

Alguns determinantes de sustentabilidade das Reformas da Administração Pública*

Indermit S. Gill

RSP

1. Introdução

Comecei a escrever este artigo com o objetivo de organizar meus pensamentos sobre o difícil tema da reforma da administração pública. A finalidade imediata era preparar um comentário a respeito de uma apresentação sobre reformas administrativas no Brasil, feita pelo senhor Luiz Carlos Bresser Pereira, ministro da Administração Federal e Reforma do Estado do Brasil, e pela senhora Kate Jenkins, consultora do ministério e anteriormente chefe da Unidade de Eficiência da primeira-ministra Margaret Thatcher. Também senti que isso me ajudaria a entender as inconsistências com as quais os especialistas da gestão do setor público e os economistas especializados em temas trabalhistas abordam o problema da reforma do emprego público.

Comentar a atuação do ministro Bresser Pereira representa um momento oportuno para tratar dessa questão, porque seu trabalho e seus escritos estão notavelmente livres das contradições que menciono acima. Ele tem escrito de maneira prolífica e clara sobre a questão da reforma do Estado. Quando vim ao Brasil para trabalhar na questão da reforma do emprego público, há dois anos, ficou rapidamente óbvio para mim — antes mesmo de conhecer o ministro e sua secretária-executiva, Cláudia Costin — que as bases da reforma administrativa haviam sido lançadas e que eram sólidas. Portanto, não havia muita necessidade de se trazer mais peritos em reforma do setor público — o ministro era um deles, além de outros que trabalhavam diretamente com ele, como Kate Jenkins. De qualquer forma, o desempenho de esforços para reformar a administração pública, apoiados pelo Banco Mundial, tinha sido pouco brilhante.

Indermit Gill,
Economista do
Banco Mundial
para Desenvol-
vimento Humano
na América
Latina e Caribe,
PhD em
Economia pela
*University of
Chicago*

Traduzido por
René Loncan

A abordagem que adotamos, em vez disso, foi tomar o quadro geral desenvolvido pelo Ministério como ponto de partida para o trabalho empírico, para o que reunimos uma equipe de competentes economistas especializados em temas trabalhistas. A tendência natural dessa equipe — composta por economistas brasileiros e do Banco Mundial¹ — era centrar-se no que se pode chamar, de maneira ampla, de eficiência externa do emprego público, ou seja, determinar até que ponto a remuneração e as condições de emprego no governo estavam, *grosso modo*, alinhadas com aquelas do setor privado, e não para tratar de considerações de eficiência interna, i.e., como melhor organizar as agências e funções do governo.²

Outra maneira de examinar as idéias sobre a reforma do Estado, segundo Bresser Pereira (1997; 1998), seria classificá-las em três conjuntos de questões:

- o tamanho do Estado, ou a delimitação das responsabilidades estatal e privada;
- o papel regulador do Estado;
- a capacidade financeira e administrativa do Estado para intermediar grupos de interesse.

Quando começamos nosso trabalho, em fins de 1996, o que se segue parecia ser o estado de coisas com relação a cada uma dessas questões: em primeiro lugar, com relação à delimitação entre o privado e o público, estava claro que o Brasil caminhava na direção certa, o que era evidenciado de forma bastante visível pelo ritmo e alcance da privatização das empresas públicas; em segundo lugar, com relação ao papel regulador do Estado, havia um considerável repensar do quadro regulador no contexto da liberalização econômica e da privatização, mas havia pouco élan para reformar as regulações trabalhistas; em terceiro, com relação à capacidade financeira e administrativa do Estado, havia uma preocupação considerável com a carga fiscal do governo, associada em grande medida aos custos dos salários e pensões dos servidores públicos; finalmente, com relação à capacidade política do Estado, o pensamento dominante era que, embora os servidores públicos recebessem vantagens generosas, eles eram de um modo geral mal pagos. As aposentadorias relativamente generosas que recebiam eram consideradas como compensações parciais por uma vida de austeridade. A capacidade política do Estado de intermediar grupos de interesse dos setores público e privado era limitada pelo estereótipo do servidor público desmotivado por ser extremamente mal pago.

Foi essa última percepção que levou Zylberstajn (1994) a observar, alguns anos antes, que a falta de “políticas coerentes e permanentes de recursos humanos, combinada com salários extremamente baixos, havia minado seriamente a motivação e o comprometimento dos servidores públicos” (ênfase minha). Nosso foco na eficiência externa foi motivado, em parte, pela tentativa de chegar a soluções sustentáveis para o problema

da carga fiscal do emprego público. Se verdadeira, a remuneração extremamente baixa dos servidores públicos, combinada com uma carga fiscal insustentável do emprego público, teria exigido uma política de enxugamento maciço e um melhor pagamento para os funcionários mantidos. Isso não teria sido um bom presságio para os esforços em curso a favor do enxugamento por parte do Governo Federal, sob a responsabilidade do ministro Bresser Pereira e governos estaduais reformistas, tais como o de São Paulo: a experiência com a reforma do serviço público tinha sido geralmente constituída de surtos de demissão em massa de trabalhadores do setor público, em países que passavam por ajustes estruturais, seguidos freqüentemente de grandes contratações, um fenômeno suficientemente comum para ter recebido o apelido de “a síndrome da porta giratória”.

O resultado trouxe-nos três diferenças fundamentais entre os episódios desencorajadores que havíamos aprendido a esperar e o que realmente estava acontecendo no Brasil:

- em primeiro lugar, o governo havia embarcado numa reforma administrativa que era obviamente criação sua e que havia sido bem pensada;
- em segundo, isso era parte de um repensar geral do Estado, mais que um esforço isolado de um ministro reformista;
- em terceiro, o estereótipo do servidor público mal pago era, em muitos casos, um mito.

Politicamente, esses aspectos poderiam significar a diferença entre sucesso e fracasso. Gosto de pensar que investigações empíricas patrocinadas pelo Banco Mundial tenham ajudado um pouco a separar os fatos reais da ficção, no que diz respeito às diferenças de remuneração entre o setor público e o privado; e, em menor escala, a reforçar a capacidade política do Estado de fazer com que os grupos de interesse comesçassem a assumir parte do ônus do ajuste estrutural.

O presente artigo compreende, inicialmente, um simples pano de fundo para se pensar sobre o emprego público; depois são discutidos os resultados do trabalho empírico que realizamos no Brasil nas áreas da reforma administrativa, da previdência social e do trabalho. Concluo explicando por que sou otimista quanto às reformas lançadas pelo ministro Bresser Pereira e sua equipe e que as considero duráveis. Não tenho qualificações para julgar se essas reformas passariam pelos testes de eficiência interna, isto é, se produziriam os ganhos de eficiência administrativa buscados. No entanto, as reformas em curso atendem a várias condições que os economistas exigiriam que fossem sustentáveis, tanto do ponto de vista da eficiência do mercado de trabalho quanto da viabilidade financeira. Ademais, essas condições, embora não suficientes para assegurar ganhos de eficiência administrativa, são necessárias para que os mesmos persistam, se conseguidos, ou seja, para que as reformas administrativas não sejam revertidas após alguns anos.

2. Um quadro analítico simples dos diferenciais de remuneração entre os setores público e privado

A Figura 1 ilustra um modelo simples de um mercado de trabalho para uma ocupação estabelecida.³ O eixo horizontal mostra o número de pessoas empregadas ou que oferecem seus serviços num ponto do tempo e numa determinada ocupação. O eixo vertical representa os salários e vantagens que uma ocupação oferece. Esses salários e vantagens assumem muitas formas, inclusive pagamentos atuais em dinheiro, benefícios futuros de aposentadoria, gratificações, condições atraentes de trabalho, com horário reduzido ou pouco esforço funcional, escritórios agradáveis, *status*, segurança no emprego etc. — enfim, todos os aspectos pecuniários e não-pecuniários que diferenciam um emprego de outro. Esse modelo compreende três pressupostos:

- a quantidade de mão-de-obra demandada pelo setor privado (D_p) na ocupação aumenta à medida que os salários e vantagens (W) caem;
- a quantidade de mão-de-obra demandada pelo governo (D_G) é fixada em Q_G e não depende dos salários e vantagens. O salário do governo é considerado como sendo determinado de forma exógena por uma legião de fatores, que incluem as condições econômicas gerais do país, o nível do déficit fiscal e considerações de ordem política;
- a oferta de mão-de-obra qualificada para a ocupação diminui à medida que a taxa de salários aumenta.

Se os salários e o emprego nessa ocupação fossem determinados pelo mercado, Q_2 pessoas estariam empregadas com o salário W_2 (a interseção da curva da oferta e da demanda total do mercado D_T). Quanto a esse salário, o mercado estaria em equilíbrio: o número de pessoas que gostariam de trabalhar na ocupação é igual ao número de vagas disponíveis, não havendo desemprego. No entanto, se o governo oferecer arbitrariamente salários e vantagens substancialmente diferentes (mais altos ou mais baixos) além do equilíbrio do mercado, o governo estará induzindo a uma distorção e poderá, por suas ações, criar desemprego.

2.1. Salários governamentais acima do nível de equilíbrio do mercado (caso 1)

A Figura 1 ilustra o caso em que os salários e vantagens governamentais (W_G) estão acima do nível de equilíbrio do mercado (W_2). O efeito de se estabelecer os salários e vantagens tão acima do nível do setor privado é o de que Q_3 pessoas gostariam de trabalhar por esses salários, embora o governo só esteja disposto a empregar Q_G delas. Isso deixa $Q_3 - Q_G$ que gostariam de ser empregados pelo governo, mas o

qual não pode empregá-las. Algumas dessas pessoas — um número entre $Q_1 - Q_0$ e $Q_2 - Q_G$ — aceitarão emprego no setor privado com salários e vantagens entre W_1 e W_2 . O número exato no setor privado e o salário de equilíbrio dependerão das práticas de contratação do governo e se este tem contratado ou não aquelas pessoas com os mais altos salários de reserva (pessoas que ficam entre Q_2 e Q_3 na curva de oferta), ou aquelas com os mais baixos salários de reserva (aquelas que ficam à esquerda de Q_G na curva de oferta), ou uma mistura dos dois tipos.

O pacote generoso de salários e de vantagens governamentais — embora seja bom para os poucos que o recebem — eleva falsas expectativas entre aqueles que não estão empregados, distorce o mercado de trabalho e cria desemprego. Uma vez que Q_3 pessoas gostariam de trabalhar para o governo pelos salários W_G , haverá entre $Q_3 - Q_2$ e $Q_3 - Q_1$ pessoas desempregadas (dependendo de onde caia o salário privado entre W_1 e W_2). Ou seja, elas estarão ativamente em busca de emprego com o salário W_G , mas nem o governo nem o setor privado poderão empregá-las por esse salário. Ademais, as pessoas que estiverem empregadas no setor privado estarão num equilíbrio instável, pois estarão constantemente procurando oportunidades para passar para o emprego governamental, onde o pacote geral de salários e vantagens é melhor, criando oportunidades para políticos sem escrúpulos. Esse problema poderia ser eliminado diminuindo-se o salário governamental para W_2 . Em W_2 , e somente em W_2 , o número de pessoas procurando trabalho na ocupação será exatamente igual ao número de cargos disponíveis.

2.2. Salários governamentais abaixo do nível de equilíbrio do mercado (caso 2)

A Figura 2 ilustra uma ocupação na qual os pressupostos são idênticos aos do caso anterior, salvo pelo fato de que o salário e as vantagens governamentais (W_G) são supostamente estabelecidos abaixo do nível (W_2) em que o mercado estaria equilibrado. Nesse caso, haveria Q_3 pessoas cujo salário de reserva para a ocupação seria igual ou inferior àquele oferecido pelo governo. No entanto, o setor privado estaria disposto a contratar Q_U pessoas a um salário de W_1 , e essas pessoas prefeririam trabalhar no setor privado. Com os salários e vantagens governamentais limitados a W_G , o setor privado estaria oferecendo mais para todos os empregados em potencial, e o governo ficaria incapaz de preencher quaisquer de suas vagas.

Não haveria desemprego aberto na ocupação — todo mundo que quisesse conseguir trabalho (Q_1) ao salário W_1 poderia encontrá-lo. No entanto, o desemprego estaria abaixo do potencial para a economia, limitado a Q_1 (em vez de Q_2), e os salários e vantagens na ocupação seriam

apenas W_1 (em vez de W_2). A economia não estaria desempenhando seu potencial: tanto o emprego governamental (e sua produção) como o salário na ocupação estariam abaixo do nível esperado.

2.3. Implicações

Num mercado de trabalho eficiente, os salários e vantagens governamentais devem ser comparáveis aos do setor privado. Se eles se afastarem substancialmente — por serem demasiado elevados ou demasiado baixos — conduzirão a ineficiências econômicas e a problemas sociais:

- se os salários e vantagens governamentais forem demasiado elevados, eles criarão expectativas irreais, na medida em que algumas pessoas receberão pagamento muito menor que outras por trabalho comparável, embora ambos os grupos sejam igualmente bem qualificados. Isso, por sua vez, impõe condições de trabalho instáveis ao setor privado e, se o governo for dominante, estimula o desemprego aberto. Isso também reforça a tentação de usar o emprego público para captar o favor do eleitorado, porque os políticos têm o poder de proporcionar diretamente remuneração mais alta que aquela que os trabalhadores podem obter no emprego privado;

- por outro lado, se o pacote de salários e vantagens governamentais for demasiado baixo, os cargos governamentais serão deixados vagos ou o governo será forçado a contratar pessoas que não estejam plenamente qualificadas para as responsabilidades que deverão assumir. Isso levará a ineficiências na prestação de serviços públicos e na regulação. Nesse caso, os políticos terão os meios de comprar apoio por meio do emprego público — proporcionando funções governamentais a serem preenchidas, que pagam menos que o trabalho no setor privado — somente se houver desemprego. Uma vez que uma das causas do desemprego é o mal funcionamento dos mercados de trabalho privados, as medidas para melhorar a sua eficiência podem ser um elemento vital de uma política de reforma sustentável do setor público.

O estabelecimento de salários para uma ocupação é difícil, e, a qualquer momento, o governo pode encontrar-se diante de algumas ocupações nas quais o salário é demasiado alto e de outras nas quais é demasiado baixo. Ao longo do tempo, à medida que mudam as condições do mercado de trabalho, as ocupações podem mudar de uma categoria para outra. Ademais, as pessoas podem tornar-se apegadas a seus empregos devido a benefícios de aposentadoria, *status* ou alguma característica específica do emprego, que pode ser mais valiosa para um detentor da função que para um candidato a ela. Isso pode reduzir a mobilidade e manter pessoas em empregos governamentais, mesmo quando as vantagens caem abaixo do nível do emprego alternativo.

De um modo geral, o mercado brasileiro de trabalho parece ser caracterizado mais por remuneração governamental demasiado alta que por uma demasiado baixa. Os dois aspectos mais reveladores são os de que, em geral, pessoas que detêm empregos governamentais não os abandonam pelo setor privado e muitos empregados do setor privado invejam o pagamento, as pensões e os pacotes de benefícios dos funcionários governamentais. Há, evidentemente, exceções, e é necessário investigação empírica para confirmar o alcance dessas características do mercado de trabalho.

Figura 1: Salários e emprego com a remuneração governamental acima do nível de equilíbrio do mercado

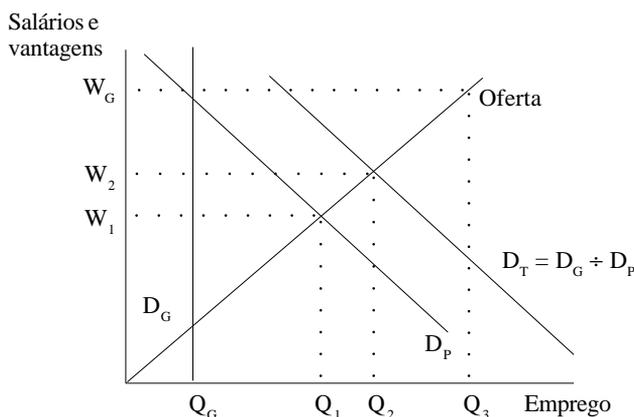
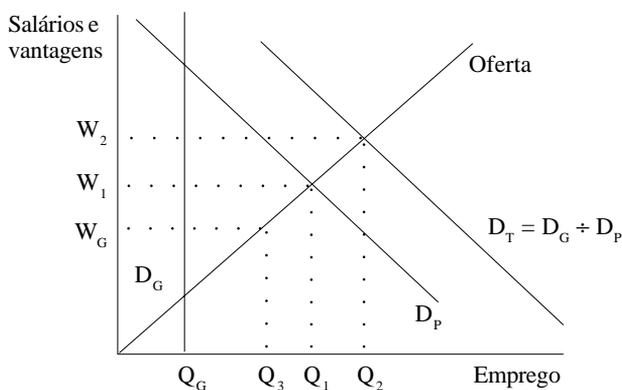


Figura 2: Salários e emprego com a remuneração governamental abaixo do nível de equilíbrio do mercado



3. Os servidores públicos são mal pagos ou excessivamente bem pagos no Brasil?

Quando começamos nossa investigação, uma das primeiras coisas que descobrimos, por meio do trabalho de um colega do Banco Mundial, foi que o Brasil não tinha um problema de superemprego agregado bruto no setor público. Utilizando uma amostragem de 90 países, Rama (1997) forneceu evidência confiável de que o quinhão da razão do emprego público no total (cerca de 9%) era inferior ao patamar previsto (cerca de 10%), para países em seu nível de desenvolvimento. Incluindo-se as empresas públicas, essa razão mudava para 12%, mas isso também não era considerado alto, segundo padrões internacionais. Naturalmente, isso não excluía a possibilidade de que algumas agências governamentais, estados, municípios ou empresas públicas estivessem com excesso de pessoal. Mas ficava difícil justificar cortes transversais nos níveis de emprego — uma receita conveniente para nós, economistas — para atacar o problema de uma fatura insustentável de pessoal público.

Utilizando o levantamento nacional de unidades domiciliares para 1995 (PNAD), calculamos os diferenciais de salários, pensões e estabilidade no emprego entre os setores público e privado. Nossas principais constatações foram:

- comparado com trabalhadores igualmente qualificados do setor privado, os salários e outras vantagens monetárias dos empregados públicos eram: de 30 a 50% mais altos para trabalhadores da administração federal e dos Poderes Judiciário e Legislativo; de 20 a 35% mais altos para empregados de empresas federais e estaduais; cerca do mesmo para servidores públicos estaduais; e de 5 a 15% mais baixos para trabalhadores das administrações municipais e dos setores de educação e saúde;

- ajustando-se as horas trabalhadas auto-informadas, sempre resultava um crescimento substancial das vantagens do setor público: os empregados do setor público, em todas as partes do governo, visivelmente trabalhavam menos horas em média que suas contrapartes do setor privado;

- comparada com trabalhadores semelhantes do setor privado, a estabilidade no emprego ou permanência em função era entre 25 a 75% mais alta para trabalhadores governamentais;

- comparados com as contrapartes do setor privado, os níveis de pensão dos servidores públicos eram de 25 a 50% mais altos, dependendo de seu nível salarial, gênero e ocupação.

As Tabelas 1, 2 e 3 resumem os resultados do trabalho empírico realizado pelo ex-Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Ministério da Previdência e pelo Banco Mundial.

Essas Tabelas mostram que, em setembro de 1995:

- um funcionário (hipotético) do Poder Judiciário, do sexo masculino, com 12 ou mais anos de escolaridade, que trabalhasse em Brasília, teria salário cerca de 50% mais alto, 80% mais de estabilidade funcional e poderia esperar uma pensão 75% mais alta quando se aposentasse, que um trabalhador semelhante do setor privado;

- de modo semelhante, um trabalhador (hipotético) do sexo feminino, que trabalhasse na administração pública do Estado do Rio de Janeiro, com 12 ou mais anos de escolaridade, teria mais ou menos o mesmo salário, cerca de 70% mais estabilidade funcional e poderia esperar uma pensão 40% mais alta que sua contraparte do setor privado;

- um professor (hipotético) em São Paulo ganharia cerca de 15 a 20% menos do que um trabalhador com habilidades semelhantes no setor privado, mas teria quase que 50% mais estabilidade no emprego e poderia esperar obter pensão 50% mais alta.

Esses exemplos ilustram o fato de que, especialmente quando se considera benefícios de pensão e estabilidade no emprego, é difícil provar que os servidores públicos são mal pagos no Brasil.

Tabela 1: Indicadores de vantagens salariais nos proventos do setor público. Porcentagem sobre o salário mensal do setor privado. Brasil, 1995.

Setor ou categoria de trabalhador	Não-ajustado	Ajustado segundo habilidades e outros atributos	Ajustado segundo outros atributos e horas trabalhadas
<i>Por setor de atividade:</i>			
Administração federal	162,5	23,1	28,9
Administração estadual	69,9	-7,8	-3,8
Administração municipal	-15,8	-31,9	-22,4
Judiciário e Legislativo	231,0	43,9	55,9
Militares	69,9	2,3	5,7
Educação e Saúde	18,0	-31,1	-15,6
<i>Por categoria de trabalhador:</i>			
Servidores públicos federais	207,0	40,8	46,3
Outros federais, contrato formal	166,4	27,0	36,3
Servidores públicos estaduais	60,5	-15,4	-5,5
Outros estaduais, contrato formal	95,3	10,3	18,0
Servidores públicos municipais	-2,8	-30,5	-17,9
Outros municipais, contrato formal	-32,8	-31,5	-20,9
Todos os trabalhadores com contrato informal	0,0	-42,6	-19,7

Fonte: Memorando Econômico de Países, Banco Mundial, 1998.

Nota: As características dos trabalhadores foram ajustadas segundo idade, educação, antigüidade, sexo e raça.

Tabela 2: Indicadores de vantagens de estabilidade no emprego no setor público. Porcentagem sobre a estabilidade média no setor privado. Brasil, 1995.

Setor ou categoria de trabalhador	Lacuna não-ajustada	Lacuna ajustada segundo os atributos dos trabalhadores
<i>Segundo estados selecionados:</i>		
Distrito Federal	110,5	80,7
Pernambuco	29,0	29,0
Bahia	12,5	16,7
Minas Gerais	33,3	23,1
Rio de Janeiro	94,1	72,1
São Paulo	72,7	47,0
Rio Grande do Sul	38,2	34,8

Fonte: Memorando Econômico de País, Banco Mundial, 1998.

Nota: As características do trabalhador foram ajustadas por idade, escolaridade, tempo de serviço, sexo e raça.

Tabela 3: Alguns indicadores dos diferenciais entre setor público e privado. Brasil, 1995.

Indicador	Ano, unidade	RGPS	Regime Jurídico Único	
			Somente Federal	Todos
Número de beneficiários	1997, milhões	17,00	0,96	2,86
Número de contribuintes	1997, milhões	29,00	1,03	3,13
Total de contribuintes	1997, R\$ bilhões	43,00	2,58	6,30
Total de benefícios	1997, R\$ bilhões	46,75	18,35	36,97
Benefícios médios sobre o salário mínimo	1998, razão	1,80	n.d.	n.d.
Poder Executivo	1998, razão	-	13,4	n.d.
Poder Legislativo	1998, razão	-	32,8	n.d.
Poder Judiciário	1998, razão	-	33,2	n.d.
<i>Média das pensões esperadas</i>				
Homens entre 0 a 8 anos de escolaridade	1995, R\$	335	n.d.	447
Homens com mais de 12 anos de escolaridade	1995, R\$	1000	n.d.	1747
Mulheres entre 0 a 8 anos de escolaridade	1995, R\$	190	n.d.	264
Mulheres com mais de 12 anos de escolaridade	1995, R\$	655	n.d.	927
Benefício médio sobre a contribuição	1997, razão	3:1	7:1	n.d.
Déficit atual	1997, R\$ bilhões	3,75	16,93	29,50
Dívida implícita de pensão	1997, R\$ bilhões	1500	-	-
Lacuna de financiamento (1998-2075)	1997, R\$ bilhões	3000	-	-

Fonte: MARE, Boletins Estatísticos, 1998; Memorando Econômico de País, Banco Mundial, 1998; Relatórios Informais do Banco Mundial sobre RGPS e RJU, 1998. Os dados são aproximados.

4. O que pode ser feito para enfrentar esses desequilíbrios?

Para que as reformas administrativas sejam sustentáveis (isto é, para minimizar a probabilidade de reversões posteriores), o emprego público deve basear-se na eficiência do mercado de trabalho. A regra mais importante a esse respeito é a de que a remuneração dos trabalhadores governamentais não deveria estar em desacordo com o pagamento e as condições de emprego no setor privado. Nossas conclusões dão a entender que esforços sustentáveis para reduzir as despesas com a folha de pagamento governamental deveriam ter como foco primordial:

- o cumprimento das horas de trabalho, a diminuição das pensões e limitações salariais estritas em nível federal;
- um misto de limitação salarial, pensões mais baixas e emprego reduzido em nível estatal;
- reduções dos níveis de emprego e de pensão, combinadas com aumentos seletivos da remuneração em nível municipal.

Essas idéias estão resumidas na Tabela 4.

Tabela 4: Medidas para reduzir as despesas com a folha de pagamento pública, embora mantendo ou aumentando a eficiência do mercado de trabalho — prioridades em nível nacional. Brasil.

Setor	Remuneração		Condições de trabalho		Emprego
	Reduzir salário/vantagens	Reduzir pensões	Aumentar horas de trabalho	Reduzir estabilidade no emprego	Reduzir emprego
Judiciário e Legislativo					
Administração Federal					
Administração Estadual					
Administração Municipal					
Educação e Saúde					
Militares					
Empresas Federais					?
Empresas Estaduais					?
Empresas Municipais					?

significa que isto é uma medida prioritária de alcance nacional, embora a medida possa não ser adequada para alguns estados, municípios ou ocupações;

significa que esta é uma medida recomendada de âmbito nacional;

? indica que nossa análise não permite generalizações.

Deve-se notar que a Tabela 4 apresenta prioridades agregadas, devendo ser feito um trabalho mais detalhado em níveis desagregados adequados, antes de se tomarem medidas concretas.

5. Por que sou otimista?

As anedotas sobre a leviandade dos governos abundam, e o Brasil não é exceção. Realmente, o Brasil está sendo elevado a padrões mais altos atualmente, devido ao pacote internacional de US\$ 41 bilhões que breve começará a receber. Mas, quando se lê os artigos sobre os excessos governamentais na imprensa internacional e brasileira, a primeira reação é de raiva, não de otimismo. Há notícias sobre compras de tapetes persas e de um aumento anual de 40% na folha de pagamento do Judiciário, remunerações fantásticas de cerca de US\$ 16.000 mensais para legisladores que são chamados de seus estados para aprovar cortes nos orçamentos da Educação e Saúde, sobre como o secretário e o subsecretário de administração de um estado, com uma conta de pessoal suficientemente alta, que muito em breve estará violando a lei, levaram para casa US\$ 30.000 e US\$ 15.000, respectivamente, como seus salários mensais em outubro, e assim por diante.⁴ Portanto, por que ainda sou otimista com relação às reformas administrativas no Brasil?

Sou otimista porque o projeto de lei da Reforma Administrativa, elaborado pelo ministro Bresser Pereira e sua equipe, reduzirá o diferencial de remuneração e condições de emprego entre servidores públicos e empregados do setor privado, assim como as reformas concomitantes da Previdência Social e do Trabalho; as reformas administrativas são parte de um repensar abrangente que produzirá meios de melhorar o funcionamento de toda a economia; o apoio político a essas reformas parece estar crescendo, evidenciado pela recente reeleição do Presidente da República, sob cujo comando o Governo Federal manteve o emprego e os salários do Poder Executivo congelados desde 1995, e do governador de São Paulo, cujas políticas têm sido coerentes com as reformas administrativas federais.⁵

Deixem-me examinar as três primeiras razões, uma de cada vez.

Primeiro, as reformas administrativas, em curso no Brasil, têm três aspectos principais que resultarão num estreitamento da remuneração e das condições de emprego, e que tornarão mais difícil para todos os níveis de governo utilizar o emprego público como pagamento pelo apoio político:

- elas não só permitirão aos governos federal, estadual e municipal contratar trabalhadores para algumas ocupações (nas quais não são justificadas condições especiais de emprego) nos termos do Código de Trabalho do setor privado, facilitar o estabelecimento de agências financiadas pelo governo, que trabalharão com base em contratos alicerçados

em resultados, estimulando a terceirização de funções atualmente desempenhadas pelo governo, como também os incentivarão a isso;

- elas tentarão colocar um teto na remuneração total do setor público e tornar mais difícil para grupos privilegiados, como o pessoal do Legislativo e do Judiciário, se atribuírem aumentos salariais;

- elas farão aplicar uma legislação que penaliza estados e municípios com folhas de pessoal excessivamente altas e também lhes darão instrumentos para reduzir o emprego público, por meio de demissões em massa, o que evitará tais penalidades.

Em segundo lugar, e talvez igualmente importante, sou otimista porque as reformas administrativas que estão sendo realizadas pelo ministro Bresser e sua equipe estão sendo reforçadas por reformas da Previdência Social e do Trabalho, simultaneamente em curso:

- as reformas previdenciárias que foram aprovadas resultarão em pensões do setor público (tanto para servidores públicos quanto para empregados de empresas públicas) muito menos generosas do que foram no passado, e o abismo entre os benefícios de pensão do setor público e do privado será reduzido. Elas também reduzirão a informalidade no setor privado, resultando então numa maior cobertura da previdência social;

- as reformas trabalhistas que objetivam melhorar a eficiência com a qual funciona o mercado privado de trabalho, fazendo com que o estabelecimento de salários reflita melhor as condições de trabalho e conduzindo a relações de emprego mais duráveis, reduzindo o desemprego e proporcionando melhor seguro-desemprego, também resultarão em menores probabilidades de reversão da reforma do serviço público.

Finalmente, sou otimista porque as reformas administrativas são parte de reformas que atingem a economia como um todo, e concluiu-se que isso foi um correlato vital do sucesso dessas reformas em outros países:⁶

- a economia está sendo aberta para tornar os mercados domésticos mais contestáveis e para pressionar a necessidade de melhor competitividade tanto nas empresas privadas quanto nas públicas;

- muitas empresas do setor público estão sendo privatizadas, como parte de uma reavaliação geral do papel do Estado;

- a reforma da regulação está se tornando cada vez mais uma prioridade em áreas das quais o setor público está se retirando, ou nas quais os setores público e privado irão competir.

6. Observações finais

As reformas do emprego público podem ser facilitadas deixando-se ao setor privado algumas tarefas que o governo tentou realizar no passado, mas haverá outras que os governos continuarão a realizar. Esse

artigo não trata do problema da organização eficiente das funções governamentais; centra-se, em vez disso, no problema da insustentabilidade das reformas do serviço público que surge se as condições de emprego permanecem visivelmente diferentes entre o setor público e o setor privado. Essas diferenças criam o que é chamado vantagem econômica, fenômeno ligado a pessoas que têm habilidades, realizam esforços semelhantes e são remuneradas diferentemente nos setores público e privado.

Essa vantagem econômica pode ser considerada como sendo de dois tipos: aquela ligada aos proventos e aquela ligada ao emprego. Aquela ligada aos proventos surge quando o pagamento, as pensões e as vantagens no emprego público são maiores do que as pessoas podem obter com as mesmas habilidades e com o mesmo esforço no setor privado. Aquelas ligadas ao emprego surgem quando — mesmo se o pagamento, as pensões e as vantagens são os mesmos — há uma alta probabilidade de perder a renda oriunda do trabalho no setor privado, de modo que obter um emprego público passa a ser um favor, mesmo se esse emprego for temporário e pagar pouco. Essas vantagens podem ser eliminadas por dois conjuntos de medidas: em primeiro lugar, eliminando-se os diferenciais de remuneração entre o setor público e o setor privado; e, em segundo, assegurando-se que o mercado privado de trabalho funcione de maneira eficiente, de modo que envie sinais precisos de remuneração economicamente eficiente e não resulte em níveis permanentemente altos de desemprego.

Utilizando dados relativos ao Brasil, o presente artigo expressa as estimativas agregadas da expansão dessas distorções em diferentes níveis de governo e extrai as lições políticas. Avalia-se o que está sendo feito no Brasil com relação às medidas de política sugeridas pela análise. A conclusão é em tom otimista, porque as reformas administrativas no Brasil combinam princípios de eficiência interna e externa, porque as reformas da previdência e do trabalho apóiam essas reformas administrativas e porque todas essas reformas refletem um repensar abrangente do papel do Estado na melhoria da eficiência econômica. A redução dos diferenciais de remuneração entre o setor público e o setor privado é um objetivo importante tanto das reformas administrativas quanto da reforma, em curso, da previdência, e essas mudanças reduzirão a possibilidade de reversão subsequente das reformas administrativas. As reformas do trabalho que se iniciam — ao ajudar a reduzir o desemprego estrutural e ao proporcionar melhor apoio de emprego para os trabalhadores do setor privado — também ajudarão a diminuir a possibilidade de reversão das reformas do emprego público.

- * Este artigo foi preparado para o Seminário do Conselho Britânico sobre Reforma do Setor Público, realizado em Londres, em 23 de novembro de 1998. As opiniões expressas aqui são as do autor e não refletem necessariamente as visões da administração do Banco Mundial, de seus diretores executivos ou dos países que representa. O autor deseja expressar sua gratidão ao senhor Howard Thompson, pelo convite para falar no seminário, e aos senhores Bresser Pereira, Bruce Fitzgerald, Gautam Datta, Homi Kharas, Miguel Folgues, Nelson Marconi, Ricardo Paes de Barros e Rosane Mendonça pela ajuda em trabalho anterior, com base no qual este artigo foi preparado.
- 1 Os economistas com quem trabalhei nestas questões foram Ricardo Paes de Barros, Rosane Mendonça, Miguel Foguel e Marcelo Neri (no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada no Rio de Janeiro, o *think tank* do Ministério do Planejamento), Eduardo Amadeo (então professor da Universidade Católica do Rio de Janeiro, e depois ministro do Trabalho), Francisco Carneiro (da Universidade de Brasília) e Gautam Datta, do Banco Mundial. Nelson Marconi e outros estavam realizando pesquisas correlatas no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).
 - 2 Na terminologia proposta por Naim (1994), portanto, adotamos o que poderia ser chamado de o enfoque econômico das reformas administrativas. Naim argumenta que há três maneiras gerais de atacar os problemas que vitimam as burocracias públicas: a abordagem técnico-gerencial, que enfoca a correta compressão salarial dentro do setor público; a abordagem econômica, que é orientada por considerações fiscais e pela necessidade de se injetar mais competitividade nos salários dos setores público e privado e no mercado de trabalho; e a abordagem política, que determina se há vontade política para atingir uma reforma efetiva no serviço público. Uma abordagem eficaz da reforma do serviço público exige que esses três enfoques estejam integrados.
 - 3 Esta seção toma de empréstimo livremente os trabalhos anteriores de Bruce Fitzgerald, um colega do Banco Mundial.
 - 4 Os jornais são o *New York Times* (12 de novembro de 1998) e Folha de São Paulo (13 de novembro de 1998). O Estado é Rondônia, onde a razão entre os custos de pessoal e as receitas líquidas era de quase 70% e continuava a aumentar. Uma lei, chamada Lei Camata, que exigia cortes no acesso a empréstimos federais para estados cujas razões fossem superiores a 60%, deveria ter entrado em vigor em 1999. Essa data agora será adiada.
 - 5 Em 1997, São Paulo tinha cerca de 1,02 milhão de trabalhadores e aposentados governamentais estaduais, cerca de um quarto do total estadual nacional de 4 milhões. Sua razão entre as despesas de pessoal e a receita líquida caiu de cerca de 66% em 1996 para 60% em 1998. O Governo Federal tinha cerca de 1,85 milhão de trabalhadores e aposentados em 1998. O emprego no Poder Executivo federal caiu de 583.000 em 1994 para 520.000 em 1998.
 - 6 “Isto foi claramente demonstrado na experiência da Nova Zelândia, na qual a reforma do serviço público não foi o elemento-chave da agenda. Antes, a prioridade para o governo que tomou posse em 1984 foi melhorar a eficiência de toda a economia. Isso, por sua vez, levou a medidas para melhorar a eficiência do setor privado. Também conduziu a uma revisão do setor público, à reforma das empresas estatais e finalmente à reforma do próprio governo. Eu vejo isso como o melhor contexto para a reforma do serviço público”, Stevens (1994: 195-6).

Referências bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. (1998), *Brazil: From Stability to Growth Through Public Employment Reform*. Relatório nº 16793-BR.. Washington, D.C.
- _____. (1998b), *Brazil: A Simulative Look at the General Regime for Social Security*. Relatório Informal. Washington, D.C.
- _____. (1998c), *Brazil: A Simulative Look at the Pension Regime for Civil Servants*. Relatório Informal. Washington, D.C.
- _____. (1998d), *Brazil: Critical Unemployment Issues*. Relatório Informal. Washington, D.C.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1995), *A Reforma do Estado*. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 2 de janeiro.
- _____. (1997), “State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms”. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Working Paper 1.
- _____. (1998), *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial na Perspectiva Internacional*. ENAP Escola Nacional de Administração Pública: Editora 34 Ltda.
- FOGUEL, Miguel; GILL, Indermit; MENDONÇA, Rosane e PAES DE BARROS, Ricardo. (1998), “Brazil: Sustaining th Real Plan Through Employment Reform”, in GILL e MONTENEGRO, (orgs.) *Stabilization, Fiscal Adjustment, and Beyond: Quantifying Labor Policy Changes in Argentina, Brazil and Chile*, minuta. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). (1998), *Boletim Estatístico de Pessoal*, (várias questões).
- NAIM, Moisés. (1994), “Public Bureaucracies in Developing Countries: Ten Paradoxes”, in *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference*, editado por CHAUDHRY, Shahid, REID, Gary e MALIK, Waleed, p. 22-25, Technical Papers nº 259. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- NUNBERG, Barbara. (1995), “Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries”. *Working Paper nº 204*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. (1997), *Leading the Horse to Water: Transnational Inducements to Administrative Reform*. (mimeo.). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. (1997), *Leading the Horse to Water: Transnational Inducements to Administrative Reform*. (mimeo.). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. (1997), *Rethinking Civil Service Reform: An Agenda for Smart Government*. (mimeo.) Washington, D.C.: Banco Mundial.
- RAMA, Martin. (1997), *Downsizing and Severance Pay in Developing Countries*. Manuscrito do Banco Mundial.
- REID, Gary e SCOTT, Graham. (1994), “Public Sector Resource Management in Latin America and the Caribbean”, in *Civil Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference*, editado por CHAUDHRY, Shahid, REID, Gary e MALIK, Waleed, p. 39-81, Technical Papers nº 259. Banco Mundial.
- STEVENS, Mike. (1994), “Selected Discussion Points”, in *Civil Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference*, editado por CHAUDHRY, Shahid, REID, Gary e MALIK, Waleed, p. 195-196, Technical Papers nº 259. Banco Mundial.
- ZYLBERSTAJN, Helio. (1994), “Pay and Employment Issues in the Brazilian Civil Service”, in *Civil Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference*, editado por CHAUDHRY, Shahid, REID, Gary e MALIK, Waleed, p.195-196, Technical Papers nº 259. Banco Mundial.

Alguns determinantes de sustentabilidade das Reformas da Administração Pública

Indermit S. Gill

Este artigo trata de um dos aspectos da reforma administrativa no Brasil: sua eficácia na passagem da remuneração e de outras condições de emprego do setor público a uma posição mais próxima do mercado. As reformas administrativas propõem o direcionamento de algumas tarefas, que a princípio eram de responsabilidade do governo, para o setor privado. Não é tratado aqui o problema da organização eficiente das funções governamentais (aquelas ligadas à eficiência interna), mas, em vez disso, põe em evidência o problema da insustentabilidade das reformas do serviço público, que surge se as condições de emprego permanecem notavelmente diferentes entre os setores público e privado (o problema da eficiência externa). Utilizando dados relativos ao Brasil, este artigo determina estimativas agregadas da expansão dessas distorções em diferentes níveis de governo e extrai as lições políticas. Avalia, ainda, o que está sendo feito no Brasil com relação às medidas de política sugeridas pela análise.

Conclui, assim, de forma otimista, que as reformas administrativas devem combinar princípios de eficiência interna com princípios de eficiência externa, que as reformas da previdência e do emprego devem apoiar as reformas administrativas e que todas essas reformas refletem um repensar abrangente do papel do Estado, na melhoria da eficiência em toda a economia.

Algunas determinantes de la sostenibilidad de las Reformas de la Administración Pública

Indermit S. Gill

Este artículo trata de uno de los aspectos de la reforma administrativa en Brasil: su eficacia en el pasaje de la remuneración y de otras condiciones de empleo del sector público a una posición más próxima al mercado. Las reformas administrativas proponen orientar algunas tareas, que al principio eran de responsabilidad del gobierno, hacia el sector privado. No se trató aquí el tema de la organización eficiente de las funciones gubernamentales (aquellas vinculadas a la eficiencia interna), sino que se centra, en vez de eso, en el problema de la insostenibilidad de las reformas de la función pública, que surge si las condiciones de empleo se mantienen notablemente diferentes entre los sectores público y privado (el problema de la eficiencia externa). Utilizando datos relativos a Brasil, este artículo orienta estimaciones agregadas de la expansión de esas distorsiones en distintos niveles de gobierno y extrae las lecciones políticas. El artículo evalúa, además, lo que está siendo hecho en Brasil con respeto a medidas sugeridas por el análisis.

Concluye, así, de forma optimista, que las reformas administrativas deben combinar principios de eficiencia interna con principios de eficiencia externa, que las reformas de la seguridad social y del empleo deben apoyarles a las reformas administrativas, y que todas esas reformas reflejan una nueva forma muy amplia de pensar el papel del Estado en la mejoría de la eficiencia en toda la economía.

Indermit Gill,
Economista do
Banco Mundial
para Desenvol-
vimento Humano
na América
Latina e Caribe,
PhD em
Economia pela
University of
Chicago

Some determinants of sustainable Public Administration Reform

Indermit S. Gill

This article deals with one of the aspects of the administrative reform in Brazil: its effectiveness in moving from remuneration and other employment conditions of the public sector to a position closer to that of the market. Administrative reforms propose directing some tasks, that were in principle the responsibility of government, towards the private sector. The article does not deal with the problem of an efficient organisation of governmental functions (those linked to internal efficiency), but focuses, instead, on the problem of the unsustainability of public service reforms, that emerges if employment conditions remain remarkably different between the public and private sectors (the problem of external efficiency). By utilising data pertaining to Brazil, this article gears aggregate estimations of the expansion of these distortions at different levels of government and draws political lessons. It evaluates, furthermore, what is being done in Brazil as to the policy measures suggested by the analysis.

It concludes, thus, in an optimistic key, that administrative reforms should combine principles of internal efficiency with principles of external efficiency, that the reforms of social security and of employment should support administrative reforms, and that all those reforms reflect a comprehensive rethinking of the role of the State in improving the efficiency of the whole economy.