

Reforma da burocracia pública e federalismo no Brasil: a experiência do programa de demissão voluntária nos governos estaduais*

RICARDO ERNESTO VÁSQUEZ BELTRÃO**

FERNANDO LUÍZ ABRUCIO**

MARIA RITA LOUREIRO**

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Emprego no setor público e os gastos com pessoal no Brasil recente; 3. O quadro atual de emprego e gastos com pessoal nos governos estaduais; 4. O PDV nos estados; 5. Considerações finais.

PALAVRAS-CHAVE: demissão voluntária de funcionários; governos estaduais; reforma do Estado.

Este artigo discute a atual problemática do setor público estadual no Brasil, sistematizando informações recolhidas sobre os programas de demissão voluntária (PDVs) desenvolvidos em vários estados da Federação. Aponta as recentes tendências de evolução do emprego e dos gastos com pessoal ativo e inativo no setor público brasileiro, com ênfase na situação dos estados. O artigo demonstra os limites da adoção do PDV como saída de caráter estrutural, indicando caminhos para a adoção de reformas mais profundas, e conclui pela urgência de deslocar o debate baseado no insistente argumento

* Artigo recebido em nov. e aceito em dez. 1998. Esta é uma versão resumida e atualizada do relatório da pesquisa Gestão do setor público no Brasil em contexto de reforma do Estado, desenvolvida no Centro de Estudos de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, sob a coordenação de Maria Rita G. Loureiro Durand e financiada em 1996/97 pelo CNPq. Seu conteúdo foi apresentado no Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado: o Brasil e a América Latina no Processo de Globalização, promovido pela Fundação Instituto de Administração — FIA/FEA/USP, em São Paulo, em maio de 1998. Outra versão, mais detalhada, foi apresentada no Seminário Internacional sobre Reforma Administrativa em Países em Desenvolvimento, realizado na Escola Nacional de Administração Pública, Enap, em Brasília, em novembro de 1997. Reiteramos nesta oportunidade nosso agradecimento ao CNPq, bem como aos funcionários das secretarias de Administração dos diversos estados, que gentilmente colaboraram com este trabalho.

** Pesquisadores da EAESP/FGV.

de enxugamento da máquina pública para a discussão de aspectos que possibilitem o saneamento das finanças estaduais de forma mais duradoura e sem o comprometimento da qualidade dos serviços oferecidos à população.

Public bureaucracy reform and federalism in Brazil: the experience of the voluntary resignation program in the state governments

This paper discusses the current problems of the Brazilian states' public sector, systematizing the data about the voluntary resignation programs (VRPs) under way in several states. It points out the recent trends for the evolution of employment and expenses with personnel and retirees in the public sector, emphasizing the situation in the states. The paper demonstrates the limitations of VRPs as a structural solution, indicating other ways for the adoption of deeper reforms. It concludes for the urgency of changing the focus from the argument of trimming off the fat of the public apparatus to issues that will allow a more lasting settlement of the states' finances, without compromising the quality of public services.

1. Introdução

A crise que atingiu o Estado brasileiro nas últimas duas décadas tem um diagnóstico bastante consolidado tanto nos meios intelectuais quanto nas arenas políticas. Além dos problemas fiscais mais facilmente perceptíveis — déficit crescente das contas públicas, financiado por dívidas públicas em expansão (Pereira, 1996; Tavares, 1993) —, os estudiosos têm indicado também que essa crise atinge dimensões mais profundas, envolvendo a própria natureza do Estado e suas relações com a sociedade. Como se sabe, o Estado nacional desenvolvimentista construído no Brasil a partir dos anos 30, a despeito das alterações sofridas ao longo dessas décadas, sustentou-se em um pacto político que se manteve inalterado até os anos 70, sobrevivendo a diferentes regimes políticos, autoritários e democráticos. Ele foi responsável pelas significativas taxas de desenvolvimento que caracterizaram a economia brasileira nesse período e permitiram a modernização da sociedade. Todavia, fatores externos e internos, desencadeados a partir da década de 70, responderam pela crise desse modelo de Estado regulador, empresário, promotor do desenvolvimento e, paradoxalmente, protetor do atraso. As novas realidades trazidas pela economia globalizada e pelos efeitos da chamada Terceira Revolução Industrial colocaram em xeque o padrão associado mas autárquico que orientou a expansão da economia brasileira (em particular, industrialização por substituição de importações) e as condições político-institucionais que o sustentavam (Sallum Jr., 1996; Diniz, 1997).

Como na maioria dos países latino-americanos, a crise do setor público no Brasil configurou-se, nos anos 80, como um dos problemas mais prementes gerados pelas transformações recentes da economia mundial. Neste contexto, a reforma do Estado tornou-se a questão central da agenda pública.

Ganharam relevo propostas como a de abertura comercial, desregulamentação dos mercados e enxugamento do Estado através da privatização das empresas estatais, do ajuste fiscal e do saneamento do déficit público, aí incluindo-se cortes dos gastos governamentais com funcionários públicos. Segundo Haggard (1996), estas propostas caracterizam a primeira fase das reformas do Estado, marcadas por mudanças orientadas para o mercado, através de insulamento burocrático, e, sobretudo, pelo predomínio do ângulo financeiro.

Ao mesmo tempo, no plano político, com o esgotamento do ciclo autoritário de crescimento e a gradual redemocratização do país, iniciada por eleições em âmbito estadual e não no plano nacional (Linz & Stepan, 1996), configurou-se uma nova correlação de forças entre União, estados e municípios. Esta transformação implicou a redistribuição de poder e recursos para os governos subnacionais, sobretudo para as unidades estaduais e seus governadores, e, conseqüentemente, o enfraquecimento do governo federal. Além disso, as políticas públicas foram gradualmente descentralizadas para estados e municípios. Somou-se ainda a este novo cenário federativo uma outra importante característica: a criação de um modelo predatório de relações intergovernamentais, no qual os estados administraram de forma irresponsável suas finanças e repassaram “seus custos” para o governo federal, que, ao longo da redemocratização, perdeu sua capacidade de coordenar e regular o conflito federativo (Abrucio, 1996; Melo, 1996). Bons exemplos deste modelo predatório são os bancos estaduais, que se tornaram verdadeiras fábricas de fazer moeda a serviço dos governadores e que eram socorridos de tempos em tempos pelo Banco Central (Paes, 1996), e o vertiginoso crescimento das dívidas estaduais (de 538% entre 1983 e 1995, conforme dados do Banco Mundial, reproduzidos pela *Gazeta Mercantil*, 19-1-1996, A-8), de certa forma respaldado pela aprovação de acordos que adiaram o ajuste dos governos estaduais e tornaram mais grave o problema fiscal da União.

O modelo predatório de relações intergovernamentais estruturava-se a partir do pêndulo federativo favorável aos governos estaduais. Mas este fenômeno predatório não se explica apenas por isso. O maior responsável por tal situação foi o sistema político e administrativo estadual vigente neste período, cujas características principais eram a criação do ultrapresidencialismo estadual, no qual os governadores comandavam os estados com reduzidíssimo controle institucional, facilitando a existência de gestões marcadas pela irresponsabilidade no trato da coisa pública, e a politização de boa parte da máquina pública, sendo outra grande parte sucateada (Abrucio, 1995). Neste cenário, não havia estímulos para a reformulação do aparelho estatal nos governos estaduais. Ao contrário, reforçavam-se padrões perversos, ao mesmo tempo que, como dito acima, as políticas públicas, em sua grande maioria, eram transferidas para os níveis subnacionais.

A partir da eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, em outubro de 1994, o cenário federativo começou a ser fortemente modificado, colocando agora o pêndulo a favor da União. Contribuíram para isso vários fatores. Em primeiro lugar, a aprovação do Fundo Social de Emergência, condição fiscal necessária ao sucesso do Plano Real, que foi a primeira vitória da União na divisão do bolo orçamentário após a Constituição de 1988. Além disso, a própria implementação do Plano Real, ao acabar com a inflação, desnudou as contas públicas, afetando principalmente os governos estaduais, que perderam praticamente todos os seus mecanismos de “fuga para frente” para criação de receitas. Como consequência direta deste ponto, os governos estaduais entraram em uma gigantesca crise financeira, atingindo inclusive seus bancos estaduais (Sola, Garman & Marques, 1997).

A realização das primeiras eleições “casadas” desde o começo da redemocratização foi outro fator fundamental para a alteração da estrutura federativa. A partir dessas eleições gerais, o mandato dos parlamentares ancorou-se não mais apenas no pleito estadual, mas também no pleito presidencial. Ademais, isso permitiu que fortes aliados do presidente se elessem nos principais estados da Federação (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). Por fim, o governo federal fortaleceu-se em termos financeiros e políticos, em razão de uma melhor conjuntura internacional, da grande legitimidade popular obtida com a estabilização econômica e da criação de uma ampla coalizão reformista, mesmo que, comparativamente a outros países da América Latina (como a Argentina), tenha sido mais heterogênea e gradualista em suas propostas e exigido contínuos esforços de reconstrução (Palermo, 1997).

É neste duplo contexto, de predomínio da visão da primeira fase de reformas e de alteração da estrutura federativa, que ocorre a reestruturação do aparelho estatal nos governos subnacionais. O governo federal tenta influenciar a reforma nos estados, de modo a “destruir” o antigo modelo predatório. Os governos estaduais, por sua vez, precisam se ajustar para recuperar a capacidade de investimento e pagar suas dívidas. A necessidade de reduzir os gastos com o funcionalismo é, portanto, um aspecto central neste processo de reformas.

Devido ao agravamento da situação financeira dos diversos estados da Federação após o Plano Real e ao demorado processo de negociação política exigido pela aprovação da reforma administrativa, surgiram iniciativas de ações mais imediatas para a redução dos gastos com pessoal, tais como o programa de demissão voluntária (PDV) que examinamos neste artigo. Inspirado em práticas gerenciais do setor privado, esse programa foi lançado nos últimos anos pelo governo federal e também por vários governos estaduais, em alguns casos, inclusive, por imposição da própria União para “rolagem” de suas dívidas. Em outras palavras, o PDV surgiu como solução emergencial para a redução dos gastos com pessoal no setor público e, conseqüentemen-

te, a diminuição dos custos operacionais da máquina administrativa, enquanto não se consegue gerar mudanças mais duradouras nessa área, que se esperam ser produzidas pela reforma em tramitação no Congresso Nacional.

Quais são seus resultados efetivos para a redução dos gastos públicos com pessoal no conjunto das máquinas governamentais do país? Quais seus efeitos com relação ao funcionamento da administração, em termos de eficiência na condução das políticas públicas? E sobre a estrutura de qualificação dos quadros governamentais, em diferentes níveis da hierarquia funcional? Quais seus impactos sobre o mercado de trabalho em geral? E do setor público em particular?

Essas são questões básicas que qualquer programa de enxugamento do quadro de servidores públicos impõe para seus avaliadores. Entretanto, nem todas essas questões puderam ser abordadas no âmbito de um estudo inicial e praticamente pioneiro como este, relativo a uma experiência ainda em curso e que não está adequadamente documentada nem avaliada, como é freqüente nas políticas ou programas governamentais no país. Portanto, realizamos aqui apenas um primeiro mapeamento dos programas de demissão voluntária desenvolvidos pelos governos estaduais, identificando os seguintes tópicos: público-alvo, setores atingidos do funcionalismo público, critérios de elegibilidade, formas de indenização dos demitidos e programas de capacitação. Foram também examinados os resultados desse programa não só em termos da redução dos contingentes, mas também no que diz respeito aos impactos nos gastos com pessoal e, ainda, seus custos de implementação.

Numa perspectiva mais ampla, o PDV pode ser entendido como um objeto de estudo importante para se estabelecer a relação entre as propostas de reforma administrativa e as mudanças na estrutura federativa brasileira. Com o PDV, há algum avanço na “destruição” do antigo modelo, mas, por erros de diagnóstico e pela visão meramente financeira adotada, pouco foi feito para a construção de um novo modelo, capaz de melhorar a qualidade da prestação dos serviços públicos, um dos princípios centrais que orientam as recentes reformas administrativas (Barzelay, 1992; Holmes & Shand, 1995; Osborne & Gaebler, 1994). No caso brasileiro, especificamente no âmbito estadual, é preciso entrar naquilo que Haggard e outros analistas do Banco Mundial têm chamado de “segunda fase de reformas”, centradas na reconstrução institucional do Estado.

Este artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução. Na seção 2, discutimos rapidamente as tendências de evolução do nível de emprego e de gastos com pessoal no setor público no agregado dos três níveis de governo a partir dos anos 80, sintetizando informações levantadas em trabalhos anteriores (Beltrão, 1996a e 1996b). A seguir, apresentamos um mapeamento da situação do emprego e dos gastos com pessoal no nível estadual de governo a partir do Plano Real, destacando, ainda, a crescente importância do

peso dos gastos com inativos. Na seção 4, examinamos os resultados do trabalho de campo sobre os PDVs, trazendo o mapeamento da situação do setor público estadual em cada unidade da Federação, as iniciativas no controle dos gastos com pessoal e os resultados alcançados ou esperados com a implantação do programa, onde for o caso. O artigo encerra-se com algumas considerações mais gerais sobre a reforma administrativa nos governos estaduais.

Cabe esclarecer que os dados relativos ao PDV foram obtidos através de duas fontes de coleta:

- ▼ entrevistas realizadas por telefone e questionários enviados e preenchidos pelos responsáveis pelos PDVs nas secretarias de administração dos diversos estados da Federação;
- ▼ levantamento de material de imprensa.

Quando possível, os dados obtidos em diferentes fontes foram cruzados entre si. Nos casos dos estados para os quais não obtivemos respostas aos questionários, os dados apresentados estão baseados unicamente no material ocasionalmente obtido na imprensa, com a devida citação da fonte. Independentemente da entrevista telefônica ou do envio do questionário-padrão por fac-símile, em todos os casos foi levantada a informação acerca da realização ou não do PDV ou programa similar por parte do governo estadual, na atual gestão ou mesmo na anterior, conforme apresentado no seção 4. Cabe alertar que procuramos trabalhar aqui com os programas de caráter geral, não sendo objeto de investigação PDVs desenvolvidos de forma isolada em alguns órgãos ou empresas públicas.

2. Emprego no setor público e os gastos com pessoal no Brasil recente

Segundo as estimativas efetuadas com base em dados censitários e nas Pnads (Beltrão, 1996a e 1996b), o número de postos de trabalho no setor público brasileiro aumentou, entre 1980 e 1993, de aproximadamente 4,22 milhões para 6,88 milhões, resultando em um incremento de 63%. Observe-se que no mesmo período o emprego na área privada ampliou-se 46,5%, de forma que a população aí ocupada aumentou de 38,05 milhões para 55,75 milhões. Mas, considerando-se comparativamente as duas metades dos anos 80 e os quatro primeiros anos da atual década, vemos que ao longo do período ocorreram significativas mudanças nas taxas de crescimento do emprego, seja no setor público, seja no privado.

Ao contrário da tendência verificada na primeira metade da década de 80, quando as taxas médias anuais de crescimento do emprego foram de qua-

se 5%, a partir da segunda metade ocorreu um processo de desaceleração do ritmo de crescimento do mercado de trabalho no Brasil (caindo para algo em torno de 3% no período 1985-89), e chegando a apenas 0,8% entre 1989 e 1993. Este processo foi menos acentuado no setor público, que ostentou uma taxa média de crescimento anual do emprego em torno de 5% no período 1985-89, enquanto nas empresas privadas esta taxa situou-se no patamar de 2,8%. Já no período 1989-93, as taxas médias de crescimento anual do emprego despencaram para 0,8% tanto na área pública quanto na privada. Estas estimativas demonstram que, enquanto o setor público foi responsável por 13,3% dos novos postos de trabalho surgidos no período 1980-89, apenas 10,7% da massa de empregos foram gerados por este setor no período 1989-93.

Já para o período mais recente, os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho (Brasil, Ministério do Trabalho, várias datas) mostram que a administração pública direta e autárquica nos três níveis de governo fechou aproximadamente 336 mil postos de trabalho entre maio de 1992 e julho de 1996. Segundo a mesma fonte, enquanto o estoque de empregos no mercado formal como um todo (excluída a administração pública) cresceu aproximadamente 6,2% com a abertura de 1.261.100 postos de trabalho neste mesmo período, na administração pública direta e autárquica houve queda de 14,4%. Embora devam ser vistos com reserva frente às limitações da fonte (Árias & Cordeiro, 1989), estes dados podem indicar uma tendência de enxugamento ou, ao menos, de estabilização do emprego no setor público brasileiro no período mais recente. Conforme veremos na próxima seção, ao menos no que diz respeito às máquinas estaduais, esta tendência de queda do emprego se confirma de forma inequívoca.

Apesar da tendência de estabilização/diminuição do emprego no setor público, o peso dos gastos com a folha de pessoal do Estado tem crescido no Brasil no agregado dos três níveis de governo. Segundo os dados das contas nacionais consolidadas (Fibge, 1996b, 1991b e 1990), o dispêndio com salários e encargos na administração pública brasileira cresceu de uma faixa que oscilava entre 6,2 e 7,3% do PIB no período 1975-85 para níveis superiores na segunda metade dos anos 80, subindo ininterruptamente entre 1986 (7,6% do PIB) e 1990, quando atingiu o pico de 11,3% do PIB. Nos primeiros anos da atual década, estas despesas caíram novamente: 8,8% do PIB em 1991 e 1992, e 9% em 1993. Mas após o Plano Real configura-se novamente um ciclo de crescimento: 9,3% em 1994 e 10,7% em 1995 (Fibge, 1996a).

Por outro lado, é importante ressaltar que os dados evidenciam que, como proporção das receitas correntes, a tendência de crescimento dos gastos com salários e encargos foi menos acentuada, uma vez que nos últimos 10 anos ocorreu também um considerável aumento da arrecadação fiscal como proporção do PIB. Enquanto, em termos anuais médios, as receitas correntes como proporção do PIB subiram de 25,6% no período 1985-89 para

30,7% no período 1990-95, os gastos com salários e encargos da administração pública cresceram de 8,4 para 9,6% do PIB, respectivamente. Assim, em termos anuais médios, o comprometimento das receitas com os gastos de pessoal ativo sofreu até mesmo um pequeno declínio: de 32,6% (1985-89) para 31,3% (1990-95). Em outras palavras, o aumento dos gastos com funcionalismo ativo durante os anos 80 e início dos 90 foi absorvido pelo aumento da capacidade extrativa do Estado brasileiro no mesmo período.

Por sua vez, a abrupta queda da inflação após a implantação do Plano Real trouxe como uma de suas conseqüências a maior dificuldade na contenção dos gastos com pessoal do Estado no país, uma vez que caiu por terra a possibilidade de contenção das despesas com salários, em períodos de dificuldades de caixa, através da não-reposição integral das perdas inflacionárias. Como exemplo, vale citar o caso do governo federal. Apenas em 1995 os gastos com a folha de pagamento passou a consumir mais 1% do PIB, crescendo aproximadamente R\$9 bilhões, ou seja, passando de R\$28,6 bilhões para R\$37,5 bilhões em valores de 1995. Considerando-se o período 1987-95, a folha cresceu, em termos reais, aproximadamente 150%. O crescimento foi muito maior no Poder Judiciário (359%), em comparação com o Executivo (130%) e o Legislativo (131%). Considerando-se apenas o biênio 1994/95, o gasto federal com pessoal dos três poderes foi nada menos que 52,1% maior que a média observada no período 1987-93, quando a inflação era comparativamente muito elevada (dados extraídos de *Folha de S. Paulo*, 25-2-1996).

De forma geral, houve um deslocamento, a partir dos anos 80, das despesas com pessoal ativo para os níveis estadual e municipal de governo. Este deslocamento acentuou-se após a Constituição de 1988. Como proporção do PIB, a média das despesas com pessoal ativo da União era de 3,4% no período 1970-79, tendo caído para 2,9% na média dos anos 1980-87, e voltando a crescer ligeiramente no período 1988-94, para aproximadamente 3,2%, sempre em termos médios, mesmo com a queda constante do número de servidores neste último período, uma vez que, entre 1988 e 1995, o número de servidores da administração direta, autarquias e fundações do governo federal diminuiu de 705,5 mil para 567,7 mil (Pereira, 1996:280).

Já as despesas com pessoal ativo no agregado de estados e municípios cresceu continuamente nos três períodos assinalados, subindo de 3,9% do PIB em 1970-79 para 4,2% em 1980-87 e saltando para mais de 6,5% na média dos anos 1988-94 (Brasil, Mare, 1996b:31). Considerando apenas a folha do pessoal ativo da administração direta, autarquias e fundações, em 1995, o agregado das despesas com salários e encargos para os três níveis de governo totalizou R\$70,15 bilhões, dos quais R\$20,37 bilhões (29%) foram despendidos pelo governo federal, R\$33,24 bilhões (47,4%) pelos governos estaduais, e R\$16,54 bilhões (23,6%) pelos municípios. Veja-se que em 1990 estes percentuais eram respectivamente 34,5, 48 e 17,5% (Fibge, 1996a).

Por outro lado, este crescimento vem sendo possível graças aos ganhos de receita, nada indicando que tenham assumido proporções explosivas após a Constituição de 1988. Com base nos dados de execução orçamentária dos estados, o Tesouro Nacional apurou que a relação entre gastos com pessoal e receitas líquidas nos governos estaduais situou-se, em termos médios, em 52,1% no período 1989-94, representando um ligeiro decréscimo na comparação com o quinquênio anterior (1984-88), quando atingiu 54,1%. Em termos médios, estes gastos são mais significativos nos estados das regiões Sul (56,9%), Norte (55,1%) e Sudeste (52,4%) comparativamente ao Nordeste (49,5%) e ao Centro-Oeste (46,6%) (Brasil, Mare, 1996a:54).

Mas a tendência de crescimento desses gastos parece acentuar-se no período recente. Depois do pico observado em 1990, seguiu-se uma forte compressão das despesas com pessoal ativo no contexto do Plano Collor. Já em 1993, com o início do processo de recuperação econômica, estes gastos voltaram a elevar-se, crescendo rapidamente a partir do Plano Real, com o fim do mecanismo inflacionário que permitia o alívio de caixa dos governos através da rápida corrosão dos salários. Os dados disponíveis (Fibge, 1996a) indicam que este crescimento vem se dando nos três níveis de governo, mas está sendo mais fortemente alavancado pelos governos subnacionais.

Se considerarmos, para efeito comparativo, as médias anuais (não ponderadas) dos períodos 1990-93 e 1994-95, observamos que o comprometimento das receitas com o pagamento de salários e encargos do pessoal ativo no agregado dos três níveis de governo cresceu ligeiramente, de 30,8 para 32,4%. Mas, enquanto no nível federal houve pequena redução deste índice (de 18,8 para 17,7%), no nível estadual o crescimento foi de 46 para 50,2%, elevando-se proporcionalmente ainda mais no nível municipal, de 37,2 para 47,6% (Fibge, 1996a). Este maior comprometimento das receitas subnacionais com as despesas do pessoal ativo pode ser entendido à luz de três processos: o aumento real destas despesas; o advento do Fundo Social de Emergência (agora, Fundo de Estabilização Fiscal) em 1994, reduzindo a participação dos estados e municípios no bolo orçamentário do país; e, por fim, o crescimento da dívida dos governos estaduais, em função da anterior irresponsabilidade na gestão dos recursos públicos por parte dos governadores e da elevação das taxas de juros.

Com relação a este último ponto, vale observar que o deslocamento dos gastos com pessoal para os níveis subnacionais de governo é certamente um dos principais fatores nas recentes mudanças no perfil da dívida pública brasileira. Este indicador evidencia de forma contundente o recente crescimento das dificuldades de caixa dos governos estaduais e municipais. Embora, como proporção do PIB, o agregado da dívida líquida do setor público tenha caído entre dezembro de 1991 (quando representava 41,6% do PIB) e julho de 1996 (34,7% do PIB), a dívida dos governos estaduais e municipais elevou-se de 7,9 para 12,1% do PIB no mesmo período, passando a represen-

tar na última data 34,8% do total da dívida pública brasileira. Em dezembro de 1991 esses governos eram responsáveis por “apenas” 19% desta dívida total. Considerado o mesmo intervalo de tempo, a dívida do governo federal (incluindo o Banco Central) aumentou de forma bem menos acentuada (de 14 para 16,2% do PIB), enquanto as empresas estatais diminuíram significativamente o seu nível de endividamento, de 19,8 para 6,4% do PIB. Apenas nos sete primeiros meses de 1996 o agregado da dívida dos governos estaduais e municipais deu um salto de 19,5%, elevando-se, em termos reais, de R\$72,5 bilhões para R\$86,6 bilhões, em valores de julho de 1996 (Banco Central do Brasil, 1996).

3. O quadro atual de emprego e gastos com pessoal nos governos estaduais

Conforme discutido, no período recente, pós-Plano Real, os indicadores apontam um substancial aumento das despesas com pessoal ativo como percentual das receitas correntes estaduais. No caso dos inativos, este crescimento é certamente ainda maior. Por exemplo, o *Jornal do Brasil*, em 1-12-1996, estimou em R\$3,5 bilhões a despesa mensal dos governos estaduais brasileiros com a folha de pagamento dos ativos e inativos.

O resultado é que poucos são os estados nos quais as despesas com funcionalismo estão dentro do limite de 60% das receitas líquidas definido pela Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995. Conhecida como Lei Camata, esta legislação fixa o prazo de três anos, ou seja, o exercício financeiro de 1998, como prazo máximo para que a União, estados, municípios e Distrito Federal atinjam o referido patamar, vedando, ainda, no §3º do seu art. 1º, a concessão de qualquer reajuste ou aumento salarial sempre que, no demonstrativo orçamentário de cada mês, os gastos com pessoal sejam superiores ao limite fixado. Para efeito de cálculo, a lei considera as receitas correntes líquidas como correspondendo às receitas correntes próprias acrescidas das transferências intergovernamentais recebidas e deduzidas as transferências intergovernamentais efetuadas.

Números relativos aos anos de 1995 e 1996 revelam a existência de grande heterogeneidade entre os estados quanto à proporção dos gastos com pessoal em relação às receitas.¹ Há pelo menos dois casos críticos (Alagoas e Espírito Santo), nos quais mais de 90% das receitas líquidas são comprometidos com a folha de pagamento de ativos e inativos. O peso dos gastos com

¹ Os dados aqui apresentados foram obtidos em nosso levantamento e nas seguintes fontes jornalísticas: *O Estado de S. Paulo* (jul. 1995), *Folha de S. Paulo* (15-10-1995), *Gazeta Mercantil* (24-7-1996 e 8-10-1996) e *Jornal do Brasil* (1-12-1996).

funcionalismo é bastante elevado também no Distrito Federal, no Piauí, no Rio de Janeiro, no Rio Grande do Sul e em Rondônia, onde seguramente supera os 80%, e parece agravar-se rapidamente em Minas Gerais. Em Pernambuco, Rio Grande do Norte e Santa Catarina o quadro também não parece ser dos melhores. A confiar na veracidade dos dados obtidos, as despesas com funcionalismo consomem uma fatia menor do bolo orçamentário em Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná e Sergipe. Também encontram-se em situação comparativamente melhor os estados do Acre, Amazonas, Ceará e São Paulo. Bahia, Mato Grosso e os recém-criados Tocantins, Amapá e Roraima parecem ser os únicos casos nos quais os gastos com funcionalismo encontram-se em um patamar inferior ao definido pela Lei Camata.

Na análise da questão de gastos com pessoal nos diversos estados da Federação, é necessário destacar um conjunto de observações. Em primeiro lugar, ressalte-se a atual tendência verificada de diminuição do número de servidores públicos nas administrações estaduais (1995-98), revelando um considerável esforço de redução dos gastos com pessoal. Esta tendência se mostra evidente em quase todos os estados em que foi possível apurar esta informação. A redução do quadro de pessoal ativo parece ter sido bastante significativa nos estados do Piauí, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Amazonas, Maranhão e Rio Grande do Norte. Embora os dados disponíveis não permitam afirmações mais seguras, eles indicam que também Alagoas e Rio Grande do Sul passaram por considerável redução da máquina (Veja, 1997). Esse esforço torna-se particularmente relevante se levarmos em conta que a maior parte dos servidores estaduais encontra-se alocada nas áreas de educação, saúde e segurança.

Em segundo lugar, indica-se que, em todos os 16 estados em que foi possível obter a informação acerca dos órgãos que concentram o maior número de servidores, as secretarias de Educação são sempre as que têm o maior contingente de pessoal. Apenas em São Paulo são 308.564 servidores, correspondendo a 48,9% do pessoal ativo da máquina do Poder Executivo (excluídas as empresas públicas). Este contingente só não é superior ao total de funcionários de três outros estados do país (Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul). Ele, na verdade, supera as máquinas de todos os demais estados em número de servidores. Segundo os números que obtivemos, considerando os ativos, inativos e o pessoal das empresas públicas, os servidores vinculados aos órgãos da educação são 86.783 na Bahia (ou 46,2% do total), 52.373 no Ceará (45,2%), 22.123 no Espírito Santo (36,7%), 25.597 no Mato Grosso (48,1%), 37.149 no Rio Grande do Norte (39,8%) e aproximadamente 35 mil no Piauí (56,5%). As áreas de saúde e de segurança são as que, invariavelmente, seguem a de educação em número de servidores estaduais, alternando-se nos diversos estados entre as que ficam com o segundo ou o terceiro maiores contingentes de pessoal. Assim é que as características relativas às áreas de

ação governamental do nível estadual de governo limitam bastante a diminuição dos quadros de pessoal sem que haja comprometimento dos serviços.

Por fim, e mais importante, deve-se apontar que qualquer análise da questão dos gastos com pessoal nos estados deve levar em conta a heterogeneidade da relação número de servidores/população e considerar a necessidade de prestação de serviços públicos de educação, saúde e segurança por parte dos estados e a necessidade de melhoria na qualidade dos mesmos. No Brasil há estados com mais de 50 habitantes por servidor (por exemplo: Bahia, Maranhão, Ceará, Alagoas, Amapá e Roraima), há aqueles nos quais esta relação gira em torno de 25 a 30 habitantes por servidor (como é o caso do Rio Grande do Sul, Goiás, Rio Grande do Norte, Amazonas e Tocantins) e até mesmo aqueles onde há menos de 12 habitantes por servidor (Distrito Federal e Acre). Obviamente, um estado com baixo número de funcionários nessas áreas não pode garantir a prestação do serviço, muito menos com qualidade, sobretudo nos serviços de educação, saúde e segurança, que necessariamente requerem considerável aporte de recursos humanos.

Em suma, uma importante observação a reter é que a reconstrução do Estado não pode ser analisada apenas pelo ângulo predominantemente financeiro, tal qual elaborado na “primeira fase de reformas”. Deve ser levada em conta a hipótese de que os casos comumente considerados “bons exemplos de ajuste” podem estar atingindo tais resultados ao custo de uma retração na quantidade e na qualidade dos serviços ofertados à população.

Outro importante aspecto a destacar refere-se ao peso dos inativos. Como se observa, o contingente de inativos vem aumentando de forma significativamente rápida no diversos governos para os quais há informações disponíveis. Em Tocantins, no Piauí, em Mato Grosso do Sul e no Amazonas o total de inativos cresceu entre 40 e 90% em um período aproximado de apenas dois anos. Embora mais modesto em termos relativos, em São Paulo este aumento foi de mais de 19 mil pessoas no mesmo período.

Consideradas as 23 unidades da Federação em que foi possível apurar alguma informação a respeito, nas entrevistas ou nas matérias de imprensa, os inativos dos governos estaduais eram mais de 765 mil aposentados e pensionistas no final de 1996, correspondendo então a 20,9% do pessoal nas folhas de pagamento dos governos estaduais. Segundo matéria publicada em *O Estado de S. Paulo* (1998), os gastos com inativos representam em média 30% das folhas de pagamento estaduais, havendo casos em que estas cifras já são de aproximadamente 40% ou mais (Alagoas, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais).

Note-se que no caso do governo federal, enquanto a despesa com o pessoal ativo cresceu, entre 1987 e 1995, de R\$10,7 bilhões para R\$20,4 bilhões (em valores de dezembro de 1995), correspondendo a um aumento real de 91,2%, as despesas com os inativos pularam, no mesmo período, de R\$3,9 bilhões para R\$16,8 bilhões, ou seja, nada menos que 331,3% (Brasil,

Mare, 1996a:27). Comparativamente ao governo federal, os números estaduais ainda podem ser considerados até pequenos. Mas é bom lembrar que o maior problema reside na velocidade em que estes números vêm aumentando.

Por este motivo é crescente a preocupação com o gasto dos inativos. A *Gazeta Mercantil* (1996b), por exemplo, publicou matéria sobre a criação de fundos especiais para cobrir os gastos com inativos enquanto persiste na legislação a proibição de criação de fundos de pensão para servidores públicos por parte dos estados: “(...) com isso, os governos planejam viabilizar novos recursos para arcar com aposentadorias e pensões, que representam, em média, cerca de 30% das folhas de pagamento. O Fórum dos Secretários de Administração calcula que, se nada for feito, dentro de oito a 10 anos os gastos com os inativos vão representar 50% das folhas estaduais de pessoal, a mesma situação da União, que neste ano gastou cerca de R\$20 bilhões com os aposentados. A Bahia foi o primeiro estado a implantar um fundo especial destinado a cobrir despesas com os inativos. Santa Catarina e Paraná já estão com os projetos prontos”.

Segundo outra matéria veiculada na imprensa, o governo do estado de São Paulo publicaria edital para licitação que escolheria a empresa encarregada da consultoria para montar o fundo de pensão para a aposentadoria do funcionalismo estadual paulista: “(...) hoje os inativos do governo paulista consomem 31% da folha de pagamento, mas a despesa aumenta cada vez mais. São 220 mil e o governo gasta R\$281 milhões todo mês com eles. Os 672 mil da ativa custam R\$590 milhões. ‘Até o ano 2000, para cada real pago para o pessoal da ativa, o estado gastará outro com os inativos’ prevê [Fernando] Carmona [secretário estadual de Administração]. Por causa da despesa com os inativos, até a virada do milênio a folha do funcionalismo paulista vai representar 83% das receitas correntes do estado. ‘Isto já não é problema para um futuro distante, mas para o próximo governador’, adverte o secretário. Se nada for feito, em 2005 a despesa com a folha ultrapassará a receita. ‘Simplesmente não haverá recursos para pagar o funcionalismo’, anota Carmona. ‘E ninguém resolve isso só com demissões, até porque não se demitem inativos’ (...)” (*O Estado de S. Paulo*, 1996).

Este conjunto de dados aponta para uma dimensão extremamente importante e negligenciada nos debates sobre a reforma administrativa nos estados. Não é possível resolver a questão do excesso de gastos com pessoal não enfrentando o problema dos inativos, criando alguma solução institucional que garanta o pagamento presente e futuro destes servidores sem afetar os gastos correntes dos governos estaduais (como, por exemplo, a constituição de fundos de pensão). Neste sentido, um dos maiores problemas da reforma administrativa preparada pelo governo federal foi sua dissociação da reforma previdenciária. Somente articulando as duas questões é que seria possível juntar os aspectos “destrutivos” com os “construtivos” da reforma do Estado.

4. O PDV nos estados

Panorama geral

A tabela 1 classifica os 26 estados e o Distrito Federal conforme a situação quanto à implementação do PDV, indicando a participação dos mesmos no conjunto do país em termos de PIB e de população e apresentando, ainda, um balanço quanto ao retorno dos questionários enviados/respondidos na realização do trabalho de campo deste estudo.

Situação quanto à realização de PDV	Retorno do questionário			Participação %	
	Respondeu	Não respondeu	Total	PIB ^a	População ^b
Já realizou	Minas Gerais Rio de Janeiro Rio Grande do Sul Santa Catarina ^d São Paulo	Acre	6	66,9	50,5
Em andamento ^c	Alagoas Bahia Espírito Santo Maranhão Piauí Rio Grande do Norte	Goiás Pernambuco	8	13,7	25,9
Em fase de preparação ou de estudos	Mato Grosso Mato Grosso do Sul Rondônia	Paraíba Sergipe	5	3,6	6,5
Não realizou/Não há estudos ou discussão neste sentido/ Não pretende realizar	Amazonas Ceará Paraná Tocantins ^e	Amapá Distrito Federal Pará Roraima	8	15,8	17,1
Total do país	18	9	27	100,0	100,0

^a Dados relativos a 1985 (Fibge, 1991a).
^b Dados relativos a 1991 (Fibge, 1991b).
^c Inclui estados que já encerraram período de inscrições, mas que ainda não concluíram o programa do ponto de vista do pagamento das indenizações.
^d O PDV foi realizado na gestão anterior. Atualmente está em preparação um novo projeto de lei para envio ao Legislativo.
^e Embora o governo venha desenvolvendo estudos, não há intenção de implantação de PDV na atual conjuntura fiscal do estado.

Os dados mostram que, na época do levantamento dos dados, seis estados já haviam realizado o PDV. Entre estes, encontramos nada menos que os quatro maiores estados do país em termos de contingentes de servidores (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). Outros oito estavam com o programa em andamento. Embora representem apenas a metade das unidades da Federação, estes 14 estados concentram mais de 80% do PIB e mais de 3/4 da população do país. Outros cinco estados estavam preparando ou estudando o lançamento do PDV. Além dos quatro citados, dos outros nove estados que ao final de 1994 tinham mais de 100 mil servidores, um já realizou o programa (Santa Catarina), quatro têm PDV em andamento (Bahia, Pernambuco, Goiás e Maranhão) e um está planejando sua implantação (Paraíba).

Em apenas oito estados (aí incluído o Distrito Federal), não há iniciativa que sinalize a implantação do programa no curto prazo, havendo até mesmo posicionamento pela não-adoção de iniciativas dessa natureza, como são os casos do Paraná e do Distrito Federal. De qualquer forma, mesmo neste grupo, pelo menos as atuais administrações dos estados do Amazonas, Ceará, Paraná e Tocantins adotaram medidas alternativas de contenção do crescimento dos gastos com funcionalismo.

A situação dos estados que não estão preparando a adoção do PDV

Parecem ser basicamente duas as ordens de razões que nos permitem entender por que alguns estados da Federação não adotaram nem planejam adotar PDV.

No primeiro grupo podemos situar os estados nos quais a situação objetiva dos gastos com pessoal não é problemática. Trata-se de estados nos quais o número de funcionários é pequeno para os padrões brasileiros, como os ex-territórios do Amapá e de Roraima (com as duas menores máquinas estaduais do país, pois ainda contam com considerável contingente de servidores federais prestando serviços) e o Ceará, que, conforme foi possível apurar, é o terceiro estado com o maior número de habitantes por servidor (excluídos os referidos ex-territórios). Além destes, há os casos nos quais os gastos não são elevados, ainda que a relação servidores/população seja mais alta. É o caso do Amazonas e principalmente de Tocantins (este com gastos que não consumiram, nos últimos três anos, mais do que 46% das receitas líquidas).

Embora não realizando o PDV, alguns desses estados adotaram outras medidas visando a reduzir o comprometimento dos gastos públicos com as despesas de pessoal. O Ceará, por exemplo, sem dispensar funcionários, desenvolveu políticas de correção de irregularidades, controle no pagamento de serviços extraordinários e de substituições, extinção das complementações salariais inerentes à administração direta e indireta, redução do número de car-

gos em comissão, limitação das contratações a algumas áreas como educação e saúde, e editou nova lei relativa ao teto de remuneração. O estado do Amazonas, mesmo com a folha de pagamento em dia (*Jornal do Brasil*, 1996; *O Estado de S. Paulo*, dez. 1996), demitiu muitos servidores do chamado “regime especial” (ou seja, aqueles que não eram estáveis nem estatutários), além de outras medidas relacionadas ao monitoramento da folha de pagamento. Podemos incluir neste grupo o Pará, que, apesar de apresentar gastos relativamente mais elevados com pessoal, superando os 70% das receitas líquidas, preferiu reduzir seus quadros com a demissão de funcionários temporários (*Gazeta Mercantil*, 1996).

No segundo grupo localizam-se os dois únicos estados que, conforme foi possível apurar, recusam o PDV e medidas similares de demissão de pessoal como alternativa para a melhoria de sua saúde financeira: o Distrito Federal e o Paraná. O Distrito Federal, entre os que não pretendem adotar o PDV, é a unidade que apresenta o maior comprometimento das receitas líquidas com as despesas de pessoal, superando os 80% em meados de 1996. Esta característica pode ser explicada pelo fato de que, neste caso, a esfera subnacional é responsável também pela prestação de uma série de serviços de suporte para a administração federal, razão pela qual é a que apresenta a mais baixa relação habitantes/servidor no país: para cada funcionário do governo distrital há apenas pouco mais de 10 habitantes. Segundo a imprensa, as duas principais medidas tomadas para enfrentar esta situação foram a redução dos cargos de confiança e a fixação de teto salarial para o executivo (*Gazeta Mercantil*, 1996).

O caso do Paraná destaca-se no cenário nacional. Quinto maior estado do país em contingente de funcionários públicos, é o único no qual se percebeu um claro posicionamento contrário à adoção de iniciativas como o PDV. Em termos de gastos com funcionalismo a situação não é das piores: em 1996 a folha de pessoal consumiu aproximadamente 72% das receitas líquidas do estado, caracterizando uma situação de relativo controle financeiro. A maior preocupação é com o peso dos inativos que, segundo o entrevistado, já respondem por aproximadamente 30% das despesas com pessoal. Uma vez que este gasto é relativamente alto e crescente no estado, o governo está elaborando uma proposta “inédita no país”, para a qual foi criada uma secretaria especial, com a finalidade de elaborar um projeto de lei para a criação de um fundo previdenciário para o funcionalismo estadual. Como medida de ajuste para que o estado atinja o preconizado pela Lei Camata, o governo vem procurando trabalhar para o aumento da arrecadação tributária. Além disso, vêm sendo tomadas medidas restritivas ao crescimento da máquina, admitindo-se a contratação apenas nos casos em que se avalia que a falta de pessoal possa comprometer a prestação de serviços, além da não-substituição daqueles que se aposentam.

Os estados com PDV em preparação

Este grupo de estados situa-se, no plano nacional, em patamar intermediário em termos de contingente de servidores públicos. Note-se que entre estes a relação habitantes por servidor varia entre 31,9 na Paraíba e 38 no Mato Grosso. Embora estes estados não tenham máquinas proporcionalmente numerosas, de uma forma geral o nível de comprometimento dos gastos com as despesas de pessoal é relativamente elevado, situando-se em torno dos 70% na Paraíba, Mato Grosso do Sul e Sergipe, e acima dos 80% em Rondônia. Segundo a imprensa, entre estes estados pelo menos Sergipe e Rondônia atrasariam o pagamento do 13º salário de seus servidores em 1996 (*O Estado de S. Paulo*, dez. 1996). Ainda que também seja um ex-território (como Amapá e Roraima), o caso de Rondônia é diferente porque, como virou estado antes, recebeu da União grande parte dos servidores federais, o que comprometeu suas finanças (*Jornal do Brasil*, 1996:3).

Poucas foram as informações obtidas para este conjunto de estados sobre outras medidas já adotadas para a restrição dos gastos com pessoal. Para o Mato Grosso foram referidas a reversão de benefícios gerados sem amparo legal e a imposição de restrições ao crescimento vegetativo da folha de pagamento. Em Rondônia, em situação bastante difícil, existe uma “briga para transferir para a União a responsabilidade por uma folha de pensão vitalícia de ex-governadores da época em que [Rondônia] ainda era um território federal. ‘Só os ex-governadores representam R\$400 mil por mês’, [declarou] o Secretário de Fazenda, Arno Voigt” (*Jornal do Brasil*, 1996).

Os estados com PDV em andamento ou já concluídos

Nesta seção faremos um breve comentário introdutório sobre o conjunto dos estados que já concluíram ou estavam com PDV em andamento à época do trabalho de campo. Discutiremos também as regras estabelecidas nos PDVs em relação a público-alvo, forma de remuneração, incentivos etc. nos 11 estados brasileiros para os quais foi possível apurar informações (estes dados estão sintetizados no anexo deste artigo).

Em seguida, serão comentados alguns dos resultados alcançados ou previstos com a implantação do programa. As informações relativas aos vários estados serão comentadas aqui de forma conjunta, refiram-se elas a dados já consolidados ou às previsões de resultados para programas em andamento na época do trabalho de campo.

Como apontado, os estados que já adotaram uma ou mais vezes o PDV como uma das alternativas para a contenção das despesas com pessoal têm forte peso no agregado do gasto público do nível estadual de governo no Brasil. Ao mesmo tempo, há bastante heterogeneidade entre estes, pois, enquan-

to alguns vêm enfrentando sérios problemas de caixa, consumindo quase toda a sua receita nas despesas com pessoal (Alagoas, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Piauí), outros estão com a situação mais equilibrada (Bahia e São Paulo). Há diversidade também no que se refere à relação habitantes/servidor, pois entre estes estados encontramos desde o Acre, com menos de 12 habitantes por servidor estadual, até a Bahia, onde existem mais de 60 habitantes por servidor.

Quanto ao período de execução dois aspectos chamam a atenção. Em primeiro lugar, note-se que à exceção de Santa Catarina, pioneira na adoção do programa ainda na gestão estadual anterior, o PDV configura-se como iniciativa bastante recente, adotada em geral a partir do segundo ou do terceiro ano de gestão no atual mandato estadual. Um segundo aspecto diz respeito ao período de inscrições. As iniciativas mais recentes tendem a delimitar um período curto para as inscrições, constituindo exceções a esta regra apenas Santa Catarina, Bahia e o Maranhão, onde o período de inscrições encontrava-se aberto por prazo indefinido por ocasião do levantamento de dados.

Com relação à procedência dos recursos, apenas as iniciativas pioneiras de Santa Catarina e São Paulo utilizaram como fonte exclusiva os próprios tesouros estaduais. Segundo apuramos em entrevista, no caso do Maranhão o programa foi custeado também com recursos estaduais e federais. Em todos os demais estados os recursos procederam do Tesouro Federal, através de uma linha de crédito aberta especialmente com esta finalidade, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, com o repasse a cargo da Caixa Econômica Federal.

No que diz respeito aos critérios de elegibilidade para adesão ao PDV, há diferenças bastante significativas entre as várias iniciativas, que vão desde as mais gerais, como são os casos do Maranhão (que abriu, inclusive, um programa para os empregados das empresas públicas) e de Alagoas (que estendeu a iniciativa ao Poder Legislativo), até as mais restritas, como no Espírito Santo, que vinculou a possibilidade de adesão a limites por categoria ocupacional dos servidores. Muitas vezes a iniciativa foi direcionada aos servidores da administração direta, autarquias e fundações, sendo que muitas empresas públicas lançaram seus programas específicos.² Em alguns casos, limitou-se ao pessoal estatutário (Bahia) ou sob regimes específicos (São Paulo).

Houve restrições à adesão para algumas categorias específicas, ligadas às carreiras do magistério, fazenda e segurança pública (Santa Catarina, Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Norte), geralmente por motivo de carência de pessoal. Em outros casos, as leis previam mecanismos de indeferimen-

² Como já apontado, PDVs que constituíram iniciativas isoladas no seio do aparato estatal em cada estado, como foi o caso das empresas públicas, não foram objeto de investigação deste estudo.

to em caso de grande quantidade de pedidos em carreiras específicas, mas não vetou o acesso aos programas.

Estas diferenças nos critérios de elegibilidade definiram a amplitude da cobertura do programa em termos de contingente de servidores elegíveis, configurando programas mais restritos (Minas Gerais, Bahia, São Paulo e Santa Catarina), de amplitude média (Espírito Santo e Rio de Janeiro) e de caráter mais geral, como nos demais estados aqui analisados (tabela 2).

Também foram diversas as formas de indenização e outras vantagens oferecidas pelos PDVs. Como se vê na tabela 2, estas diferenças tiveram impacto significativo no maior ou menor grau de adesão dos servidores em cada estado. Neste particular, o Estado de Alagoas parece configurar um caso ímpar, pois, além de ter sido o único a oferecer valor correspondente a duas vezes a remuneração por ano trabalhado para todos os servidores que recebiam até R\$1 mil mensais, o PDV tornou-se especialmente atrativo pelo fato de que os atrasos na folha de pagamento deste estado chegavam a nada menos que sete meses por ocasião do nosso levantamento de dados. O 13º salário não era pago desde 1995. Com a promessa de regularizar esta situação para os que aderissem, o PDV alagoano foi o que atingiu mais servidores em todo o Brasil, com o inusitado número de 20,9 mil adesões (19,4 mil no Poder Executivo e 1,5 mil na Assembléia Legislativa, incluído o Tribunal de Contas do Estado), correspondendo a 3,5 vezes as próprias estimativas dos formuladores do programa, que eram de 6 mil adesões.

O Rio Grande do Sul atuou também na tentativa de alívio futuro dos gastos com pessoal, pois lançou modalidades de adesão específicas para servidores próximos ao período de aposentadoria. Tendência oposta à verificada no PDV de São Paulo, que, além de ter limitado o cálculo indenizatório ao teto de 12 anos, ofereceu aos servidores com menos de quatro anos de tempo de serviço uma remuneração proporcionalmente maior. Vantagens diferenciadas segundo a estabilidade foram oferecidas no Rio de Janeiro, o mesmo ocorrendo com relação ao regime jurídico em Minas Gerais e Espírito Santo. No Maranhão as vantagens foram maiores para os servidores da administração direta, autarquias e fundações na comparação com os das empresas públicas. Além disso, um mecanismo presente em pelo menos seis casos foi o da oferta de incentivos conforme a data de adesão, estimulando-se uma decisão mais rápida por parte dos servidores. No Rio Grande do Norte, este adicional foi diferenciado de acordo com as faixas de vencimentos, beneficiando proporcionalmente mais aqueles situados na base da pirâmide salarial do estado. Alguns estados incluíram entre as demais vantagens o acesso a programas de capacitação e empregabilidade (Rio Grande do Sul, Maranhão, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Piauí), ou continuidade por prazo determinado do direito ao uso dos serviços médicos e previdenciários (Bahia, Rio Grande do Sul, São Paulo, Piauí e Rio Grande do Norte).

Tabela 2
Indicadores gerais sobre o PDV nos estados brasileiros

Estado	Pessoal ativo ^a (A)	Elegíveis (B)	Adesão (C)	C/A (%)	C/B (%)	Gastos com pessoal/receitas líquidas (%)	Custo total do PDV (R\$ milhões)	Tempo de retorno do gasto com PDV	Redução da folha (R\$ milhões e %/total)	
SP	811.631	289.000	14.800	1,8	5,1	64,0	81,3	12 meses	6,57	0,6
MG	400.000	80.160	7.769	1,9	9,7	–	76,0	21 meses	3,6	–
RJ	266.704	175.000	8.753	3,3	5,0	80,0-85,0	100,0	–	3,0	0,7
RS	155.724	geral ^b	10.267	6,6	–	>80,0	105,1 ^c	24 meses	5,45	–
BA ^c	151.053	58.573	12.000	7,9	20,5	58,0	100,0	21 meses	–	–
SC	85.513	33.000	2.733	3,2	8,3	75,2	–	–	–	–
MA ^c	81.261	geral ^b	3.610 ^c	4,4	–	–	39,1 ^c	–	–	–
RN ^c	77.290	64.000	3.000	3,9	4,7	77,0	40,0	20/30 meses	1,5/2,0	2,9/3,9
ES ^c	60.298	36.000	6.000	10,0	16,7	97,5	64,7	19 meses	2,85	4,1
PI ^c	55.893	geral ^b	8.793	15,7	–	80,0-83,0	60,0	5/6 anos	–	–
AL ^c	54.094	geral ^b	20.900	38,6	–	90,0	300,0	–	–	–

Fontes: secretarias de Administração e Imprensa (dados coletados pelos autores).

a No Piauí, Alagoas, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul os dados referem-se à situação atual + desligamentos efetuados com o PDV; no Rio Grande do Sul, dados relativos a dezembro de 1994.

b Nestes casos há pequenas restrições à adesão, mas não foi possível obter o número exato de elegíveis.

c Dados estimativos ou resultados parciais. No Maranhão a adesão de 3.610 refere-se apenas às empresas públicas; o gasto refere-se à primeira parcela liberada pelo governo federal (*Folha de S. Paulo*, 1995).

A tabela 2 mostra que, no conjunto do país, se confirmadas as previsões e atingidas as metas daqueles programas ainda em andamento por ocasião de nosso levantamento de dados, seguramente mais de 100 mil empregados do setor público estadual teriam aderido aos PDVs estaduais, representando uma fatia significativa na redução do número de empregos observada no setor público neste nível de governo nos últimos anos. Pelos dados levantados, podemos estimar que este esforço representou algo em torno de 1/4 da considerável diminuição dos contingentes de servidores públicos observada nas atuais gestões estaduais. No conjunto dos 11 estados relacionados na tabela, a redução de quadros em função dos PDVs pode ter sido, se confirmadas as referidas previsões, da ordem de 4,5% do total do pessoal ativo, atingindo algo em torno de 10% dos elegíveis. Se, por um lado, estes números permitem situar o PDV como uma importante iniciativa em termos de redução dos quadros, por outro, eles também apontam para o fato de que os programas estaduais constituíram-se como “mais um” entre outros fatores que alavancaram a recente tendência de “enxugamento” dos quadros de pessoal, não parecendo ser o mais significativo deles. Não é absurdo supor que a redução dos quadros tenha sido determinada de forma mais contundente pelo “congelamento” de salários, medida largamente praticada no setor público após o Plano Real, tornando os empregos aí menos atrativos. Ainda que a inflação tenha baixado a patamares significativamente menores na comparação com o período anterior ao plano, a queda do poder aquisitivo dos salários provocada pela extinção dos mecanismos de indexação antes existentes certamente resultou em significativa “fuga” dos empregados do setor público. Ajustes e privatizações de empresas públicas certamente também vêm contribuindo significativamente para esta tendência de queda no nível de emprego no setor público.

Ao mesmo tempo, cabe salientar que, embora importantes no conjunto dos estados, os resultados alcançados com a iniciativa foram de dimensões bastante diferenciadas na comparação entre os vários casos aqui analisados. Chama a atenção o fato de que a redução de quadros foi muito mais efetiva nos estados com menores contingentes de servidores, destacando-se os números alcançados em Alagoas e no Piauí. Certamente que, nestes casos, a amplitude do PDV deve ter desempenhado um papel irradiador, com efeitos significativos sobre a economia e o próprio mercado de trabalho locais, seja positivamente, pela injeção de recursos proporcionada, seja negativamente, pelo aumento do nível de desemprego. Em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, as três máquinas estaduais com os maiores contingentes de servidores em termos absolutos, os resultados foram bem mais acanhados.

Obviamente, os custos dos diversos programas variaram de acordo com os resultados alcançados, mas neste item o que chama a atenção é que o impacto na redução dos gastos com pessoal foi proporcionalmente bem menor do que a redução do número de servidores. Nos quatro casos em que foi

possível apurar esta informação, o percentual de redução nas despesas com pessoal é bem menor do que o observado em termos de diminuição dos quadros de pessoal. Evidencia-se, assim, que o PDV não pode ser tomado como alternativa de combate às abissais diferenças de remuneração observadas no interior do aparato público, pois tudo indica que tende a atingir de forma mais contundente os servidores situados na base da pirâmide salarial.

Assim, é necessário avaliar com cuidado os impactos na prestação e na qualidade dos serviços que a dispensa mais volumosa de pessoal (em termos relativos) pode estar significando. Quando o alcance da iniciativa é bem maior em termos de diminuição dos quadros, o que parece ser a tendência nos estados menores do país, a tentativa de análise desta dispensa de pessoal “em massa” deve considerar pelo menos duas perspectivas: no que diz respeito ao alívio nas contas públicas, é necessário entender até que ponto este tipo de solução apresenta resultados mais duradouros; com relação à questão dos serviços prestados aos cidadãos, é fundamental ponderar se o “barateamento” da máquina compensa os custos e sacrifícios impostos aos cidadãos com a possível queda na oferta e na qualidade dos serviços prestados acarretada pelo programa.

5. Considerações finais

A adoção dos PDVs com o objetivo de auxiliar na tentativa de um maior controle dos gastos públicos com as folhas de pagamento de pessoal está se tornando rapidamente uma alternativa entre outras empreendidas pelos governos estaduais brasileiros. É preciso, antes de mais nada, entender que, do ponto de vista do equilíbrio das finanças públicas estaduais, a adoção do PDV não pode, por si só, resolver de forma estrutural o problema de caixa destes governos, nem é um instrumento para reconstruir o aparelho de estado sob novos padrões.

Primeiro, porque em muitos estados o PDV foi realizado sem a existência de uma boa base informativa de dados básicos que indicassem, por exemplo, o real dimensionamento do número de funcionários públicos, sua localização, idade e faixa salarial. Ora, nestes casos, o PDV pode até ter uma alta de adesão — o que não foi regra — mas não ataca os verdadeiros problemas estruturais.

Segundo, a situação dos governos estaduais relativa aos gastos com pessoal e ao tamanho do setor público em termos de contingente de funcionários é bastante heterogênea. Há aqueles, como Alagoas e Espírito Santo, em que o panorama é extremamente crítico, e outros, como Ceará e Bahia, em que a situação em termos de gastos está relativamente equilibrada. Apesar das diferenças, no período recente a necessidade de ajustes nos gastos com pessoal tornou-se importante como solução de curto prazo, mas os limites ao “enxugamento” das máquinas no âmbito estadual de governo estão coloca-

dos pela própria configuração da divisão de competências entre os três níveis de governo. A descentralização dos serviços públicos, somada ao aumento das demandas sociais, impõe limites claros ao corte de pessoal. Mais uma vez cabe lembrar que a eficiência não pode ser dissociada da eficácia no provimento de serviços como educação, segurança pública e saúde, que requerem considerável aporte de pessoal para um adequado dimensionamento da atenção aos cidadãos. Embora saiba-se da complexidade da junção destes dois critérios, espera-se que a reforma do Estado consiga enfrentar criativamente tal desafio, sob pena de utilizar meios que não levem aos fins almejados.

No período inflacionário, as dificuldades orçamentárias dos três níveis de governo eram comumente dribladas com arrocho salarial provocado pela concessão de reajustes para o funcionalismo ativo e inativo em índices menores que os da inflação de cada período, corroendo o poder aquisitivo dos salários, aposentadorias e pensões, e aliviando o peso da folha de pagamento sobre as receitas orçamentárias. Nos períodos de maior folga de caixa e, sobretudo, em épocas eleitorais, aumentos reais permitiam uma recuperação do poder aquisitivo do conjunto de servidores, rendendo votos aos candidatos apoiados pelos governantes de plantão, ainda que ao preço do comprometimento das receitas no ano subsequente.

Com a conquista da estabilidade da moeda, as soluções de caráter estrutural para o grave problema da escassez de recursos públicos no Brasil devem passar, no caso dos governos estaduais, por processos mais profundos de ajuste do que a mera e limitada possibilidade de diminuição dos quadros de pessoal. Cabe enumerá-los rapidamente.

- ▼ *Aumentar a capacidade gerencial dos estados para realizar a reforma.* Isto é, o ajuste da máquina pública depende de uma grande capacidade governativa. Hoje, os governos estaduais, em sua maioria, não têm dados suficientes sobre o funcionalismo nem uma estrutura organizacional e de informática adequada para o bom gerenciamento. Ademais, é preciso enfrentar as abissais desigualdades salariais praticadas no setor público, combatendo privilégios e distorções de natureza diversa que conferem a alguns grupos restritos, encastelados no interior do aparato estatal, vantagens de toda ordem, legal e moralmente injustificadas. É também fundamental aumentar as receitas, de um lado atacando o alto índice de sonegação fiscal, e de outro rompendo com a prática de guerra fiscal.
- ▼ *Enfrentar a questão previdenciária,* a causa mais importante para a elevação dos gastos com pessoal, criando um novo modelo institucional que dê conta dos pagamentos presente e futuro dos servidores inativos. Há a necessidade de reestruturar o modelo de operação do sistema previdenciário do funcionalismo público, que assume o ônus de pagamento dos benefícios com base nas receitas de natureza fiscal, praticamente sem contrapartida contributiva de natureza alguma, comprometendo crescentemente os

recursos que deveriam ser alocados na gestão e operação das políticas públicas. Mesmo com a aprovação da demissão por excesso de quadros, tal medida não enquadrará os estados na Lei Camata no médio e longo prazos em razão do problema previdenciário.

- ▼ *Reordenar o pacto federativo no Brasil*, de modo a conjugar os esforços da União e dos governos subnacionais não apenas para “destruir” o antigo modelo federativo, mas também, e sobretudo, para construir um novo. Desta forma, a União terá de atuar mais fortemente do que tem feito hoje, assumindo o papel de coordenador das políticas públicas, bem como atuando para aumentar a capacidade gerencial dos estados. Para tanto, é preciso romper com o modelo hobbesiano que estrutura as relações intergovernamentais, baseadas no estabelecimento de um jogo de competição não-cooperativa entre os diferentes níveis de governo na gestão das políticas (Melo, 1996).
- ▼ *Reconstruir o sistema político estadual*, tornando suas instituições mais republicanas e responsáveis, a fim de evitar um retorno a um modelo predatório de gestão, que piora tanto as finanças públicas quanto a qualidade dos serviços prestados à população. Caso isso não aconteça, um novo enfraquecimento do governo federal ou a volta da inflação — ainda não totalmente vencida — podem propiciar o retorno do antigo modelo predatório.

Como se vê, estas medidas têm um caráter intrinsecamente político, mostrando que não se pode dissociar a reforma administrativa de seu conteúdo político. Vista pelo ângulo técnico, a experiência do PDV como medida de ajuste estrutural dos estados carece da formulação de um adequado diagnóstico dos problemas e das soluções para o setor público brasileiro. É impossível não imaginar que, justamente naqueles locais em que essa medida assumiu proporção mais significativa, como é o caso de Alagoas, o PDV parece ter resultado antes de mais nada em formidável desmonte do aparato público. Como vimos, nesse estado, metade dos servidores da Secretaria de Educação aderiram ao programa, comprometendo seriamente o ano letivo. Não parece necessário acrescentar comentários ao já conhecido caos que se tornou a gestão dos serviços naquele estado. Mas cabe lembrar que se o PDV não está entre as causas deste quadro, certamente foi fator decisivo para seu agravamento e desfecho.

No outro extremo, podemos citar o exemplo do Paraná, que curiosamente não adotou o PDV. Neste caso, os esforços de ajuste caminham para uma solução de maior fôlego, buscando-se o aumento das receitas e trabalhando-se para a criação de um fundo previdenciário para sustentar os gastos com os inativos. Na verdade, em outros estados foram adotadas medidas que também buscam reestruturar a máquina pública conciliando a “destruição” do antigo modelo com a criação de um novo. O programa de qualidade e a

criação de uma agência regulatória para as empresas recém-privatizadas, no Rio Grande do Sul, a instituição inovadora de uma ouvidoria na Polícia Militar, em São Paulo, e os serviços de atendimento ao consumidor constituídos pelo governo baiano são exemplos que revelam uma concepção mais global do que seja a reforma do Estado. O problema está em como tornar estas experiências pontuais em regra mais geral.

Como iniciativa pontual, a adoção do PDV tem, por sua vez, o mérito de sinalizar uma “saída negociada” com os trabalhadores do setor público, uma vez que, apesar da estabilidade no emprego conferida constitucionalmente a esta categoria, em caso de demissão de servidores não-estáveis ou de manifesto interesse do funcionário em desligar-se do serviço público, não é prevista na legislação qualquer forma de indenização, como é o caso do FGTS para os trabalhadores do setor privado. Esta situação acaba bloqueando as possibilidades de movimentação deste pessoal no mercado de trabalho, sendo prejudicial em dois sentidos: por um lado, mantém no aparato de Estado gente desmotivada, dificultando a desejável melhoria na prestação dos serviços; por outro, inviabiliza a “oxigenação” do setor público com o ingresso de profissionais que estejam mais motivados a assumir as responsabilidades requeridas ao bom desempenho da função pública.

Referências bibliográficas

- Abrucio, Fernando Luiz. Os barões da Federação: o poder dos governadores no Brasil pós-autoritário. São Paulo, USP, 1995. (Dissertação de Mestrado.)
- . *Jogos federativos: o modelo predatório brasileiro*. São Paulo, Cedec, 1996.
- Árias, Alfonso Rodriguez & Cordeiro, Sônia Helena T. de Camargo. *Avaliando as informações de registros administrativos do Ministério do Trabalho sobre o mercado de trabalho na década de 80*. Brasília, MTb, Mercado de Trabalho, 1989. (Textos para Discussão, 21.)
- Bahia. Secretaria da Administração. Departamento de Recursos Humanos. Programa Especial de Incentivo à Exoneração Voluntária. Salvador, s.d. mimeog.
- Banco Central do Brasil. Diretoria de Política Econômica. Departamento Econômico. *Boletim do Banco Central do Brasil*. Brasília, 32(10), out. 1996.
- . Diretoria de Organização de Recursos Humanos. Medidas relativas à redução de despesas com pessoal. Salvador, s.d. mimeog.
- Barzelay, M. *Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government*. Los Angeles, University of California Press, 1992.
- Beltrão, Ricardo Ernesto Vasquez. Funcionalismo e setor público no Brasil: uma análise dos indicadores. São Paulo, 1996a. mimeog.

- . Gastos com funcionalismo, emprego e salários no setor público brasileiro a partir de 1980. Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. Administração Pública, 20. Anais. Angra dos Reis, 1996b. p. 69-88.
- Brasil. Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995. In: *Lex*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1996. p. 525.
- Brasil. Mare. *Boletim Estatístico Mensal*. Brasília, Mare, maio 1996a.
- . *Programa de desligamento voluntário de servidores civis do governo federal: PDV. quantitativo de adesões por UF*. Brasília, Mare, 1996b.
- Brasil. Ministério do Trabalho. *Análise mensal do mercado de trabalho com base no cadastro geral de empregados e desempregados: Lei nº 4.923/65*. Brasília, MTb, maio 1993 a jul. 1995.
- Costa, Margaret H. Conta corrente e formação bruta de capital fixo do governo: conceitualização e metodologia. Rio de Janeiro, FGV, 1989. mimeog.
- Diniz, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro, FGV, 1997.
- Espírito Santo. Lei nº 5.294, de 10-12-1996. *Diário Oficial do Estado do Espírito Santo*. Vitória, 1996.
- Fibge. *Censo demográfico: mão-de-obra. Brasil. IX Recenseamento Geral do Brasil: 1980*. Rio de Janeiro, IBGE, 1983. v. 1, t. 5, n. 1.
- . *Pesquisa nacional por amostra de domicílios: Pnad — 85*. Rio de Janeiro, IBGE, 1988. v. 10, t. 1. (Brasil e grandes regiões.)
- . *Pesquisa nacional por amostra de domicílios*. Rio de Janeiro, 1989. v. 13, t. 1. (Brasil e grandes regiões.)
- . *Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988*. Rio de Janeiro, IBGE, 1990.
- . *Anuário estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro, IBGE, 1991a. v. 51.
- . *Sinopse preliminar do censo demográfico 1991*. Rio de Janeiro, IBGE, 1991b. v. 6.
- . *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro, IBGE, 1996a. v. 56.
- . *Pesquisa nacional por amostra de domicílios: Pnad — 1993*. Rio de Janeiro, IBGE, 1996b.
- Folha de S. Paulo*. São Paulo, 15-10-1995.
- Folha de S. Paulo*. São Paulo, 25-2-1996.
- Gazeta Mercantil*. 24-7-1996a.
- Gazeta Mercantil*. 8-10-1996b.
- Haggard, Stephan. A reforma do Estado na América Latina. In: Langoni, C. (org.). *A nova América Latina*. Rio de Janeiro, FGV, 1996.
- Holmes, M. & Shand, D. Management reform: some practitioner perspectives on the past ten years. *Governance*, 8(4), 1995.
- Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 1-12-1996.

- Linz, Juan & Stepan, Alfred. *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore, John Hopkins University Press, 1996.
- Melo, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, 10(3), 1996.
- O Estado de S. Paulo*. São Paulo, jul. 1995.
- O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 24-11-1996. p. A-4.
- O Estado de S. Paulo*. São Paulo, dez. 1996.
- O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 1-2-1998. p. A-4.
- Osborne, D. & Gaebler, T. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o governo*. Brasília, MH Comunicação, 1994.
- Paes, J. P. P. Bancos estaduais, “criação” de moeda e ciclo político. São Paulo, FGV, 1996. (Dissertação de Mestrado.)
- Palermo, Vicente. Reformas económicas e identidades políticas: caminos inciertos en Brasil y Argentina. In: Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia, 21. *Anais*. São Paulo, 1997.
- Pereira, L. C. Bresser. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil. Para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo, Editora 34, 1996.
- Piauí. Governo do Estado. Decreto nº 9.589, de 18 de outubro de 1996. 1996a.
- . Lei nº 4.865, de 8 de outubro de 1996. 1996b.
- . *Programa de incentivo ao desligamento voluntário do servidor público estadual*. Teresina, 1996c.
- . *Programa de desligamento voluntário: estatística geral*. Teresina, 1997.
- Piauí. Secretaria da Administração. *Diga “sim” ao PDV. Manual do PDV — programa de incentivo ao desligamento voluntário do servidor público estadual*. Teresina, 1996.
- Piauí. Secretaria de Planejamento. *Quadro comparativo dos incentivos oferecidos por programas de demissão/desligamento voluntário*. Teresina, s.d.
- ; Secretaria de Administração & Secretaria da Fazenda. *Programa de incentivo ao desligamento voluntário do servidor público estadual: plano de divulgação*. Teresina, 1996.
- Revista Pequenas Empresas — Grandes Negócios*. Edição especial dedicada ao PDV do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Globo, s.d.
- Rio de Janeiro. Decreto nº 22.477, de 2 de setembro de 1996. *Diário Oficial do Estado*. Rio de Janeiro, 1996. (Encarte.)
- Rio de Janeiro. Secretaria de Estado da Administração. *Programa de exoneração incentivada — Manual de instruções*. Rio de Janeiro, s.d.
- Rio Grande do Norte. Decreto nº 13.295, de 1º de abril de 1997. 1997a.
- . Lei nº 6.995, de 10 de janeiro de 1997. 1997b.
- Rio Grande do Norte. Secretaria de Administração. *Programa de desligamento voluntário: Prodevir*. Natal, 1997. (Projeto executivo: relatório complementar.)

- Rio Grande do Sul. *Amplie seus horizontes: programa de demissão voluntária*. Porto Alegre, 1996a.
- . Lei Complementar nº 10.727, de 23 de janeiro de 1996. *Diário Oficial do Estado*. Porto Alegre, 24-1-1996b.
- . Decreto nº 36.606, de 15 de abril de 1996. *Diário Oficial do Estado*. Porto Alegre, 16-4-1996c.
- . Decreto nº 36.607, de 15 de abril de 1996. *Diário Oficial do Estado*. Porto Alegre, 16-4-1996d.
- . *O seu próximo passo: programa de demissão voluntária*. Porto Alegre, 1996e.
- . *Programa de demissão voluntária: relatório de acompanhamento físico*. Porto Alegre, 1997.
- Rio Grande do Sul. Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos. Departamento de Administração de Recursos Humanos. *Quantitativo de funcionários da administração direta*. Porto Alegre, 1995.
- Sallum Jr., Brasílio. *Labirintos: dos gerais à Nova República*. São Paulo, Hucitec, 1996.
- São Paulo. *Por que não? Programa de demissão voluntária — PDV*. São Paulo, 1996a.
- São Paulo. Coordenadoria Estadual de Controle Interno. Comunicados. *Diário Oficial do Estado*. São Paulo, 31-1-1997.
- São Paulo. Secretaria de Administração e Modernização do Serviço Público. Medidas do governo, 1995/96, visando racionalização dos gastos com pessoal e racionalização da gestão de recursos humanos do estado. São Paulo, SAM, 1996. mimeog.
- Sola, Lourdes; Garman, Christopher & Marques, Moisés. Central banking, democratic governance and political authority. In: XVII IPSA, 17. *Proceedings*. Seul, 1997.
- Tavares, Maria da Conceição. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. In: Tavares, M. C. & Fiori, J. L. *Desajuste global e modernização conservadora*. São Paulo, Paz e Terra. 1993.
- USP. Departamento de Sociologia. Cedec. O processo de modernização do setor público nos governos estaduais brasileiros. Proposta de pesquisa no âmbito do Programa de Apoio à Formação de Recursos Humanos para o Desenvolvimento da Reforma do Estado. São Paulo, Capes/CNPq/Finep/Mare, 1996. (Chamada 3, RH-RE 01/96-03.)
- Veja. São Paulo, Abril, 5 fev. 1997. p. 37-40.

Anexo

Informações de caráter normativo sobre os PDVs realizados pelos governos estaduais brasileiros

UF	Inscrições	Quem pode aderir	Restrições à adesão ¹	Indenização	Outras vantagens	Recursos
SC	Fev. 1992 a fev. 1993	Servidores da administração direta, de nível médio, em atividades-meio	Carreiras típicas das atividades-fim (Polícia Militar, magistério etc.)	Sem informação sobre os parâmetros de cálculo, mas, em média, atingiu 1,9 remuneração por ano trabalhado.	Sem informação	Tesouro Estadual
SP ²	Primeira versão em 1995 e segunda entre 25-6 e 23-8-1996	Efetivos, extranumerários, admitidos nos termos do art. 1º da Lei 500/74, de acordo com o inciso I (estáveis e não-estáveis), os admitidos com base nos incisos II e III (estáveis), os admitidos com base no inciso III em decorrência de convênios SUS/SP e os celetistas dos quadros das secretarias de Estado, da Procuradoria Geral e das autarquias, bem como os integrantes do quadro do magistério que ingressaram mediante concurso público	Demais servidores	Uma remuneração por ano trabalhado até o limite de 12 anos; para os com menos de quatro anos de tempo de serviço, "400% da retribuição mensal global"	25% de abono para adesão até o 15º dia do período de inscrições, e 15% entre o 16º e 30º dia; assistência médica por mais um ano e auxílio-refeição por mais 60 dias; acesso ao Programa de Empregabilidade	Tesouro Estadual
BA	Jan. 1996 a jun. 1997	Estatutários da administração direta, autarquias e fundações	Celetistas; professores efetivos em regência de classe	Uma remuneração por ano trabalhado (vencimento + vantagens incorporadas)	Assistência médica e odontológica por mais um ano	Tesouro Federal (através da CEF)

continua

UF	Inscrições	Quem pode aderir	Restrições à adesão ¹	Indenização	Outras vantagens	Recursos
RS	16-4 a 17-5-1996	Todos os servidores da administração direta, autarquias e fundações	Pequenas limitações em algumas áreas com carência de pessoal	Três modalidades: a) uma remuneração por ano até o máximo de 20 remunerações; b) gratificação mensal de 20% da remuneração em caso de opção por licença de até cinco anos para os homens com tempo de 25 anos (20 anos no caso das mulheres) para aposentadoria, com pedido de aposentadoria ou devolução do montante ao final do período; c) incentivo financeiro para aposentadoria proporcional correspondente a 5% da remuneração multiplicado pelo número de meses previsto entre adesão e aposentadoria integral	a) acréscimo de 25% em caso de adesão nos primeiros 15 dias e de 15% nos demais; assistência médica por + 1 ano; programa de capacitação; b) e (c) manutenção dos benefícios previdenciários.	Tesouro Federal (através da CEF)
MA	A partir de jul. 1996	Estatutários da administração direta, autarquias e fundações; celetistas das empresas	Não há restrição, pois no Maranhão todos são estatutários (regime jurídico único)	Duas remunerações por ano trabalhado (vencimento + vantagens) com teto de 20 anos e 11 meses (estatutários); uma remuneração com teto de oito anos para celetistas	Parceria com o Sebrae para assessoria na montagem de pequenos negócios	Tesouro Estadual + Tesouro Federal (através da CEF)

continua

UF	Inscrições	Quem pode aderir	Restrições à adesão ¹	Indenização	Outras vantagens	Recursos
MG	26-8 a 16-9-1996	Efetivos e "função pública" (estáveis egressos das estatais) de categorias funcionais específicas	Contratados; efetivos dos quadros do magistério, segurança pública, Procuradoria Geral, fiscalização etc.	1,5 salário (base + quinquênio) para os efetivos e 1,25 para os "função pública" por ano trabalhado	Programa de capacitação profissional com oferta de três modalidades de cursos	Tesouro Federal (através da CEF)
RJ	10-9 a 9-10-1996	Todos os estatutários da administração direta, autarquias e fundações (regime jurídico único)	Empresas públicas.	1,2 vez a remuneração por ano trabalhado (estáveis); uma vez para os não-estáveis (computado apenas o tempo após a efetivação); e 0,5 vez para os ocupantes dos cargos de delegado de polícia, detetive, detetive inspetor, escrivão de polícia e professor docente	Adicional de 25% para os que aderissem nos primeiros 15 dias e de 15% nos demais 15 dias (apenas para os estáveis); programa de capacitação	Tesouro Federal (através da CEF)
PI	18-10 a 17-12-1996	Servidores da administração direta, autarquias, fundações e empresas.	Banco estadual e companhias energética e de saneamento que já haviam promovido PDVs próprios.	100% dos vencimentos integrais para os estáveis e 50% para os não-estáveis por ano trabalhado.	Seis meses de benefícios previdenciários, desde que mantida a contribuição; programa de qualificação	Tesouro Federal (através da CEF)
AL	5-12-1996 a 4-1-1997	Todos os servidores da administração direta, autarquias e fundações + Poder Legislativo	Não há restrição	Duas remunerações por ano trabalhado para os que recebem até R\$1 mil mensais; R\$2 mil para os que recebem entre R\$1 mil e R\$2 mil; uma remuneração para os que recebem mais de R\$2 mil.	Adicional de 20% para os que aderissem nos primeiros 20 dias, de 10% do 21º ao 25º dia, e de 5% nos últimos cinco dias do período de inscrições.	Tesouro Federal (através da CEF)

continua

UF	Inscrições	Quem pode aderir	Restrições à adesão ¹	Indenização	Outras vantagens	Recursos
ES	A partir de mar. 1997	Estatutários efetivos e celetistas estáveis da administração direta e autárquica, respeitado o máximo de 15% dos servidores de cada "grupo ocupacional"	Demais servidores	Uma remuneração por ano trabalhado até o limite de 20 remunerações; para celetistas, 60% com base neste mesmo valor acrescidos de 40% do montante depositado no FGTS	Adicional de 15% sobre o montante para os que aderissem até o 15º dia	Tesouro Federal (através da CEF)
RN	1 a 30-4-1997	Servidores da administração direta, autarquias e fundações	Grupos/subgrupos funcionais da Polícia Civil, Tributação, Fiscalização e Arrecadação, Procuradoria Geral e Polícia Judiciária, analistas de sistemas e programadores, ou da Fundação Universidade Regional do Rio Grande do Norte	Uma remuneração mensal (vencimento + vantagens incorporadas) por ano trabalhado	Adicional de 50% para adesão até o 15º dia para os que recebessem até R\$224,00 mensais; 25% no mesmo prazo para remuneração superior a esta; e 15% para adesão entre o 16º e o 20º dia; assistência médico-odontológica por um ano; treinamento	Tesouro Federal (através da CEF)

Fontes: Entrevistas e material enviado pelos estados (conforme referências bibliográficas).

¹ Além das restrições listadas, há em todos os estados as referentes a servidores em inquérito administrativo, ocupantes de cargos comissionados não pertencentes ao quadro permanente etc.

² As informações apresentadas referem-se à segunda versão (1996), que alcançou resultados mais significativos.