. Emprego no setor público em relação ao total da ocupação (em %):
Países selecionados da América Latina



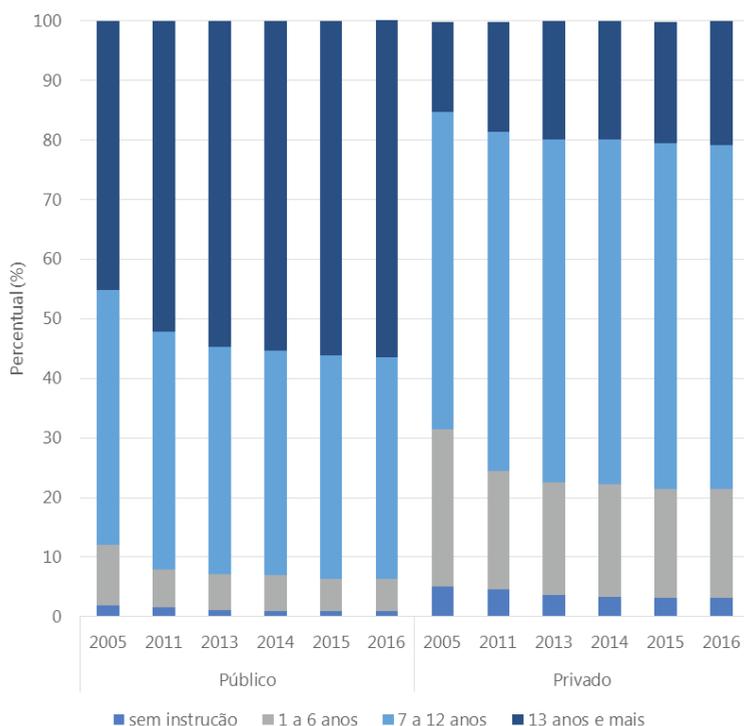
Fonte: CEPAL. Panorama Laboral 2017. América Latina Y Caribe. Cuadro 8 do Anexo Estadístico.

No continente, o Brasil ocupa uma posição intermediária, de cerca de 13%, de acordo com os critérios da CEPAL, e bastante próximo da média do continente.

Escolarização e gestão dos recursos humanos no setor público

Os dados do Gráfico 7 revelam um panorama do emprego público na América Latina, segundo o ponto de vista do grau de instrução da força de trabalho, comparando-o ao setor privado. Os dados demonstram que a parcela de ocupados com 13 anos ou mais de instrução no setor público (o que equivale, no Brasil, a pelo menos o ensino médio completo), é muito superior a do setor privado, sendo que, em ambos os setores, o perfil exibiu melhoria contínua entre 2005 e 2016, mas sempre com vantagem para o pessoal ocupado no setor público.

Gráfico 7. Perfil do emprego no setor público e das ocupações do setor privado segundo anos de estudo – Trabalhadores Assalariados – Anos Selecionados



Fonte: adaptado de Cepal: Panorama Laboral 2017. Anexo estatístico, p. 118.

Avaliar a situação da América Latina ajuda a contextualizar o caso brasileiro, dado que se tratam de países com graus de desenvolvimento relativamente próximos e também com condições sociais e políticas semelhantes. Estudo recente publicado por um convênio entre OCDE e BID comenta as recentes trajetórias do ciclo econômico no continente e apresenta diversas estatísticas e informações sobre os países (OCDE, 2020).

O contexto político também sentiu o impacto da mudança do cenário econômico e da ascensão de alguns governos de extrema direita, tanto na própria América Latina como em outros continentes. A eleição de governos extremistas em alguns países representou um efeito da crise político-institucional, como também tem provocado abalos adicionais sobre as regras de funcionamento dos respectivos regimes democráticos (OCDE, 2020).

Neste contexto, os servidores públicos, em vários países, foram convertidos em “culpados” pela crise fiscal, sendo injustamente tratados pela mídia conservadora como “privilegiados”, o que tem ressoado na percepção de certa parcela da população, ainda mais diante do cenário de deterioração dos mercados de trabalho e do aumento do desemprego e precarização da ocupação em diversas atividades.

O estudo acima mencionado, portanto, dedica-se a discutir alguns dados sobre a região, contextualizando-o através de comparações com países de outros continentes e de diferentes graus de desenvolvimento. Na seguinte passagem, o documento afirma:

Os países da ALC gastam proporcionalmente menos que os países da OCDE em benefícios sociais, como pensões e transferências condicionadas de renda (30% das despesas do governo em comparação com 41% nos países da OCDE em 2017), e mais em doações e outras despesas, como despesas de capital e transferências correntes para outros atores da economia (10% na região comparados a 6% na OCDE) (OCDE, 2020).

Logo a seguir, o estudo ressalta o papel e a importância de desenvolver mecanismos de seleção para o setor público através de critérios objetivos, democráticos e meritocráticos, como na seguinte passagem:

Oito dos doze países da ALC pesquisados adotam mecanismos de seleção meritocrática, como concursos para o funcionalismo público. Contudo, uma parcela expressiva do pessoal temporário na força de trabalho do serviço público não está sujeita a esses procedimentos (por exemplo, 57% do funcionalismo público no Chile, 40% no Peru e 34% na Argentina em 2018) (OCDE, 2020).

O estudo também reforça a importância do serviço público para o desenvolvimento econômico e social, bem como para a consolidação da democracia entre nós. A seguinte passagem é clara:

Um serviço público meritocrático constitui um elemento fundamental da governança pública. Um funcionalismo público profissional consegue reduzir os riscos de corrupção e contrabalançar o clientelismo (Dahlström, Lapuente & Teorell, 2012[52]). Entretanto, na maioria dos países da região, a alta rotatividade no serviço público é a regra, e não a exceção, favorecida por uma grande dependência dos ciclos políticos (OCDE, 2020, p. 46).

Estas considerações ressaltam a necessidade de que se tenha uma burocracia estável, dotada de remunerações adequadas e previsíveis ao longo do ciclo laboral, além de bem formada, ética e profissionalmente.

Logo a seguir, o documento reitera o papel que os critérios meritocráticos, transparentes e democráticos de contratação têm para a consolidação de políticas públicas mais adequadas e eficazes:

[...] a maioria dos países da região fez progressos na contratação meritocrática de servidores públicos, com melhoria nas pontuações do índice de meritocracia no serviço civil em quase todos os países desde 2004. O índice de meritocracia avalia os seguintes fatores: a contratação é aberta a todos os candidatos que tenham as qualificações exigidas e é estabelecida de acordo com considerações técnicas; existem mecanismos adequados de salvaguarda contra arbitrariedades durante o processo de contratação; e as demissões que afetam os cargos profissionais não são motivadas por mudanças políticas. Um dos principais fatores responsáveis pela melhoria foi a introdução

de portais públicos de emprego nos quais os concursos públicos são mais abertos e amplamente divulgados e existe ênfase mais forte nas provas de seleção e no fortalecimento dos órgãos do serviço civil (OCDE, 2016[54]) (OCDE, 2020).

Ainda no mesmo documento, um gráfico na página 47 revela que o Brasil é o país da região que tem maior índice de meritocracia no serviço público,⁴ seguido de Costa Rica, Uruguai e Chile. Tratam-se dos países, no continente, que ostentam as melhores condições de oferta de bens e serviços públicos. O estudo, portanto, acaba por endossar a virtude de o setor público brasileiro ter critérios objetivos de contratação e seleção de sua força de trabalho, os quais, ainda que mereçam aperfeiçoamentos incrementais ao longo do tempo, destoam bastante das medidas supostamente inovadoras presentes na proposta de reforma administrativa encaminhada pelo governo ao Congresso Nacional por meio da PEC 32/2020.

Fica clara a defesa que um estudo elaborado por duas instituições internacionais de prestígio faz sobre a importância dos concursos públicos como forma de recrutamento e qualificação dos servidores. Esta questão está inserida na temática mais ampla da gestão dos recursos humanos, que representa um conjunto de ações destinadas a elaborar regras e condições de execução do trabalho dos servidores públicos. Entre estas, incluem-se desde os critérios e condições de seleção e recrutamento da força de trabalho, passando por ações de capacitação para sua atuação e formação profissional, regras e condições de progressão funcional, o que inclui o aspecto das remunerações (mas não só), e, por fim, os critérios de aposentadoria dos profissionais do setor público.

A questão do recrutamento e da seleção profissional tem um caráter estratégico, pois, na entrada no serviço público, já são definidos muitos aspectos do que será a atuação do servidor. Os compêndios internacionais, dedicados ao tema, destacam a importância de instituir e valorizar

⁴ Data da primeira metade do século XX, mais exatamente de 1938, quando foi criado o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), o início da constituição de uma burocracia profissionalizada no Brasil. A edição do Decreto-Lei n. 1713, em 1939, instituiu a norma que garantiu a estabilidade no emprego para os servidores públicos. Esta norma persiste até hoje. No ato da concepção dessas leis e decretos, buscava-se a criação de uma burocracia na qual a estabilidade do servidor tinha dois objetivos centrais: a neutralidade política e a profissionalização dos servidores. A experiência internacional, notadamente em países desenvolvidos, é que dava sustentação teórica e histórica para a constituição de uma burocracia pública brasileira com estabilidade e, portanto, capaz de profissionalizar-se.

processos democráticos, abertos e meritocráticos para a seleção e o recrutamento do servidor. Em poucas palavras: através de concursos públicos que tenham regras claras e critérios baseados na meritocracia, os critérios de seleção devem estar isentos de injunções partidárias e de pressões pessoais, única forma de se obter resultados justos em relação à efetiva execução da função profissional e do interesse público. Desta forma, os Estados costumam obter melhores resultados, sendo também mais eficazes os serviços públicos prestados. A seleção deve ter como virtude contratar, de forma livre, justa e democrática, pessoas que tenham formação escolar, capacidades e perfis compatíveis com os cargos a serem preenchidos e exercidos no âmbito público.

Todos estes aspectos relacionados ao serviço público (recrutamento, atuação profissional e aposentadoria) justificam a existência de regimes jurídicos especiais ou específicos para os servidores. A literatura internacional, conforme lembra OCDE (2020), define assim o que deve ser o servidor público: “São servidores públicos os funcionários do governo cobertos por um regime jurídico especial ou outras disposições específicas. Para os fins desta pesquisa, supõe-se que os servidores públicos sejam o perfil dominante no funcionalismo público” (OCDE, 2020, p. 112).

Remunerações no setor público e comparações com o setor privado

Comparar salários do setor público com os do setor privado envolve algumas dificuldades metodológicas. A primeira delas é que há profissões específicas no setor público que não existem no setor privado. O que também significa que há postos de trabalho diferentes. Além do mais, há condições de trabalho diferentes em ambos, envolvendo diversos critérios de admissão e demissão, bem como regras específicas de remuneração e de progressão na carreira. Desta forma, ao se analisar a remuneração média do conjunto de ocupados em um e outro setor, estão sendo comparadas coisas diferentes. O setor privado tem inúmeras ocupações precárias ou de rendimento não estável, como as que compõem o setor informal, por exemplo. O setor público tem carreiras de Estado que não existem no setor privado, como, por exemplo, servidores de atividades ligadas à regulação do sistema financeiro, à diplomacia e à justiça. Por isso, é sempre difícil estabelecer comparações entre profissões tão diferentes como, por exemplo,

um executivo de uma grande empresa e um juiz ou desembargador. Quem merece ganhar mais? Não existem critérios objetivos para definir isso.

A experiência internacional mostra que, no caso de trabalhadores de nível educacional mais baixo, a remuneração tende a ser mais alta no setor público do que no setor privado. Mas isso está, em geral, ligado a maior escolarização da mão de obra e mais anos de experiência na função do que no setor privado. E, no setor privado, embora com média menor, tende a haver uma flexibilidade maior dos rendimentos, muitas vezes dependendo menos do grau de qualificação e dos anos de estudo do profissional, e mais das características dos ciclos econômicos.

Para que se produza coesão social e sentimento de pertencimento e justiça, é preciso que o conjunto de regras institucionais, que regem as carreiras públicas, sejam bem aceitas pela sociedade e, para isso, é preciso que as mesmas sejam debatidas de forma democrática, transparente e, de forma contínua, ao longo do tempo. O estabelecimento de regras de contratação, atuação e aposentadoria dos servidores é fundamental para que haja não só previsibilidade, coesão e bem-estar social, como também eficiência, eficácia e efetividade do próprio setor público, legitimando politicamente a sua atuação. Ademais, o bom funcionamento e a oferta adequada de bens e serviços públicos representam uma forma adequada de combater o amplo conjunto de desigualdades que existe na sociedade brasileira. Parece também evidente que a entrega de bons serviços públicos depende da existência de bons servidores públicos. Não por outra razão, a questão da estabilidade funcional dos servidores nos cargos públicos está presente em todos os países.

Disto decorre que eficiência e eficácia do serviço público e de seus servidores são fundamentais para que o Estado seja capaz de formular e efetivamente executar políticas públicas que melhorem a qualidade de vida, no dia a dia dos cidadãos, e que atendam aos anseios da população. O cenário da pandemia abriu os olhos da sociedade para a necessidade de se ter um serviço público não somente ágil e competente, mas também afinado aos desafios que a nova realidade nos coloca. O principal deles, em uma palavra, é enfrentar a ampla gama de desigualdades e heterogeneidades que assolam um país com as características sociodemográficas e econômicas do Brasil, derivadas de marcantes passivos históricos.

Por fim, a questão da remuneração dos servidores representa um fator importante da gestão de recursos humanos. Sobre isso, diz o documento da OCDE:

A remuneração é um elemento fundamental da gestão de recursos humanos (GRH). Para os servidores públicos, esta é, provavelmente, a compensação mais importante pelo seu trabalho. Para os governos, especialmente na América Latina e no Caribe (ALC), a gestão salarial é uma função crucial que regula os incentivos e as repercussões na sustentabilidade fiscal do país. Sistemas remuneratórios equilibrados (leia-se: adequados e previsíveis) contribuem para atrair, motivar e reter funcionários sem comprometer a saúde fiscal. Pelo contrário, sistemas remuneratórios distorcidos têm um impacto negativo na GRH. Desse modo, é fundamental considerar as regras que afetam o sistema salarial, como o esquema de negociação e os critérios usados para a definição da escala salarial (OCDE, 2020, p.120).

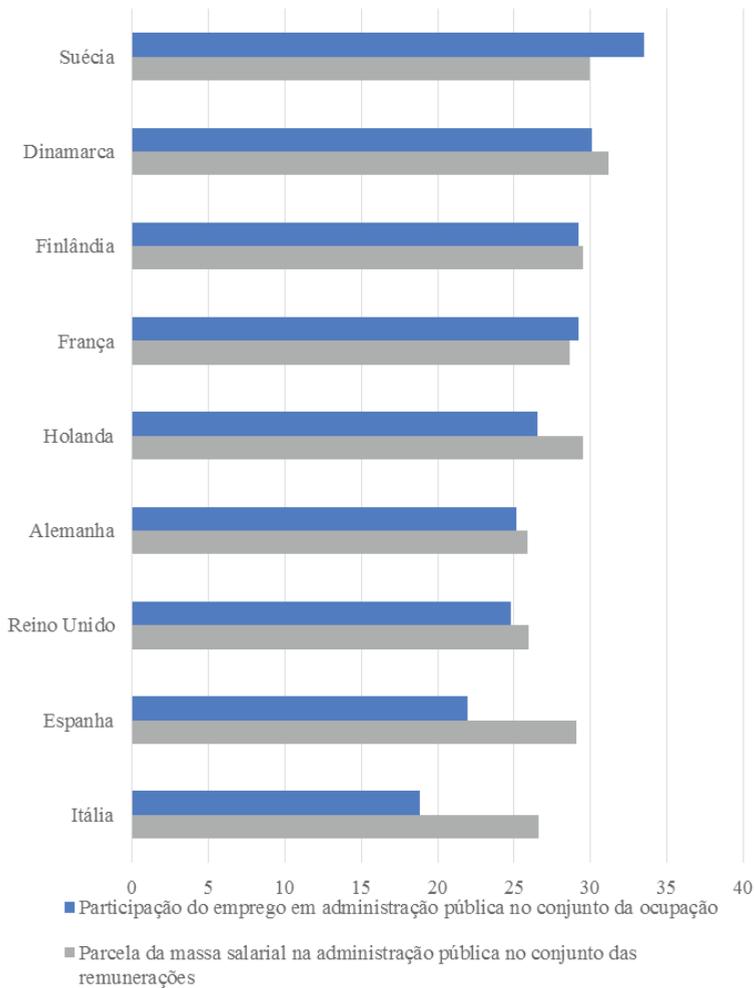
Remunerações no setor público brasileiro e a experiência internacional

Esta seção pretende ressaltar alguns aspectos envolvendo as remunerações no setor público brasileiro e busca, na medida das possibilidades dadas pelos dados disponíveis, estabelecer algumas comparações internacionais. Inicialmente, é preciso dizer que a questão dos salários no setor público tem sido debatida de forma equivocada, seja pela ausência de rigor na captação dos números, seja por desviar o tema do foco principal. De modo geral, a mídia trata da questão das remunerações do setor público levando a discussão para o âmbito da política fiscal. Pretendemos, a partir do que mostra a experiência internacional, situar e melhor contextualizar o caso brasileiro

Os dados do Gráfico 8 exibem uma comparação entre a participação do emprego público no conjunto da ocupação e a parcela da massa salarial na administração pública, para países selecionados da OCDE, com dados de 2020. Pelas informações expressas nesta tabela, percebe-se uma proximidade nas proporções na maioria dos países, excetuando-se Itália e Espanha, em cujas economias o peso dos salários no setor público parece sobrepujar os do setor privado. Por outro lado, na Suécia parece dar-se um

fenômeno inverso, embora não de forma tão acentuada: a remuneração média do servidor público sueco é menor do que a remuneração média do mercado de trabalho em geral, em um país sabidamente de renda *per capita* elevada.

Gráfico 8. Participação do emprego na Administração Pública em relação ao total do emprego (em %) e participação da massa de rendimentos do trabalho do setor público no conjunto da massa salarial (em %)



Fonte: OECD Quarterly National Accounts. Dados do 4o trim. 2020.

No caso brasileiro, embora os dados disponíveis não sejam perfeitamente comparáveis, podemos fazer um exercício que se aproxime destes dados divulgados pela OCDE. Tomando-se informações da RAIS, captamos o volume dos rendimentos de todos os trabalhadores estatutários registrados nesta base de dados em relação ao conjunto das remunerações de trabalhadores do setor formal (privado mais público). Os dados calculados para 2016 revelam que a participação dos estatutários (ou seja, das remunerações do setor público) no conjunto das remunerações foi de 29,41%, passando para 30,38% em 2017 e 32,18% em 2018. Por outro lado, a presença dos empregos do setor público no conjunto dos empregos formais, na mesma base da RAIS, é de cerca de 19% no mesmo período, uma vez que, conforme se sabe, o rendimento médio do trabalhador do setor público supera o do setor privado (em valores médios, fazendo-se a já referida ressalva de que estas comparações sintéticas são metodologicamente pouco consistentes). De todo modo, estas proporções colocam o caso brasileiro em posição semelhante ao de países como Espanha e Itália – e não muito discrepantes de vários outros países da OCDE.

No Brasil, se tomarmos o salário médio no setor público brasileiro em 2017 (R\$ 4.205,00), multiplicarmos este valor por 13 (treze salários por ano) e fizermos a relação com o PIB *per capita* de 2017 (valor de R\$ 31.833,00, segundo o IBGE), teremos uma relação de 1,71 – o que está em linha ou abaixo da maior parte dos países mencionados na tabela acima, ilustrando experiências internacionais. Se, por outro lado, tomarmos como referência o rendimento médio do servidor apenas em nível federal (conforme parece ser o caso da tabela do referido estudo da OCDE), que era de R\$ 8.475,00 em 2017, e multiplicarmos por 13 (e em seguida dividirmos pelo PIB *per capita*), teremos a relação de 3,46, o que de fato supera todos os indicadores internacionais acima mencionados. Mas devemos ponderar que existe uma enorme desigualdade entre os rendimentos segundo as esferas de poder e de governo no caso brasileiro. Se tomarmos, por exemplo, só o rendimento médio do Poder Executivo (em todas as esferas de governo), temos o valor de R\$ 3.896,00, o que, multiplicado por 13 e dividido pelo PIB *per capita*, dá uma relação igual a aproximadamente 1,59 – também bastante inferior ao que vimos na tabela acima.

De todo modo, é forçoso lembrar que existe uma enorme desigualdade de rendimentos segundo a esfera de governo e segundo a esfera de poder no Brasil, destacando-se também que cerca de 94% dos vínculos

ativos estão na esfera do poder Executivo. Também do ponto de vista da esfera de governo, existe uma elevada concentração dos vínculos do setor público, com cerca de 57,3% no âmbito municipal, 32,3% no âmbito estadual e 10,4% no âmbito federal.

Em estudo recente elaborado pelo Fonacate, Sacchet (2020) revela que as maiores diferenças entre salários do setor público e do setor privado concentram-se em apenas três ocupações: advogados e juristas; outros profissionais do Direito de nível superior e especialistas em organização da administração pública e de empresas. Ou seja, o estudo revela que a diferença salarial entre estatutários e empregados privados com carteira cai de 13% para apenas 4% quando são retirados da conta as carreiras jurídicas do Estado – o que revela a enorme heterogeneidade existente dentro do setor público, e não tanto entre ele e o setor privado.

São baixos os salários, comparativamente a países da OCDE, estando em linha com as remunerações dos países da América Latina. Também do ponto de vista do peso das remunerações dentro do orçamento público brasileiro (e do PIB), o caso brasileiro encontra-se alinhado com a experiência internacional. Em recente seminário organizado pela Secretaria de Relações Internacionais da Câmara dos Deputados, o embaixador da Espanha no Brasil informou que, em seu país, o custo total da folha de servidores é 12,2% do PIB. No mesmo evento, o embaixador da Austrália revelou que, em seu país, esta proporção é igual a 17%. No caso brasileiro, conforme o Atlas do Estado Brasileiro, esta proporção é igual a 10,7% (dado de 2017).⁵

Evolução do gasto público e suas relações com a atuação social do Estado

Os dados da Tabela 1 revelam que, nos países desenvolvidos, no período de dez anos terminados em 2017, as atividades em que ocorreram maior expansão dos gastos públicos foram as áreas sociais de atendimento direto à população, discriminadas aqui como “proteção social” e “saúde pública”. Pode-se esperar que, após os episódios relacionados à pandemia do Covid-19, estas áreas continuarão em processo de destaque, dada a demanda social que deve ser exercida sobre as mesmas.

⁵ Ver: <<https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/custo-da-folha-de-servidores-publicos-no-brasil-e-menor-do-que-na-espanha-e-australia1>>.

Tabela 1. Alteração nos gastos públicos do governo geral por tipo de atividade, entre 2007 e 2017 (em variação por pontos percentuais) (*). Em países selecionados da OCDE

Países	Serviços públicos gerais	Defesa	Ordem Pública e Segurança	Assuntos Econômicos	Proteção ao meio ambiente	Habitação e equip. coletivos urbanos	Saúde Pública	Recreação, cultura e religião	Educação Pública	Proteção Social
Austrália	0,8	0,9	0,3	0,8	0,2	-0,2	1,0	0,2	1,1	0,5
Áustria	-1,5	-0,2	0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,8	-0,2	0,2	1,1
Bélgica	-1,5	-0,2	0,0	0,8	0,2	-0,1	1,0	0,0	0,8	2,8
Rep. Checa	-0,4	-0,3	-0,2	-0,7	-0,2	-0,4	0,7	-0,1	-0,1	0,1
Dinamarca	-0,5	-0,2	0,0	0,3	-0,1	-0,1	0,7	0,0	0,5	0,9
Estônia	0,6	0,8	-0,2	0,0	-0,1	-0,3	0,7	0,1	-0,1	3,8
Finlândia	1,2	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,5	0,4	-0,1	5,7
França	-1,3	0,1	0,2	1,6	0,1	-0,1	0,6	0,0	0,1	2,7
Alemanha	-0,5	0,1	0,1	-0,1	0,1	-0,4	0,8	0,2	0,2	0,6
Grécia	-3,3	-0,3	0,6	-0,6	0,5	0	-0,8	0,1	0,3	3,7
Hungria	-1,5	-0,3	0,4	0,6	-0,2	-0,2	-0,1	2,0	-0,5	-3,2
Irlanda	0	-0,1	-0,5	-1,3	-0,6	-1,2	-1,1	-0,1	-1,1	-3,6
Israel	-3,3	-1,5	0,1	0,1	0,0	-0,3	0,5	0,1	0,7	0,6
Itália	-0,4	0,1	0,0	-0,6	0,1	-0,1	0,1	0,0	-0,7	3,3
Japão	-0,5	0,1	0,0	0,2	0,0	-0,1	1,5	0,0	-0,1	2,8
Coreia do Sul	0,0	0,1	0,1	-1,1	-0,1	-0,3	1,1	0,1	0,6	2,1

Letônia	0,2	0,2	-0,1	0,6	-0,3	-0,1	-0,5	0,0	0,2	3,7
Lituânia	-0,6	-0,2	-0,2	-1,4	-0,5	0,1	0,4	0,0	-0,4	0,5
Luxemburgo	0,3	0,2	0,2	1,1	-0,1	0,0	0,6	0,0	0,2	2,7
Holanda	-1,3	-0,1	0	-0,5	-0,1	-0,1	0,8	-0,2	0,1	1,5
Noruega	-1,3	0,1	0,3	1,6	0,3	0,2	1,6	0,4	0,7	4,6
Polónia	-1,0	-0,2	-0,1	-0,3	-0,2	-0,5	0,2	0,0	-0,8	0,8
Portugal	0,6	-0,3	-0,1	1,1	0,0	-0,3	-1,1	-0,2	-1,2	2,7
Eslováquia	1,1	0,2	0,3	-0,3	0,0	-0,1	1,0	0,0	0,3	1,3
Eslôvênia	0,4	-0,5	-0,1	0,2	-0,3	-0,1	0,7	0,2	-0,5	0,9
Espanha	0,6	-0,1	0,0	-1,4	-0,1	-0,5	0,3	-0,5	0,0	3,7
Suécia	-0,9	-0,4	0,0	0,2	0,0	0,1	0,5	0,1	0,5	0,0
Suíça	0,1	0,0	0,2	0,3	0,0	0,1	0,5	0	0,7	1,5
Reino Unido	0,5	-0,2	-0,5	0,2	-0,2	-0,4	1,0	-0,3	-1,0	0,9
EUA	-0,5	-0,8	-0,1	-0,3	0,0	0,0	1,6	0,0	-0,2	0,9
OECD	-0,5	-0,3	0,0	-0,1	0,0	-0,2	1,1	0,0	-0,1	1,5

Fontes: OECD National Accounts Statistics (database); Eurostat Government finance statistics (database).
 Dados para a Austrália estão baseados no "Government finance statistics provided by the Australian Bureau of Statistics".
 Dados são disponíveis para Canadá, Chile, Islândia, México, Nova Zelândia e Turquia.
 Extraído de "Government at a Glance - 2019". OECD, 2019.
 (*) em relação ao PIB.

Os dados da Tabela 2 reforçam as informações da tabela acima. Eles mostram a proporção de gastos em diversas áreas, em relação ao PIB de cada um dos vários países selecionados. Pode-se constatar que o maior peso dos gastos públicos, em todos os países selecionados, concentra-se nos gastos com proteção social e na educação pública, independentemente do grau de desenvolvimento do país e da magnitude do gasto público em relação ao PIB, em cada caso. O caso brasileiro não foge a esta regra.

Tabela 2. Perfil dos gastos públicos do governo geral por tipo de atividade em 2017 (% em relação ao PIB). Em Países selecionados da OCDE

Países	Serviços públicos gerais	Defesa	Ordem Pública e Segurança	Assuntos Econômicos	Proteção ao meio ambiente	Habitação e equip. coletivos urbanos	Saúde Pública	Recreação, cultura e religião	Educação Pública	Proteção Social
Austrália	4,3	2,2	2,0	4,7	0,9	0,6	7,2	1,0	5,8	9,7
Austria	6,1	0,6	1,4	5,7	0,4	0,3	8,2	1,2	4,8	20,5
Bélgica	7,2	0,8	1,7	6,3	0,9	0,3	7,7	1,3	6,3	19,5
Rep. Checa	3,9	0,8	1,8	5,7	0,8	0,6	7,5	1,3	4,6	12,0
Dinamarca	6,2	1,2	0,9	3,3	0,4	0,2	8,4	1,7	6,5	22,4
Estonia	3,9	2,0	1,9	4,3	0,7	0,4	5,0	2,1	5,8	13,0
Finlândia	7,9	1,3	1,1	4,3	0,2	0,3	7,1	1,5	5,7	24,9
França	6,0	1,8	1,6	5,9	0,9	1,0	8,0	1,4	5,4	24,3
Alemanha	5,6	1,0	1,5	3,1	0,6	0,4	7,1	1,0	4,1	19,4
Grécia	8,3	2,5	2,1	3,6	1,3	0,2	5,2	0,7	3,9	19,4
Hungria	8,0	1,0	2,4	7,1	0,4	0,8	4,8	3,5	5,1	14,0
Irlanda	3,4	0,3	1,0	2,3	0,4	0,5	5,1	0,5	3,3	9,5
Israel	4,3	5,5	1,6	2,6	0,6	0	5,4	1,4	7,0	11,1
Italia	8,2	1,3	1,8	3,6	0,9	0,6	6,8	0,8	3,8	20,9
Japão	3,8	0,9	1,2	3,6	1,2	0,6	7,6	0,4	3,3	16,1
Coreia do Sul	5,2	2,5	1,3	4,9	0,8	0,8	4,3	0,8	5,2	6,6

segue

Países	Serviços públicos gerais	Defesa	Ordem Pública e Segurança	Assuntos Econômicos	Proteção ao meio ambiente	Habitação e equip. coletivos urbanos	Saúde Pública	Recreação, cultura e religião	Educação Pública	Proteção Social
Letônia	4,1	1,7	2,3	5,5	0,6	1,1	3,5	1,7	5,8	11,7
Lituânia	3,5	1,7	1,5	2,8	0,4	0,4	5,7	1,1	4,9	11,2
Luxemburgo	4,9	0,5	1,1	5,7	1,0	0,6	4,9	1,3	4,7	18,4
Holanda	4,3	1,1	1,9	3,8	1,4	0,3	7,6	1,2	5,1	15,9
Noruega	4,5	1,7	1,2	5,3	0,9	0,8	8,5	1,6	5,6	19,8
Polônia	4,4	1,7	2,1	4,7	0,4	0,6	4,7	1,2	4,9	16,4
Portugal	7,6	0,9	1,7	5,2	0,6	0,5	6,0	0,8	5,0	17,4
Eslováquia	5,6	1,0	2,1	4,1	0,7	0,5	7,1	0,8	3,8	14,5
Eslovenia	5,9	0,9	1,6	4,3	0,5	0,5	6,6	1,4	5,4	16,2
Espanha	5,6	0,9	1,8	3,8	0,9	0,4	6,0	1,1	4,0	16,6
Suécia	6,7	1,2	1,3	4,1	0,3	0,8	6,9	1,1	6,8	20,2
Suíça	4,7	0,8	1,7	4,0	0,6	0,2	2,2	0,8	5,6	13,5
Reino Unido	4,7	1,9	1,8	3,1	0,7	0,7	7,4	0,6	4,6	15,2
EUA	5,6	3,2	2,0	3,3	0,0	0,6	9,3	0,3	6,0	7,6
OECD	5,4	2,1	1,8	3,8	0,5	0,6	7,8	0,7	5,1	13,3

Fontes: OECD National Accounts Statistics (database); Eurostat Government finance statistics (database). Dados para a Austrália estão baseados no "Government finance statistics provided by the Australian Bureau of Statistics". Dados não disponíveis para Canadá, Chile, Islândia, México, Nova Zelândia e Turquia. Extraído de "Government at a Glance - 2019". OECD, 2019.

A Tabela 3, por sua vez, destaca um tema específico, que tem merecido atenção nos compêndios internacionais e também no debate público em países dos diversos continentes e, portanto, segundo diversos graus de desenvolvimento: trata-se da questão do gasto com juros. A crescente financeirização das economias e o aumento das dívidas públicas em cada país chamam a atenção para a importância de se discutir o perfil do gasto público, levando em consideração os gastos com juros, especialmente por causa dos nefastos efeitos distributivos que esse tipo de gasto acarreta.

Tabela 3. Dados oficiais de gastos totais do setor público * e de gastos com pessoal e com pagamentos de juros. Em Países selecionados por continentes 2018 ou o ano mais recente disponível

Países Selecionados	Gasto com pessoal (**)/gasto total (%)	Gastos com juros/gasto total (%)	Gasto pessoal /gasto com juros	Gasto pessoal /gasto total exceto juros (%)
Argentina	14,80	25,40	0,58	19,80
Brasil	12,30	25,60	0,48	16,60
Chile	21,60	3,90	5,57	22,50
Colombia	18,20	14,80	1,23	21,30
Costa Rica	33,60	17,20	1,95	40,60
Mexico	8,00	11,00	0,73	9,00
Peru	19,20	7,20	2,67	20,60
Uruguai	29,90	15,20	1,97	35,30
Eua	12,70	20,00	0,63	15,90
Canadá	12,60	7,20	1,76	13,60
N. Zelandia	10,40	5,80	1,78	11,00
Austrália	10,60	3,50	3,00	11,00
Coreia do Sul	10,00	4,80	2,11	10,50
Irã	49,30	1,00	47,50	49,80
Japão	6,50	8,90	0,72	7,10
Líbano	23,00	33,60	0,69	34,70

segue

Países Selecionados	Gasto com pessoal (**)/gasto total (%)	Gastos com juros/gasto total (%)	Gasto pessoal /gasto com juros	Gasto pessoal /gasto total exceto juros (%)
África do Sul	10,50	11,90	0,88	11,90
Gana	36,10	15,40	2,34	42,70
Nigéria	42,20	20,30	2,08	53,00
Alemanha	7,80	4,20	1,88	8,20
Áustria	13,50	5,10	2,64	14,20
Bélgica	8,00	7,40	1,09	8,70
Dinamarca	11,00	2,60	4,14	11,20
Espanha	10,00	11,40	0,88	11,30
Finlândia	10,40	3,30	3,20	10,80
França	25,70	6,70	3,86	27,60
Grécia	27,30	10,00	2,72	30,30
Holanda	11,40	3,50	3,27	11,80
Irlanda	27,20	11,80	2,29	30,80
Islândia	24,00	8,30	2,90	26,10
Itália	19,30	12,20	1,58	22,00
Noruega	15,60	1,00	15,92	15,70
Portugal	26,30	11,30	2,32	29,60
Reino Unido	15,90	6,60	2,42	17,00
Rep. Checa	15,40	2,60	6,00	15,80
Romênia	25,60	6,40	4,00	27,40
Rússia	17,30	5,10	3,38	18,20
Suécia	10,30	1,70	6,13	10,50
Turquia	26,00	10,60	2,45	29,00

Fonte: FMI. Dados retirados de macroeconomic and financial data, expenses (total and by type). Elaboração própria.

(*) governo central.

(**) incluem salários e contribuição social do empregador (setor público).

A comparação desses gastos com as respectivas folhas de pagamento dos países também é ilustrativa deste debate e ajuda a elucidar o assunto.

Nesta tabela, optou-se por incluir o Brasil, de tal forma que se possa ter claro o peso que os gastos públicos financeiros ocupam em nosso país. Ademais, optou-se por incluir países com diferentes perfis sociais e econômicos, além de graus de desenvolvimento diferentes, conforme já dito acima. Os gastos desta tabela foram retirados de estudo elaborado pelo FMI, e referem-se aos percentuais de gastos com pessoal e com juros em relação aos gastos públicos totais.

Comparando-se o Brasil com os países da América Latina, percebemos que os gastos do governo central com pessoal (o que inclui, em todos os casos nacionais selecionados, salários e também a contribuição social, por parte do Estado, aos seus empregados) estão abaixo do que se gasta na maioria dos países do continente (exceto no caso do México). Enquanto no Brasil cerca de 12,3% dos gastos públicos totais destinam-se à folha de pagamentos, no Chile este percentual é de 21,6%, enquanto no Uruguai se aproxima dos 30% e na Costa Rica até ultrapassa.

Por outro lado, no Brasil, o peso do gasto público destinado ao pagamento de juros é o mais elevado, em comparação com o gasto total do setor público, entre os países aqui selecionados da América Latina. Coerentemente, percebe-se na terceira coluna que a relação entre gasto com pessoal e gasto com juros é, no Brasil, a menor de todas, revelando a dimensão – esta sim, desproporcional – que tem o pagamento de juros na economia brasileira. Portanto, ao contrário do que costuma postular o senso comum, não existe um excesso de gastos com pessoal no setor público brasileiro, ou um “inchaço” do Estado por causa do seu pessoal ocupado. A última coluna define uma relação de gasto com pessoal que exclui do conjunto do gasto público justamente os gastos financeiros e, também aqui, a proporção de gastos com pessoal é bastante baixa, em comparação com os demais países do continente.

Continuando com as comparações internacionais, é interessante notar que o perfil do gasto público brasileiro, levando-se em conta estas duas dimensões (pessoal e gastos com juros), é bastante semelhante ao dos EUA, ainda segundo os dados do FMI. O gasto com pessoal, nos EUA, é um pouco maior do que ocorre no Brasil, e o gasto com juros é menor, mas de ordem de grandeza semelhante. Nova Zelândia, Austrália e Coreia do Sul, por exemplo, têm peso menor da folha de pagamentos no total do gasto público, mas, em vários países europeus, a dimensão relativa do gasto público destinado ao pagamento de pessoal é maior ou bem maior do que ocorre no Brasil.

Com relação ao dispêndio com juros, o único país em que esta rubrica supera o caso brasileiro é o Líbano, sendo que o único país, fora das Américas, em que este tipo de gasto se aproxima do caso brasileiro é a Nigéria. Tomando-se como referência os países europeus, em uma lista bastante extensa e, portanto, heterogênea de situações, apenas em Portugal, Espanha e Itália, o governo central gasta mais do que 10% com juros – valores que, diga-se de passagem, colocam-se abaixo dos 40% que o Brasil gasta com o pagamento de juros sobre sua dívida interna.

Avaliação da evolução recente do emprego público nos EUA e o que podemos usar para comparar com o caso brasileiro

A análise da evolução histórica e do comportamento recente do emprego público nos EUA pode trazer novos elementos para situarmos a realidade do serviço público brasileiro em perspectiva comparada internacionalmente. Embora ambos os países tenham tido, desde o início das respectivas colonizações, trajetórias muito diferentes em termos de desenvolvimento econômico e de desenho institucional, entendemos que a breve análise exposta nesta seção pode ser útil para a tarefa a que nos dispusemos a fazer, ou seja, reunir evidências de outros países para tentar iluminar a avaliação sobre a evolução e o perfil do emprego público no Brasil. As semelhanças entre as duas nações, de todo modo, existem: tratam-se de países continentais, miscigenados e que tiveram um passado escravista; ademais, tanto em um como em outro, o projeto de desenvolvimento apresentou-se sob a hegemonia de um pensamento econômico e social bastante marcado pelo liberalismo econômico e político.

Em primeiro lugar, colocando-se os grandes números em perspectiva histórica, percebe-se, pelos dados da Tabela 4, que o número de servidores cresceu expressivamente nos anos 50 e 60, em linha com o que ocorria nos países europeus desenvolvidos, nos quais, nesta mesma época, estavam sendo constituídos os sistemas nacionais de Estados de Bem-Estar Social, no contexto da democratização do pós-Segunda Guerra (Kapstein, 1999; Maddison, 1984). Este período se diferencia das décadas anteriores em termos de expansão do emprego público, que exibia, nos países desenvolvidos, um peso relativo (seja em relação à população ou em comparação com os respectivos totais de ocupados dos países desenvolvidos) bastante reduzido (Rose, 1985; Mattos, 2011). No caso dos EUA, o perfil, a dimensão e as

circunstâncias da expansão do emprego público diferem da maioria dos países europeus (Mattos, 2011; 2013), mas há algo, de certa forma, semelhante e que pode ser observado no caso americano: a expansão do emprego público em momentos de fortalecimento da Democracia ou de expansão dos movimentos sociais/políticos, os quais, por sua vez, levam a maiores demandas e pressões organizadas pelo aumento da oferta de serviços públicos. Os dados de emprego público em expansão representam nada mais do que a manifestação do aumento das atribuições do Estado americano na expansão de serviços e políticas públicas – conforme foi notório no imediato pós-segunda guerra e, notadamente, nos anos 1960, com o fortalecimento dos movimentos pelos Direitos Civis e, no governo Truman, com o movimento de “Guerra à Pobreza” e seus desdobramentos, que tinham raízes nos anos 1930, com o advento do New Deal de Roosevelt (Mattos, 2014).

Tabela 4. Evolução histórica do emprego público. Em números absolutos (em milhares). Todas as esferas de governo somadas

Anos	Total de Servidores
1950	5934
1960	8307
1965	10010
1970	12496
1980	16202
1990	18151
2000	20571
2010	22491
2020	22789
2021(*)	21613

Fonte: US Bureau of Census. Elaboração própria.

(*) último dado disponível - março de 2021

Os dados da Tabela 5 reforçam o que temos dito acima, revelando que o peso do emprego público em relação ao total de ocupados aumentou nas últimas décadas, passando a exibir certa estabilidade a partir dos anos 1970, com o advento das políticas neoliberais ou, mais especificamente, com a adoção de

políticas econômicas conservadoras – especialmente no que se refere às políticas públicas e às políticas de emprego. Os dados mostram que, mesmo com a mudança estrutural marcante ocorrida no mercado de trabalho dos EUA (perda de peso das atividades manufatureiras e expansão absoluta e relativa das ocupações nas atividades de serviços), a expansão do emprego público não saiu de sua rota, que depende de fatores distintos dos que prevalecem no setor privado.

Tabela 5. Emprego público nos EUA

Evolução Histórica em Relação a outras Formas de Emprego Seleccionadas Percentuais em Relação ao Total da Ocupação								
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
Emprego Público	13,7	15,3	17,6	17,8	16,6	15,7	17,3	15,0
Ocupação em Manufaturas	37,0	35,9	31,9	27,5	22,0	18,8	13,6	13,9
Ocupação em Serviços	49,3	48,8	50,5	54,7	61,4	65,5	69,0	71,2

Fonte: US Bureau of Census. Elaboração própria.

Deve-se sublinhar, ademais, que a expansão do emprego público exibiu uma mudança importante de perfil nas últimas décadas, conforme se depreende dos dados organizados na Tabela 6. As informações relacionadas ao emprego público no âmbito federal, onde se concentram as carreiras típicas de Estado, mostram, por exemplo, uma expansão do emprego público federal em relação à população e, em especial, das atividades sociais (aqui representadas pelas atividades em saúde pública).⁶ Da mesma forma, o advento de uma sociedade cada vez mais violenta e desigual, governada por valores liberais e/ou individualistas, especialmente desde os anos 1980, mostram uma elevação do peso relativo das atividades de repressão (polícia e atividades semelhantes), mesmo que, no conjunto do emprego público, esteja havendo um recuo desde os anos 1970.^{7, 8}

⁶ Os dados da expansão do emprego nas atividades de educação, que representam cerca de um terço do conjunto do emprego público dos EUA (tomadas em todas as esferas de governo), também mostram uma trajetória ascensionais ao longo do século XX, estabilizando-se nesse patamar também a partir de meados da década de 1970. Para mais detalhes, ver: Mattos (2011; 2013; 2014).

⁷ Para mais detalhes, ver: Mattos (2013; 2014).

⁸ Infelizmente, os dados do Censo dos EUA não têm atualizado os dados de emprego público segundo atividades, em âmbito federal, depois de 2013.

Tabela 6. População total, emprego público no âmbito federal e relação entre emprego e população. Total de empregados na esfera federal e em atividades selecionadas

Conteúdo	2013	2008	2000	1992	1988	1980	1976	1968	1964	1960	1954
População total (000000)	315,91	304,375	281,421	252,153	244,499	226,546	217,563	199,312	191,085	179,975	161,164
Emprego público (000)	2744	2768	2899	3046	3112	2898	2843	2984	2528	2421	2373
Saúde mais Hospitais	380830	340285	275559	318203	262607	264000	246000	193000	186000	175000	166000
Polícia (*)	192313	176885	105638	87616	78755	56000	57000	26000	23000	21000	17000
Adm Financeira (000)	141,5	110,2	136,8	132,4	142,6	101	106	88	84	80	80
Relações											
Emp público fed./ população (**)	86,9	90,9	103,0	120,8	127,3	127,9	130,7	149,7	132,3	134,5	147,2
saúde + hosp/ população (***)	1,21	1,12	0,98	1,26	1,07	1,17	1,13	0,97	0,97	0,97	1,03
polícia/ população (***)	0,61	0,58	0,38	0,35	0,32	0,25	0,26	0,13	0,12	0,12	0,11

Fonte: US Bureau of Census US

(*) inclui todas as atividades de polícia

(**) ocupados em cada setor por mil habitantes

No âmbito federal, encontram-se as carreiras de Estado, com contratos mais estáveis e, portanto, pouca variação ao longo do tempo. Não oscila com o ciclo econômico, dada a natureza das funções e, consequentemente, as características dos contratos de trabalho e, por isso, dos vínculos com a Administração Pública. Assim, em âmbito federal são poucos os contratos de tempo parcial, por exemplo, enquanto no caso dos servidores de âmbito estadual ou local, cerca de 40% deles atuam na forma de contratos de tempo parcial e/ou com vínculos menos estáveis com a administração pública.

O perfil do emprego público em âmbito federal nos EUA, segundo área de atuação dos servidores, revela que cerca de 29% se encontram em atividades de defesa e de relações internacionais, cerca de 22% nas atividades de correios (atividades postais de diversas naturezas), cerca de 5% nas atividades de administração financeira, cerca de 14% nos setores de serviço e de atuação em hospitais e menos de 0,5% nas atividades de educação.⁹ Os dados da Tabela 7 revelam a maior estabilidade do emprego no âmbito federal, olhando-se os números absolutos.

Tabela 7. Evolução do emprego público nos EUA. Por esfera de governo (em milhares de postos de trabalho) desde a crise do subprime. Datas selecionadas

	2007	2010	2013	2019	2020(*)	2021(*)
Emprego Público Total	19183	19557	18844	19557	22774	21613
Esfera Federal	2730	3008	2744	2844	2879	2882
Estadual Mais Local	16453	16549	16100	16713	19895	18731
Memo (Percentuais)						
Federal	14,2	15,4	14,6	14,5	12,6	13,3
Estadual Mais Local	85,8	84,6	85,4	85,5	87,4	86,7

Fonte: US Bureau of Census. Elaboração própria. Dados ajustados sazonalmente. (*) dados referentes ao mês de março em cada um dos anos.

⁹ Para mais detalhes sobre estes números e a realidade do serviço público nos EUA, com destaque para as carreiras de Estado e as ocupações na esfera federal, ver: Mattos (2011; 2013).

Por fim, a trajetória recente do emprego total (público mais privado) e do emprego público, em particular, conforme exibe a Tabela 8, ademais de ilustrar um aspecto mais geral (pois mostrado em dados muito agregados) do comportamento do mercado de trabalho dos EUA em tempos de pandemia, revela também a conhecida estabilidade do emprego público em âmbito federal. Os dados revelam os efeitos da recessão nas ocupações totais (não agrícolas), com queda de expressivos 4,5% entre março de 2020 e março de 2021 (dado mais recente disponível), enquanto o emprego público manifestou queda de 5,1%, toda ela concentrada nas atividades de âmbito estadual e também local – e, dentre estas, com especial colaboração do que ocorreu nas atividades de educação.¹⁰

Tabela 8. Evolução recente do emprego público (em milhares). Por esferas de governo. Em relação ao total de ocupados não agrícolas

Situação de Emprego	Março 2020	Fevereiro 2021	Março 2021	Var 21/20(*)
Total de Ocupados Não Agr.	150840	143204	144120	-4,5
Emprego Público Total	22774	21477	21613	-5,1
Federal	2879	2875	2882	0,1
Estadual	5242	4956	5002	-4,6
Estadual em Educação	2536	2277	2326	-8,3
Estadual Outros, Além de Educ.	2706	2679	2675	-1,1
Local	14653	13646	13729	-6,3
Local Em Educação	8009	7360	7436	-7,2
Local Outros, Além de Educ.	6643	6286	6293	-5,3
Percentuais em Relação ao Total				
Total de Ocupados Não Agr.	100	100	100	
Emprego Público Total	15,1	15,0	15,0	
Federal	1,9	2,0	2,0	

segue

¹⁰ Destaque-se que os servidores da área de educação não são apenas os professores(as), mas todo um conjunto de servidores fundamentais para a execução da atividade fim (envolve motoristas, merendeiras, outros contingentes de pessoal de apoio etc.).

Estadual	3,5	3,5	3,5	
Estadual Em Educação	1,7	1,6	1,6	
Estadual Outros, Além De Educ.	1,8	1,9	1,9	
Local	9,7	9,5	9,5	
Local Em Educação	5,3	5,1	5,2	
Local Outros, Além De Educ.	4,4	4,4	4,4	

Fonte: US Bureau of Census. Elaboração própria.

(*) março de 2021 contra março 2020; variação percentual

O que este esforço interpretativo da evolução histórica do emprego público nos EUA demonstra é que há algumas semelhanças com o caso brasileiro, notadamente no que se refere ao perfil, magnitude e características do serviço público segundo as esferas de governo.¹¹

Considerações finais

Este estudo buscou apresentar um quadro geral do perfil e das características do serviço público em diversos países, tanto desenvolvidos, mas também os da América Latina, para estabelecer pontos de comparação com o Brasil. Na última seção, foi apresentado um panorama mais detalhado sobre o caso dos EUA, tomando-se alguns indicadores históricos e também dados mais recentes, em maior detalhe nesses últimos.

Pretendeu-se, através da análise de diversas características dos servidores públicos, gerar uma reflexão que permitisse avaliar as características do emprego público brasileiro sob uma perspectiva científica comparada. Entre as características do emprego público, foram avaliados aspectos como a dimensão das ocupações do setor público no mercado de trabalho e a magnitude das remunerações. Do mesmo modo, procurou-se avaliar o peso dos gastos do Estado, em diversos países, com seus servidores, como também o tamanho do gasto público com juros da dívida pública. Desta forma, foi possível estabelecer bases de comparação para avaliar se de fato o Estado brasileiro é “inchado”, analisando-se esta afirmação genérica

¹¹ Para uma análise percuciente sobre este e outros aspectos do emprego público no Brasil, ver Cardoso Jr. & Sousa (2021).

segundo diversos aspectos, todos eles embasados em evidências concretas e procedimentos metodologicamente consistentes. Os dados internacionais foram obtidos em publicações oficiais de instituições multilaterais. No caso específico dos EUA, os dados foram retirados do Censo daquele país.

A comparação internacional feita aqui ilustra, de forma cabal, a importância dos servidores públicos em uma sociedade capitalista. Os dados que permitem o estabelecimento de uma análise comparativa mostram que não há nada de anômalo no que se refere às funções exercidas pelo Estado no Brasil e em especial na institucionalidade do serviço público brasileiro. Com rigor técnico e boa base em dados oficiais de vários países, é possível rebater, de forma assertiva, todos os argumentos que os detratores do Estado e dos servidores públicos esgrimem contra o serviço público nacional. Lamenta-se que o “senso comum” tenha tantos adeptos no Brasil – talvez justamente pela ausência de debates econômicos e políticos racionais na mídia oligopolista nacional.

Os dados apresentados para ilustrar a realidade do serviço público nos EUA reforçam algumas das conclusões reunidas neste artigo. Em primeiro lugar, salta aos olhos que, no Brasil, a participação do emprego público no conjunto da ocupação seja cerca de 30% a 50% menor do que nos EUA. Enquanto, no Brasil, pode-se afirmar que o peso relativo do emprego público no conjunto da ocupação é de cerca de 11%, nos EUA essa proporção tem oscilado, nas últimas décadas, em torno de 15%. E nos EUA só não é maior pois, como se sabe, aquele país não tem um sistema público de saúde (atividades que geram muitos postos de trabalho na totalidade dos países que tenham um sistema público, como é o caso também do Brasil), o que, aliás, o diferencia de forma acintosa dos demais países desenvolvidos.

Nos EUA, assim como na maioria dos países, os servidores de carreiras típicas de Estado e de “elite” do serviço público encontram-se vinculados, em sua grande maioria, à esfera federal de governo. No Brasil, não é diferente. No Brasil, assim como nos EUA, os servidores lotados na esfera federal representam apenas cerca de 15% do total de ocupados no serviço público. Ademais, da mesma forma que nos EUA, as formas mais precárias de inserção trabalhista dos servidores reúnem-se nas esferas subnacionais de governo. E a maioria no âmbito executivo da esfera de poder.

Uma parcela significativa dos contratos de trabalho de servidores lotados nos âmbitos estadual e local, no Brasil, notadamente no poder

executivo (grande maioria dos casos), revelam ou a presença de salários muito baixos, mesmo para o padrão nacional, ou então também são marcados por deterioração e flexibilização das relações de trabalho.

De todo modo, nos EUA há uma parcela expressiva de emprego público no conjunto das ocupações, cerca de 16%, com pouca variação nos últimos 30 anos, mesmo sendo um país de dimensão continental, de economia do setor privado enorme e de forte tradição do liberalismo econômico e político. Desta forma, em suma, deve-se ter sempre em vista que os Estados nacionais têm papel decisivo para o desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental dos países. O caso brasileiro não é diferente, evidentemente. As políticas públicas, para atingirem os objetivos acima propostos, devem ser executadas por servidores públicos bem formados e bem treinados em suas respectivas funções, muitas vezes com investimentos feitos pelo próprio Estado em ambas as tarefas (treinamento funcional e formação profissional).

Referências

- CARDOSO JR., J. C. & SOUSA, V. E. O Funcionalismo Público na Federação: novas evidências sobre ocupação, escolarização, remuneração e atuação da burocracia pública brasileira. In: MARQUES, R. & CARDOSO JR., J. C. (2021). *Rumo ao Estado Necessário*. Brasília: Fonacate, 2021.
- CEPAL. Comissão Econômica para América Latina e Caribe. *Panorama Laboral 2017*. Santiago: Cepal, 2017.
- FMI. Fundo Monetário Internacional. *International Financial Statistics Yearbook*. IMF, 2018.
- FMI. Fundo Monetário Internacional. *Fiscal Monitor: Policies for the Fiscal Recovery*. IMF, 2020.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Atlas do Estado Brasileiro*. Rio de Janeiro: Atlas do Estado Brasileiro, 2020.
- KAPSTEIN, E. *Governare la ricchezza: il lavoro nell'economia globale*. Roma: Carocci Editore, 1999.
- MADDISON, A. Origins and Impact of the Welfare State, 1883-1983. Banca Nazionale del Lavoro, *Quarterly Review*. Roma, n. 148, March, 1984.

- MARQUES, R. & CARDOSO JR., J. C. (orgs.). *Rumo ao Estado Necessário*. Brasília (DF): Fonacate e Servir Brasil, 2021.
- MATTOS, F. A. Emprego Público Em Perspectiva Internacional: evolução histórica e diferenças nos perfis. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.
- MATTOS, F. A. M. Trajetória do emprego público nos EUA. *Locus: Revista de História* (UFJF), v. 19, n. 1, 2013.
- MATTOS, F. A. M. Evolução do emprego público nos Estados Unidos desde Franklin Roosevelt aos dias atuais. *Ensaio FEE*, v. 35; n. 1; 2014.
- OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe*. OCDE, 2020.
- ROSE, R. (org.). *Public employment in Western Nations*. Cambridge University Press, 1985.
- SACCHET, S. C. Qualificando o Debate sobre os Diferenciais de Remuneração entre Setores Público e Privado no Brasil. Brasília: *Cadernos da Reforma Administrativa*, Fonacate, 2020.