



Universidade de Brasília - UnB
Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares - CEAM
Núcleo de Estudos de Saúde Pública - NESP
Programa de Políticas de Recursos Humanos de Saúde - POLRHS

Subsídios para o Plano de Reordenamento dos Recursos Humanos no Âmbito do Ministério da Saúde

Tendências Internacionais do Peso Relativo do Emprego Público no Emprego Total 1985-2000¹

- Países da OECD -

RELATÓRIO

Brasília-DF
Setembro/2004

¹ Este texto faz parte da produção do Observatório de Recursos Humanos em Saúde (NESP/CEAM/UnB), que conta com patrocínio do programa de cooperação OPAS/Ministério da Saúde. Pode ser encontrado na categoria *Gestão* da seção *Projetos e Estudos* do sítio web: <http://www.observarh.org.br/nesp>. Contribuições e sugestões podem ser enviadas para o endereço eletrônico: observarh.unb@observarh.org.br.

1. Introdução

Este relatório visa apresentar e problematizar uma série de dados concernentes ao estoque de servidores públicos no âmbito dos países membros da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômicos (OECD, sigla em inglês), com o objetivo de contribuir para o Plano de Reordenamento dos Recursos Humanos no âmbito do Ministério da Saúde.

O procedimento adotado para a apresentação e discussão dos dados segue o seguinte caminho: breve contextualização histórica das reformas do Estado, a partir das reformas *keynesianas*; tendências atuais do debate sobre a reforma do Estado; apresentação dos dados; análise dos dados; considerações finais.

Cabe esclarecer que a totalidade dos dados aqui considerados são procedentes do sítio web da OECD (<http://www.oecd.org>).

2. Breve contextualização histórica das reformas do Estado, a partir das reformas *keynesianas*

Enredado numa crise de superprodução relativa - para utilizar a terminologia *marxiana* - de proporções catastróficas, o mundo pós-1929 encontrou num novo modo de intervenção do Estado na economia sua tábua de salvação. Não que antes não houvesse qualquer atuação do Estado nos assuntos econômicos. Tratava-se agora, porém, de uma intervenção estratégica, caracterizada pela promoção do aumento da demanda agregada.

De fato, de acordo com as idéias do economista inglês John Maynard Keynes, para eliminar o desemprego e estimular o crescimento da renda, o governo deveria recorrer a déficits públicos, elevando gastos ou diminuindo impostos, como um caminho de aumentar a demanda agregada que, para Keynes, era o determinante do produto. Demanda agregada corresponde à soma do consumo, dos investimentos, dos gastos governamentais e das exportações.

Assim, o endividamento do Estado seria o elemento diferencial capaz de resgatar empresários, trabalhadores e consumidores da anarquia infernal do livre jogo do mercado. Com esse novo pacto, o mundo assistiu a décadas de desenvolvimento econômico e bem-estar social, pois o modelo *keynesiano* redundou não apenas em aumento da capacidade produtiva, mas também em conquistas sociais em todos os campos: educação, saúde etc. O novo modelo fundia sucesso econômico com sucesso social.

No entanto, o segredo do sucesso desse modelo – o endividamento público – seria, segundo seus críticos, o segredo de seu fracasso. A mão que acudira a economia e a sociedade agora as empurrava para o abismo. O endividamento público agia como um bumerangue que atingia mortalmente seus antigos protegidos. De fonte de energia, o Estado transformava-se em dreno; de salvador, convertia-se em vampiro. Era necessário, portanto, debilitá-lo para permitir a alforria e o refortalecimento da economia e da sociedade.

Na maioria esmagadora dos países, a partir de meados dos anos 70, fortaleceu-se a idéia, que viria a ser dominante, segundo a qual o Estado havia inchado. Era oneroso e ineficiente. Nos países pobres ou em desenvolvimento, era tido, ainda, como protecionista e corrupto. As reformas que se seguiram, chamadas de neoliberais, uma vez que faziam renascer a confiança na auto-regulação do mercado e a desconfiança na regulação do Estado, resultaram, entre outros impactos, na redução do estoque de trabalhadores diretamente contratados pelo Estado e na contenção salarial dos que se encontravam nessa condição.

O fenômeno, conhecido como *downsizing*, iniciou-se nos anos 1980 e, embora esteja sendo seriamente criticado e revisto, não se pode dizer que tenha encerrado completamente seu ciclo. Suas diretrizes e metas econômicas são política, fiscal, contracionista e controle da inflação. Ambas deveriam, supostamente, ser o veículo econômico da prosperidade social.

Equilibrada a economia, por meio da eliminação do principal fator de desequilíbrio, a saber, a intervenção tida como desmedida do Estado, estariam dadas as condições para a retomada do equilíbrio social. No entanto, o que deveria ser meio, passou com o tempo a aparecer como um fim em si mesmo. Segundo os críticos da onda neoliberal, os objetivos estritamente econômicos se autonomizaram e perderam de perspectiva os seus desdobramentos sociais.

Essa sucessão de crises, soluções e novas crises, pode ser vista como uma saga antianômica, até aqui sem desfecho, em que os remédios acabam se convertendo em fonte de novos males. Passa-se a seguir à análise das principais tendências críticas do projeto de reforma neoliberal do Estado.

3. Tendências atuais do debate sobre a reforma do Estado

Contra as tendências neoliberais surgiram três tendências principais:

- a) uma tendência passadista, expressa por setores da esquerda mais tradicional e do nacionalismo, que interpretou as reformas neoliberais basicamente como um processo de destruição do Estado e perda de uma situação favorável anterior;
- b) uma tendência democrático-progressista, que abriga setores de uma esquerda mais moderna e da social-democracia e comporta importantes diferenças, mas possui em comum a defesa de critérios de eficiência, transparência, probidade e valorização da capacidade do Estado de intervenção seletiva, normatização, regulação e fiscalização; e
- c) uma tendência autonomista inclusivista, representada por uma nova geração de economistas, muitos integrantes dos quadros do Banco Mundial, que critica o descolamento promovido pelo neoliberalismo entre os objetivos econômicos e os objetivos sociais e reafirma a convicção de que o mercado, a par de uma intervenção discreta do Estado, pode suscitar a prosperidade da economia e da sociedade.

Os limites entre essas tendências até certo ponto são convencionais, já que uma série de intercessões entre elas é possível e efetivamente ocorre. A primeira das três parece francamente a mais inconsistente, por pugnar um Estado cujo tamanho é incompatível com os atuais padrões econômicos e predisposições ideológicas vigentes para o seu financiamento.

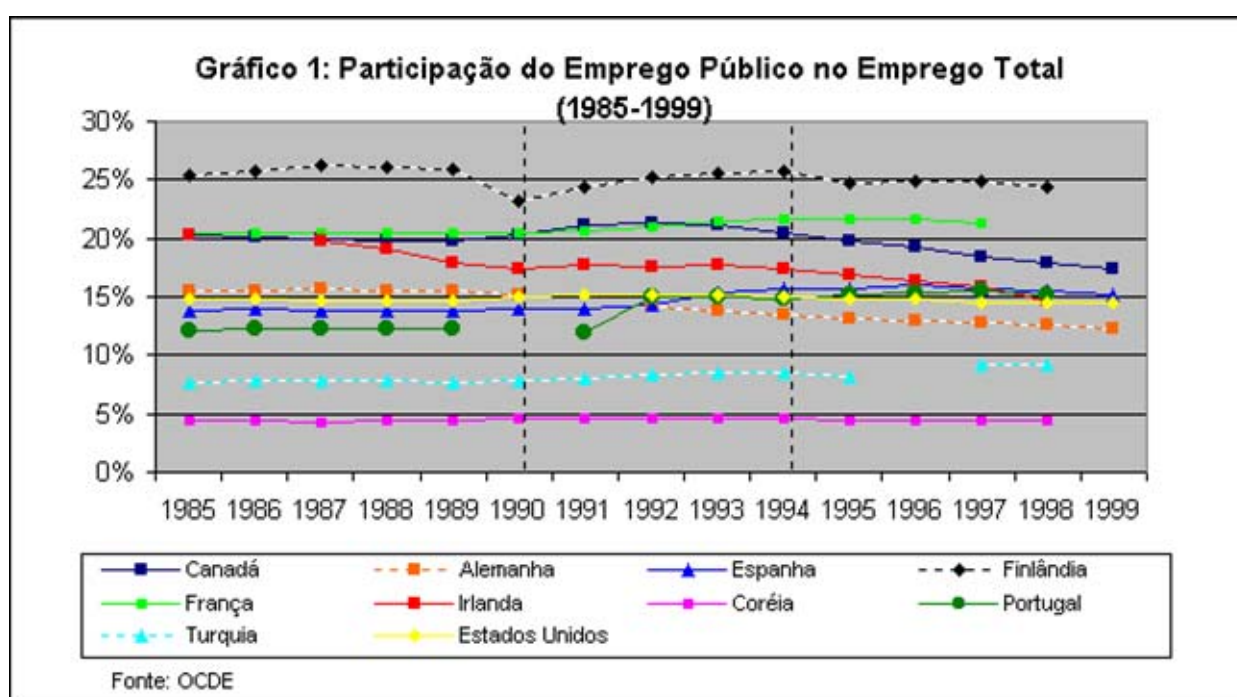
A segunda tendência vai ao encontro de demandas sociais urgentes, tanto em países desenvolvidos quanto aqueles em desenvolvimentos e ainda mais os países pobres. No entanto, enfrenta também, embora em menor medida, as objeções feitas contra o alto custo de financiamento de um corpo de servidores públicos suficientemente numeroso e relativamente bem-pago, por um Estado que, como empregador, seja atraente o bastante para trabalhadores altamente qualificados.

A terceira tendência pretende o fortalecimento do mercado como via do fortalecimento da sociedade, por um caminho que não passe pelo fortalecimento do Estado, conforme sustentado por Keynes. Aqui o papel das agências multilaterais como o Banco Mundial, o Banco

Interamericano de Desenvolvimento etc. é decisivo. Seu papel consiste no incentivo a políticas focalizadas de inclusão de setores total ou parcialmente alijados do mercado. Para aqueles com suficiente poder de compra, o suprimento das diversas demandas de cunho social seria satisfeito pelo mercado.

As três tendências, além da tendência neoliberal, ainda atuante, devem dar conta da intervenção em um quadro de estoque de servidores que, nos países membros da OECD, apresenta-se *grosso modo*, conforme os dados dos quadros e tabelas a seguir.

4. Apresentação e análise dos dados



O gráfico 1 indica que, dos dez países retratados, três apresentam quedas mais acentuadas na participação do emprego público no total do emprego: Canadá (3 p.p.), Alemanha (4 p.p.) e Irlanda (5 p.p.); um apresenta queda discreta: Finlândia (1 p.p.); três apresentam manutenção do percentual: França, Coréia e Estados Unidos; dois apresentam alta discreta: Espanha e Turquia (ambos com 1 p.p.); e um apresenta tendência acentuada de alta: Portugal (3 p.p.).

Tabela 1: Participação do Emprego Público no Emprego Total (%)

	1985	1990	1997	1998	1999
Canadá	20,2	20,3	18,5	17,9	17,5
República Tcheca			15,3	15,3	15,4
Finlândia	25,3	23,2	25,0	24,3	
França	20,5	20,4	21,3		
Alemanha	15,5	15,1	12,9	12,6	12,3
Grécia			7,2	6,9	
Hungria			22,8	22,7	21,4
Irlanda	20,2	17,4	15,9	14,6	
Islândia		14,6			
Itália			15,5	15,4	15,2
Coréia	4,5	4,5	4,4	4,5	
Luxemburgo		8,0			
Holanda	15,1	12,9	12,6	12,4	12,2
Portugal	12,1		15,5	15,2	
Espanha	13,8	14,0	15,7	15,5	15,2
Turquia	7,7	7,9	9,3	9,1	
Reino Unido	21,6	19,5	12,9	12,7	12,6
Estados Unidos	14,8	14,9	14,6	14,5	14,6

Fonte: OECD

A tabela 1 agrega informações sobre mais alguns países, algumas bastante descontínuas. Entre as mais consistentes estão a da queda da participação do emprego público no total do emprego na Holanda de quase 3 p.p. e a do Reino Unido de exatos 9 p.p., ambos no período de 1985 a 1999. República Tcheca, Hungria e Itália aparecem estáveis, porém o período de cobertura dos dados é muito restrito: de 1997 a 1999. Caso semelhante é o da Grécia, que, igualmente estável, possui dados referentes somente a 1997 e 1998.

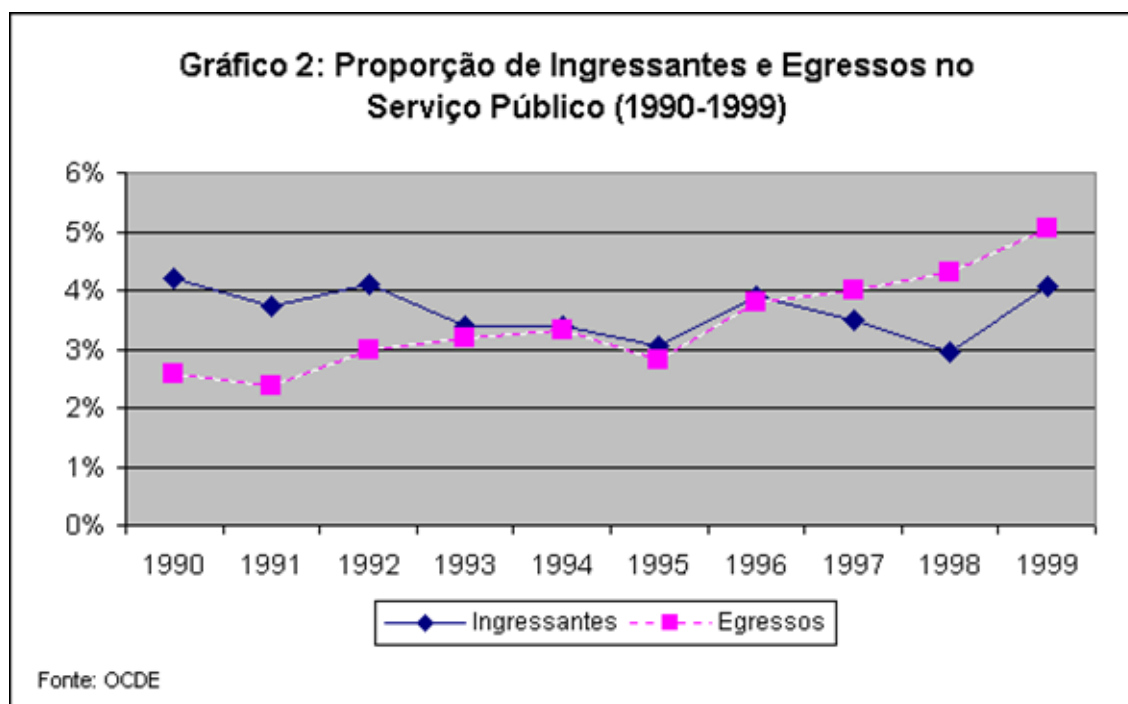
Tabela 2: Participação dos Gastos Totais do Setor Público no PIB (%)

	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Áustria	11,36	10,99	11,96	11,68	10,37	10,27	10,26	-
Bélgica	-	10,82	11,60	11,54	11,39	11,28	-	-
República Tcheca	-	-	7,14	7,73	-	-	-	-
Dinamarca	18,37	18,08	16,99	16,39	16,19	16,44	-	-
Finlândia		14,98	15,15	15,46	14,24	13,68	13,35	-
França	11,83	10,95	11,06	11,16	11,03	10,97	11,03	-
Alemanha	8,63	8,12	9,49	9,84	8,38	8,14	8,03	7,87
Islândia	-	7,65	-	-	-	-	-	-
Irlanda	-	11,47	11,00	10,50	9,95	9,36	8,71	-
Itália	11,59	12,50	9,06	10,13	7,04	6,95	6,89	-
Luxemburgo	-	5,80	-	-	-	-	-	-
Holanda	9,30	8,26	7,60	7,53	2,91	2,86	2,83	-
Nova Zelândia	-	11,19	9,42	9,45	9,60	9,87	-	-
Polônia	-	-	10,75	10,21	10,24	9,47	-	-
Portugal	-	11,07	13,27	13,45	13,63	13,79	14,03	14,68
Espanha	7,99	8,92	9,42	9,36	9,03	-	-	-
Suécia	19,94	20,28	15,49	-	-	-	-	-
Suíça	-	10,00	11,05	11,22	10,97	10,67	-	-
Reino Unido	12,20	11,96	8,78	8,29	7,84	-	-	-

Fonte: OECD

Na participação em termos percentuais dos gastos do Setor Público no PIB, conforme a tabela 2, quatro países apresentam quedas acentuadas: Holanda (mais de 6 p.p.), Itália, Suécia e Reino Unido (mais de 4 p.p.); oito apresentam quedas mais discretas: Irlanda (mais de 2 p.p.), Áustria, Dinamarca, Finlândia, Nova Zelândia e Polônia (mais de 1 p.p.), França e Alemanha (menos de 1 p.p.); quatro apresentam alta discreta: Bélgica, República Tcheca e Suíça (menos de 1 p.p.), Espanha (mais de 1 p.p.); um apresenta alta mais acentuada: Portugal (mais de 3 p.p.).

Os dados da Tabela 2 são consistentes com os do Gráfico 1 e da Tabela 1. Todos eles reforçam uma tendência de queda do peso específico do Setor Público, seja em relação ao conjunto do emprego, seja em relação ao conjunto da atividade econômica. Deve-se ressaltar, inclusive, que essa perda relativa de peso é ainda mais acentuada na Tabela 2. Desse modo, os dados referentes à participação dos gastos em termos percentuais no PIB dos países apresentados revelam com maior eloquência o sentido redutor da chamada onda neoliberal sobre o papel do Estado na economia e na sociedade.



Os dados fornecidos pelo Gráfico 2 indicam um predomínio nítido dos que ingressam no serviço público sobre os que o deixam nos anos de 1990, 1991 e 1992. De 1993 a 1996, a tendência é de equilíbrio, com levíssima vantagem para a proporção dos que ingressam. A partir de 1997, a situação se inverte, e passam a dominar nitidamente os que deixam o serviço público sobre os que nele ingressam. A OECD indica essa reversão de tendência como um provável efeito da diminuição relativa da atratividade dos cargos ou empregos públicos em comparação com aqueles oferecidos por instituições privadas ou não-governamentais, decorrente eventualmente de perdas salariais, possível flexibilização da estabilidade no emprego, redução de benefícios previdenciários etc.

5. Considerações finais

Os dados fornecidos pela OECD são inequívocos no sentido de apontar uma redução do peso do serviço público no total do emprego e dos gastos públicos no conjunto da atividade econômica. No entanto, a se tomar em consideração o vigor do alarde antiestatizante propagado pelos defensores da onda neoliberal, o recuo do Estado, expresso nos dados aqui apresentados, deve necessariamente parecer discreto. O tom categórico e mesmo triunfal sugere um encolhimento mais drástico da presença do Estado na economia e na sociedade, o que efetivamente não ocorre.

Não faz parte do escopo deste relatório identificar as causas dessa discrepância. Talvez nos passos seguintes desta pesquisa, quando forem examinados os impactos da onda neoliberal sobre as dimensões dos Estados latino-americanos, a sensação da disparidade se desfaça. Porque a retórica do enxugamento do Estado teve e tem como alvo certamente as máquinas estatais dos países mais desenvolvidos, mas é necessário examinar a possibilidade de que os Estados em desenvolvimento, em especial os latino-americanos, tenham sido atingidos de modo mais contundente.