



CADERNO DA
**REFORMA
ADMINISTRATIVA**

22. Reforma Administrativa na Europa: retração do Estado impacta negativamente capacidades e funções públicas, crescimento económico e proteção social e laboral.



FONACATE
Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado

Brasília, Agosto de 2021

Regina Coeli Moreira Camargos

Bacharel em Ciências Econômicas pela FACE/UFMG (1987), doutora em Ciência Política pela FAFICH/ UFMG (2008), pesquisadora em pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico no CESIT/ IE/ Unicamp (fevereiro 2019 a março de 2020). Economista do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE (1993 a 2018), com atuação nas áreas de negociação coletiva, educação e assessoria sindical e pesquisas relacionadas ao mundo do trabalho. Consultora de relações de trabalho. Autora do livro "Negociação Coletiva: trajetória e desafios" - Ed. RTM, Belo Horizonte, 2009.

José Celso Cardoso Jr.

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

Expediente

Realização:

Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) (Agosto, 2021)

Autor:

Regina Coeli Moreira Camargos

José Celso Cardoso Jr.

As opiniões aqui emitidas são de responsabilidade dos autores e colaboradores.

Diagramação:

Diego Feitosa

Apoio:



Servir

Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público.

Presidente: Deputado Federal Professor Israel Batista (PV-DF)

Reforma Administrativa na Europa: retração do Estado impacta negativamente capacidades e funções públicas, crescimento econômico e proteção social e laboral.

Regina Coeli Moreira Camargos¹
José Celso Cardoso Jr.²

1. Introdução

A contenção dos danos da crise de 2008-09 ocorreu mediante vultosos aportes de recursos financeiros dos Tesouros Nacionais e Bancos Centrais ao caixa de bancos, seguradoras e corretoras envolvidas em audaciosas – e nem sempre idôneas – operações financeiras, cuja origem foi a “bolha” do mercado imobiliário norte americano. A especulação desenfreada com ativos financeiros negociados em escala global a partir do *boom* imobiliário ocorrido nos EUA entre o fim dos anos 1990 e início dos 2000 gerou uma avalanche de operações sem liquidez que despencou sobre todas as principais economias do mundo a partir do fatídico setembro de 2008, quando o Lehman Brothers declarou insolvência.

Estima-se que os Tesouros e Bancos Centrais das sete maiores economias do planeta tenham injetado em seus sistemas financeiros, entre 2008 e 2009, cerca de

US\$ 1 trilhão para resgatar ativos sem lastro, honrar compromissos das instituições com seus correntistas e proporcionar-lhes liquidez para manter girando a roda da economia. Entretanto, parte desses recursos não retornou ao sistema produtivo na forma de empréstimos, sendo redirecionado para novos circuitos de valorização financeira da riqueza.

Desta feita, passados dois anos após a quebra do Lehman-Brothers, o sistema financeiro mundial estava relativamente estabilizado, mas a economia real mergulhara num longo ciclo marcado por períodos de recessão, estagnação e baixo crescimento econômico, cuja principal consequência, de acordo com insuspeitos economistas liberais, foi uma brutal concentração de renda.

Nesse cenário, os Estados Nacionais, cujas finanças foram comprometidas com operações de socorro ao sistema financeiro e por forte retração econômica, passaram a implementar, a partir de 2008, uma série de reformas assentadas em programas de austeridade fiscal que incluíram,

1 Bacharel em Ciências Econômicas pela FACE/UFMG (1987), doutora em Ciência Política pela FAFICH/ UFMG (2008), pesquisadora em pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico no CESIT/IE/ Unicamp (fevereiro 2019 a março de 2020). Economista do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE (1993 a 2018), com atuação nas áreas de negociação coletiva, educação e assessoria sindical e pesquisas relacionadas ao mundo do trabalho. Consultora de relações de trabalho. Autora do livro “Negociação Coletiva: trajetória e desafios” - Ed. RTM, Belo Horizonte, 2009.

2 José Celso Cardoso Jr. é Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. Atualmente, exerce a função de Presidente da Afipea-Sindical e nessa condição escreve esse texto.

ente outras medidas, cortes substanciais no investimento e gastos públicos, no emprego e nos salários dos servidores.

Num artigo publicado em livro recentemente lançado pela AFIPEA-Sindical, intitulado *Reformas Administrativas no Brasil e no Mundo: revisão bibliográfica sugere cautela extrema com a importação de ideias e modelos estrangeiros* (Camargos, 2021), esse processo foi descrito como a terceira geração de reformas administrativas que começaram a ser implementadas em diversos países no fim dos anos 1970, quando o neoliberalismo se tornou o pensamento econômico hegemônico. Essas reformas se basearam em princípios e medidas muito semelhantes entre si, mas seus impactos foram bastante diferentes devido às características socioeconômicas de cada país.

O livro em que se baseia a presente resenha, intitulado *Public Sector Shock. The impact of policy retrenchment in Europe*, co-editado pela OIT, em 2013, descreve em profundidade as características e principais efeitos das reformas que ocorreram no setor público de diversos países da União Europeia.³ A partir do título o leitor antevê o que encontrará em suas mais de 600 páginas. As ditas reformas não se trataram de ajustes pontuais para enfrentar situações adversas na economia, mas de alterações profundas no papel crucial que o Estado desempenhara na organização e no desenvolvimento das sociedades europeias desde o segundo pós-guerra.

Nos países mais desenvolvidos do continente, observou-se o aprofundamento da redefinição do papel do Estado na prestação de serviços à sociedade que vinha ocorrendo desde o fim dos anos 1970. Mas, nos países menos desenvolvidos e na periferia do capitalismo europeu, houve re-

formas abruptas que num curto espaço de tempo modificaram substancialmente ou extinguiram diversas estruturas de Estado em áreas importantes dos respectivos sistemas de bem-estar social.

Nuns e noutros casos observaram-se alterações qualitativas e quantitativas no atendimento do Estado às demandas sociais em áreas como educação, saúde, segurança pública e sistemas de intermediação de emprego. Além disso, em todos os casos analisados no livro, houve redução no quadro de servidores, piora nas suas condições de trabalho e flexibilização nas formas de contratação, demissão e remuneração no setor público.

A presente resenha apresentará, resumidamente, as características gerais e alguns resultados das reformas administrativas ocorridas em 15 países da União Europeia após a crise de 2008. Serão destacadas as reformas ocorridas na Espanha, Grécia e Portugal, pois são países que possuem semelhanças com o Brasil em relação à natureza tardia do seu desenvolvimento capitalista e menor robustez de seus sistemas de bem-estar social, comparativamente aos países mais desenvolvidos da região, tais como Alemanha, França e Reino Unido.

Ademais, Espanha, Grécia e Portugal, assim como o Brasil, experimentaram processos de redemocratização a partir de meados dos anos 1980, que ensejaram forte mobilização da sociedade em prol de políticas públicas de redistribuição de renda e melhoria das condições de vida da população. Nesses países, as conquistas recentes estão em risco real frente ao teor fiscalista e privatista das reformas em curso.

Além deles, também contemplaremos os casos da França e Hungria, como contrapontos aos demais.

3 Ou seja, este texto é, basicamente, uma resenha comentada do livro *Public Sector Shock: the impact of policy retrenchment in Europe*. Organizador: Daniel Vaughan-Whitehead – Economista Sênior da OIT. Co-edição OIT e Editora Cheltenham (UK/ USA), 2013.

2. Reformas estruturais ou “ajustes quantitativos”? O setor público europeu no olho do furacão após 2008-2009.

No primeiro artigo do livro, escrito por Daniel Vaughan-Whitehead, organizador da obra, o autor afirma que as reformas do se-

tor público em vários países europeus desde a crise de 2008 não têm precedentes em termos da magnitude dos cortes efetuados nos gastos do Estado, no nível de emprego e nos salários dos servidores, conforme pode ser visualizado no Quadro 1.

Quadro 1: Ajustes nos salários e no emprego em países selecionados da União Europeia.

País	Emprego	Salários/alterações nas tabelas salariais
Croácia	Proibição de novas contratações a partir de 2009.	Corte linear de 6% em janeiro de 2009, seguido de congelamento. Salários voltaram ao patamar de janeiro de 2008.
Estônia	Corte de 1% no quadro de pessoal em 2008/09.	71% dos servidores públicos tiveram cortes nos salários entre 2009 e 2010 (-10% na administração pública e - 3% na educação).
França	Corte de - 7% entre 2008/12 no serviço público central; redução de pessoal nos hospitais.	Entre 2000 e 2010, os salários base de todas as carreiras sofreram perda real de 10%, pois foram reajustados abaixo da inflação.
Alemanha	informação não disponível	Reajustes salariais individualizados e atrelados ao desempenho, sendo que 8% da remuneração é variável. Adoção de nova tabela salarial para terceirizados com valores mais baixos. Aumento da participação de baixos salários no setor público (próximos ao menor salário-base).
Grécia	Corte de 26% no quadro de servidores regulares em 2015 e de 15% dos contratados por tempo determinado em 2011.	Corte de 15% a 20% no bônus natalino e extinção do 13° e 14° salários em 2012.
Hungria	Corte de 1,7% no quadro de servidores entre 2010 e 2011.	Extinção do 13° salário e de subsídios para moradia, calefação doméstica e viagens a trabalho em 2009. Redução em 37% dos salários dos servidores menos qualificados e em 15% dos mais qualificados entre 2008 e 2010.
Irlanda	Servidores aposentados não foram substituídos; redução do quadro de servidores com contratos temporários. Ambas medidas representaram uma queda de 5,2% no emprego público entre 2009 e 2011.	Em 2009, salários mais baixos no setor público foram reduzidos em 5% e os mais altos em 15%. Redução média entre 2009 e 2010 foi de 4,7%.
Letônia	Redução do quadro de servidores em 4,3% entre 2008/09.	Corte de 25% nos salários da administração direta e de 20% na educação entre 2009/10.

Lituânia	Corte de 1,1% no quadro de servidores entre 2008/09.	Corte de 15% na administração direta entre 2009/10.
Países Baixos	Entre 2008/10 o emprego <i>part time</i> cresceu 6%. Estavam previstos cortes expressivos no quadro de servidores a partir de 2014.	Congelamento dos salários nominais em 2010 e 2011, o que levou à queda nos salários reais em 2% na administração direta e em 2,5% na educação.
Portugal	Redução em 9,5% no quadro de servidores na administração direta entre 2005 e 2010.	Queda de 2,5% no salário real na administração direta em 2010 e de 3,5% a 10% em 2011. Em 2012 foram extintos o 13º e o 14º salários, levando à queda de 16% no poder aquisitivo dos servidores mais qualificados.
Romênia	Redução de 9,5% no quadro de servidores entre 2008/11. Novos cortes foram realizados em 2012.	Redução linear de 25% in 2010. Em 2011, redução do 13º salário em 10% e abolição de diversos bônus. Salários congelados desde 2012.
Espanha	Foram extintos 18 mil postos de trabalho na administração direta em 2010 e não houve novas contratações em 2011 e 2012.	Redução linear de 5% em 2010, seguida de congelamento em 2011 e 2012. Em consequência, houve redução real de 10% entre 2010/12.
Reino Unido	Redução total de 10% no quadro de servidores entre 2010 e 2014. A maioria dos cortes ocorreu entre 2010 e 2011, sendo 9% na administração direta, 4% na educação e 3% na saúde.	Salários foram congelados entre 2010 e 2012, levando a uma queda real de 5% entre 2010 e 2011.
Suécia	Entre 1991 e 2007 o país havia cortado seu quadro de servidores regulares em 17,7%. Entre 2008 e 2010 houve um corte de 1,4%, principalmente entre servidores com contratos <i>part time</i> e temporários. Foram também realizados cortes expressivos nos níveis locais e regionais da administração pública.	Entre 2005 e 2009 os reajustes salariais no setor público foram reajustados em 3,3%, correspondendo ao mesmo patamar concedido no setor privado.

Fonte: VAUGHAN-WHITEHEAD, DANIEL (org.). Public Sector Shock: the impact of policy retrenchment in Europe. Co-edição OIT e Editora Cheltenham (UK/ USA), 2013: Tabela 1.2, pgs. 14 e 15. Tradução e elaboração dos autores.

Essa constatação leva o autor a questionar se essas reformas foram mudanças estruturais para otimizar e aprimorar a prestação de serviços à sociedade no contexto das fortes restrições orçamentárias impostas pela crise econômica de 2008 ou se limitaram ao que ele denomina de “ajustes quantitativos”. Esses ajustes – abrangentes, profundos e velozes – ocorreram por meio de cortes lineares e indiscriminados no orçamento para conter ou reduzir o déficit público e resultaram em demissões, cortes nos salários e benefícios dos servidores e congelamento do gasto público em áreas como previdência, saúde e educação.

Para qualificar sua análise, o autor analisa as principais características das reformas e seus efeitos no nível de emprego e nas condições de trabalho no setor público e na qualidade dos serviços oferecidos à sociedade. Primeiramente, ele faz um breve histórico dos processos reformistas no setor público desde os anos de 1980.

As primeiras reformas, segundo o autor, tiveram como foco a privatização, o *outsourcing*, a criação de parcerias com a iniciativa privada e organizações sociais para a prestação de serviços antes oferecidos pelo Estado, principalmente nas áreas de educação, saúde e intermediação de mão de obra. Essas medidas levaram, a médio prazo, à redução do quadro estável de servidores que foram gradativamente substituídos por trabalhadores com contratos temporários e a tempo parcial. Ele menciona que o Reino Unido foi o país que utilizou mais intensamente esse expediente, mas, Suécia, Irlanda e Alemanha também reduziram a participação direta do Estado na oferta de diversos serviços.

Esse movimento de desestatização foi acompanhado da criação de uma série de protocolos e agências reguladoras baseados no conceito de Serviços de Interesse Econômico Geral, cuja finalidade foi evitar a queda na qualidade e quantidade de serviços oferecidos à sociedade. Um desses

protocolos limitava a utilização de contratos por tempo determinado para trabalhadores que atuassem em atividades de alta relevância e prioridade social e estabelecia critérios rigorosos de aferição da qualidade e volume de serviços prestados aos cidadãos.

Entendeu-se, naquele momento, que a redução do papel do setor público em áreas cruciais pudesse ampliar as desigualdades, dada a centralidade do Estado no modelo europeu de proteção social. Segundo o autor, os países foram mais cautelosos nessa primeira onda reformista, com exceção do Reino Unido, onde foram mais radicais, notadamente durante os governos de Margareth Thatcher. Ele cita, especialmente, o irrestrito recurso, nesse país, ao *outsourcing*, inclusive em áreas nas quais o Estado historicamente teve elevada competência e eficiência, como na saúde e intermediação de mão de obra.

Mas, a onda reformista deslançada após a crise de 2008-2009 se caracterizou por medidas mais radicais, as quais chamamos de abrangentes, profundas e velozes. Elas são *abrangentes*, no sentido de que envolvem e afetam uma gama larga entre as principais áreas de atuação governamental. São *profundas*, já que promovem modificações paradigmáticas e não apenas paramétricas nos modos de organização e funcionamento das respectivas áreas. E são *velozes*, pois vêm se processando em ritmo tal que setores oposicionistas e mesmo analistas especializados mal conseguem acompanhar o sentido das mudanças em curso.

Com isso, nitidamente, os países visaram a dar respostas rápidas ao crescimento do déficit fiscal causado pelos pacotes bilionários de salvação dos sistemas financeiros e pela forte retração econômica que se seguiu ao *crash* financeiro. Foram implementados programas de austeridade que resultaram em profundos cortes nos orçamentos públicos. Portanto, de acordo

com Daniel Vaughan-Whitehead, cada programa teve características, ritmo e tempo próprio de aplicação, sendo mais radicais nos países menos desenvolvidos da União Europeia.

Alguns programas, inclusive, foram diretamente impostos aos governos de países como Grécia, Portugal e do leste do continente pela chamada Troika, um organismo formado pelo Banco Central Europeu, FMI e pela Comissão Europeia. Nesses países, o teor das reformas do setor público foi nitidamente fiscalista e privatista ou, nos termos do autor, limitaram-se a ajustes quantitativos e à transferência de ativos e da gestão de órgãos públicos a entidades do setor privado. Por sua vez, os países que vinham implantando reformas de caráter mais estrutural desde os anos 1980, como Alemanha, Suécia, Reino Unido e França, aprofundaram o ajuste quantitativo e a privatização de algumas áreas dos seus respectivos sistemas de bem-estar, mas tentaram manter alguma regulação pública sobre eles.

Em relação ao conteúdo das reformas estruturais implantadas nos países mais desenvolvidos, o autor destaca: a) descentralização das responsabilidades e dos gastos do Estado, transferindo-os para os entes subnacionais; b) mudanças na política de gestão da força de trabalho no setor público mediante, por exemplo, adoção de formas de remuneração baseadas no desempenho; e c) busca por ganhos de escala na oferta de serviços como saúde e educação que levaram ao fechamento ou fusão de escolas, hospitais e postos de saúde.

Essas reformas estruturais foram justificadas, entre outras razões, pela necessidade de ajustar o gasto público às novas realidades socioeconômicas vivenciadas pelos países em virtude de mudanças demográficas (crescimento das faixas superiores da pirâmide etária) e de perspectivas menos alentadas para as taxas de crescimento econômico. Essas novas realidades

impunham a necessidade de utilizar os recursos públicos com mais eficiência, isto é, “fazer mais, com menos” ou “fazer melhor, com menos” – mantras do discurso liberal-gerencialista em curso em todos os países que o praticam.

Na avaliação do autor, mesmo os países que fizeram reformas menos fiscalistas obtiveram resultados nada virtuosos. Para ele, os Estados, na verdade, passaram a “fazer menos, com mais”. A médio e longo prazos, **os sucessivos cortes orçamentários, a gradativa precarização das condições de trabalho dos servidores, o recurso indiscriminado ao *outsourcing* e às parcerias com a iniciativa privada para realização de atividades essenciais resultaram em custos muito elevados, entre eles, aumento da desigualdade social e redução do dinamismo econômico.**

Obviamente, **os países menos desenvolvidos e que fizeram ajustes eminentemente fiscalistas nos seus setores públicos – frequentemente, por imposição de organismos internacionais – colheram resultados muito piores, pois, em geral, suas estruturas econômicas e seus sistemas de bem-estar eram menos robustos que os dos países mais desenvolvidos.** Ou seja, nesses países, os efeitos das reformas do setor público para a economia e a sociedade, a médio e longo prazo, foram muito mais perversos.

Para o autor, qualquer reforma do setor público deveria ser precedida de minuciosa análise sobre o desempenho da economia e do setor público num longo período de tempo e de uma projeção de resultados a longo prazo acerca de seus custos e benefícios. Reformas liberais radicais podem até trazer resultados fiscais vistosos no curto prazo, mas costumam ter consequências socioeconômicas danosas e dificilmente reversíveis a médio e longo prazos.

Além disso, as reformas requerem a existência de uma estrutura institucional sóli-

da, constituída por diversos órgãos e agências do Estado que devem subsidiar os responsáveis por sua implementação com informações, dados e análises para que a tomada de decisões se baseie em critérios objetivos e vise à melhoria das condições de vida dos cidadãos.

É desejável, também, que as reformas sejam acompanhadas e avaliadas por organizações da sociedade civil, sindicatos de servidores, conselhos de usuários e concessionários de serviços públicos. Ou

seja, uma reforma virtuosa do setor público deveria ter o diálogo social como princípio e meio de realização, pois tende a afetar as condições de vida de milhares de pessoas.

O Quadro 2 abaixo mostra um panorama pessimista em relação a este tema e sinaliza que a ausência ou precariedade do diálogo social vêm no bojo do aprofundamento da própria crise da democracia em todos os países.

Quadro 2: Impactos dos ajustes no setor público nas condições de trabalho e no diálogo social em países selecionados da União Europeia.

País	Condições de trabalho	Diálogo social
Croácia	Restrições ao pagamento de horas-extras.	-
Estonia	Corte em 60% nos gastos com treinamento. Não pagamento de horas-extras na educação.	-
França	Intensificação do ritmo de trabalho em vários serviços públicos decorrente dos cortes nos empregos.	Não houve nenhum tipo de negociação dos ajustes/reformas com os sindicatos.
Alemanha	Condições de trabalho menos favoráveis para os acordos coletivos celebrados após a implementação das reformas (jornada de trabalho mais flexível, remuneração baseada em desempenho, aumento da jornada semanal de trabalho).	Fragmentação da negociação coletiva e descentralização do nível nacional para os níveis locais e regionais.
Grécia	Aumento na jornada de trabalho e redução no adicional de horas-extras; congelamento das promoções e progressões; criação de sistema de ranqueamento e novas tabelas salariais rebaixadas.	Frequentes ondas de greves e protestos.
Hungria	Redução das aposentadorias e dos salários-hora.	Desmonte das estruturas tripartites de negociação, redução das negociações coletivas.

Irlanda	-	<p>Agenda de negociações sobre reajuste salarial cancelada em março de 2009.</p> <p>Onda de protestos contra o congelamento de salários e aposentadorias em meados de 2009.</p> <p>Em março de 2010 foram realizadas rodadas de negociação com os servidores, entretanto, não foi possível reverter os cortes salariais e as aposentadorias compulsórias impostas pelas reformas.</p>
Letônia	-	<p>Aumento dos protestos e greves.</p> <p>Flexibilização das regras das negociações coletivas.</p>
Lituânia	-	<p>Cortes unilaterais de salário em junho de 2009, sem consulta aos sindicatos de servidores, levaram a uma onda de greves seguida de uma negociação nacional em outubro daquele ano.</p>
Países Baixos	-	<p>Descentralização da negociação coletiva de salários.</p> <p>Em 1993, existiam 8 negociações nacionais e em 2012 foram 14.</p>
Portugal	<p>Redução dos adicionais de horas extras e congelamento de subsídios e adicionais para moradia, alimentação, viagens a trabalho e atividades insalubres.</p> <p>Critérios mais rígidos para progressão nas carreiras e congelamento das progressões em 2011, inclusive por mérito.</p> <p>Redução em 50% dos treinamentos e cursos de qualificação.</p>	<p>Aumento de greves e protestos em todos os níveis e setores da administração pública.</p>
Romênia	<p>Não pagamento de horas-extras, que foi substituído pela compensação em forma de dias de folga.</p> <p>Extinção de reembolsos por gastos incorridos fora da jornada habitual de trabalho.</p> <p>Redução dos treinamentos e cursos de qualificação.</p>	<p>Criação de nova regulamentação mais restritiva para a negociação coletiva no setor público, abolindo-se os contratos nacionais.</p>
Espanha	<p>Aumento da jornada semanal de trabalho; extinção da contribuição do Estado para o fundo de pensão dos servidores; extinção do auxílio-doença em algumas regiões do país.</p>	<p>Ruptura unilateral, por parte do governo, do acordo salarial celebrado em 2010, levando ao aumento dos conflitos trabalhistas, restrição à atuação dos sindicatos e ao diálogo social no setor público.</p> <p>Redução do número de servidores liberados para atuar nos sindicatos.</p>

Suécia	Aumento expressivo da participação de servidores com contratos a tempo determinado (18% do total de servidores). Aumento progressivo da jornada de trabalho após a crise de 2008.	Flexibilização da negociação no sentido da individualização e diferenciação salarial.
Reino Unido	Progressiva redução dos treinamentos e cursos de qualificação. Aumento das jornadas de trabalho em consonância com os expressivos cortes nos empregos.	Aumento do número e frequência de protestos no setor público.

Fonte: VAUGHAN-WHITEHEAD, DANIEL (org.). Public Sector Shock: the impact of policy retrenchment in Europe. Co-edição OIT e Editora Cheltenham (UK/ USA), 2013: Tabela 1.5, pgs. 25 a 27. Tradução e elaboração dos autores.

2.1 Impactos das reformas recentes e tendências a médio e longo prazos

Daniel Vaughan-Whitehead identificou uma série de impactos negativos das reformas fiscalistas no setor público realizadas após 2008. Alguns foram imediatos e outros são tendências ou riscos de médio e longo prazo.

Infelizmente, segundo o autor, a maioria das recentes reformas realizadas na Europa foi majoritariamente fiscalista e teve como foco cortes de salários e remunerações, aumento de formas precárias e instáveis de contratação no setor público e nas empresas privatizadas e prestadoras de serviços. Ademais, como aconteceram num contexto econômico bastante desfavorável, caracterizado por altas taxas de desemprego e baixo dinamismo econômico, acabaram contribuindo para agravar os problemas já existentes.

Esses impactos são indicados e comentados a seguir:

- **Aumento do conflito nas relações de trabalho no setor público**, atestado pelo crescimento do número de greves e protestos do funcionalismo na maioria dos países cujos casos foram analisados no livro. O autor menciona a deflagração de greves por categorias de trabalhadores públicos que até então tinham pouca propensão a fazê-lo, com destaque para os policiais.

Entre as motivações das greves estão os cortes salariais e de pessoal, aumento da jornada de trabalho, extinção de benefícios, bônus e adicionais (por exemplo, 13º e 14º salários, adicionais de horas extras e trabalho noturno e cortes nos planos de previdência), congelamento das promoções e progressões, restrições à liberação de servidores para exercício de atividades sindicais e cortes em investimentos para qualificação e treinamento.

- **Achatamento salarial dos servidores nos níveis hierárquicos mais elevados da administração pública que tem levado a uma onda de aposentadorias precoces e desligamentos voluntários entre os profissionais mais qualificados.** As consequências serão sentidas a médio e longo prazos em termos do rebaixamento do perfil profissional dos servidores em áreas que demandam elevada formação técnica e acadêmica. Observou-se, ademais, redução das diferenças salariais entre funcionários mais graduados do setor público e privado que tem estimulado a "fuga de cérebros" do Estado para a iniciativa privada.

- **Redução expressiva das diferenças salariais entre servidores de carreira e funcionários das prestadoras de serviços e organizações sociais nos níveis hierárquicos menos graduados da administração pública, em detrimento dos**

primeiros, cujas consequências são a desmotivação e a queda na produtividade. Em Portugal, o valor do menor salário vigente no serviço público é inferior ao que é pago na iniciativa privada e esse achatamento salarial levou ao aumento do número de trabalhadores considerados pobres, dada a expressiva participação do emprego público no total das ocupações do país (pouco mais de 20%). Cabe mencionar também que os cortes salariais afetaram mais drasticamente os trabalhadores menos qualificados.

- **Substituição gradativa, mas intensa, de servidores com contratos a prazo determinado por outros com contratos temporários e a tempo parcial.** Esse movimento aumenta a rotatividade da mão de obra no setor público e tem impactos negativos na qualidade e continuidade da prestação de serviços à sociedade e no atendimento às suas demandas.

O autor cita a **Espanha** como o caso mais ilustrativo. O país realizou duas grandes reformas administrativas, sendo que a primeira, ocorrida em 1986, foi uma exigência para o ingresso do país na União Europeia, e a segunda, em 2010, foi uma resposta aos impactos fiscais da crise financeira de 2008-2009 que incluiu, entre outras medidas, a extinção da relativa estabilidade no emprego dos servidores.

Na **Alemanha**, comenta o autor, o crescimento de contratos de trabalho atípicos após 2010 ensejou um rápido aumento do número de trabalhadores com baixos salários no setor público do país até então relativamente pouco afetado pelas políticas neoliberais praticadas desde 2005, quando Angela Merckel assumiu seu primeiro mandato como chanceler. O autor também menciona que na Alemanha o setor público se transformou, recentemente, no maior responsável pelo crescimento do número de trabalhadores com baixos salários, devido à disseminação dos contratos tempo-

rários, *part-time* e do *outsourcing*.

- **Aumento das desigualdades salariais de gênero, pois os cortes e congelamentos de salários, benefícios e promoções afetaram sobremaneira as categorias funcionais com maior participação de mulheres, como saúde, educação e serviços de assistência social.** Essas categorias são as mais numerosas no serviço público europeu, tinham os salários mais baixos antes dos ajustes fiscalistas implementados após a crise de 2008-2009 e foram as mais penalizadas com os cortes e congelamentos.

- **Queda na qualidade dos serviços públicos oferecidos à população, devido ao rebaixamento das condições de trabalho dos servidores provocada pelos cortes salariais, aumento da jornada de trabalho, demissões e aposentadorias precoces, congelamento das promoções e progressões funcionais e redução dos investimentos em infraestrutura, qualificação e treinamento.** Em Portugal, segundo o autor, as demissões e aposentadorias precoces de professores levaram ao aumento expressivo do número de alunos por classe e, conseqüentemente, à queda na qualidade do ensino.

- **As reformas fiscalistas no setor público foram frequentemente acompanhadas de campanhas de desqualificação dos servidores, imputando-lhes privilégios inaceitáveis num contexto de crise geral do mercado de trabalho.** Seus sindicatos foram tachados de corporativistas e a categoria foi responsabilizada pelo déficit público e pela baixa produtividade dos serviços prestados pelo Estado. Como resultado, observou-se a reversão da imagem do Estado e dos servidores públicos perante a sociedade, outrora vistos como elementos centrais do modelo social europeu. Além disso, notou-se que essas campanhas desestimularam os jovens a trabalhar no setor público, especialmente os

mais qualificados.

- **O rebaixamento salarial e das condições de trabalho no setor público está prejudicando a luta por direitos trabalhistas na iniciativa privada, pois o estatuto de proteção social ao trabalho no Estado sempre foi uma referência importante para o sindicalismo no setor privado.** Na verdade, o que vem ocorrendo é que o modelo trabalhista na iniciativa privada, geralmente muito menos generoso, está inspirando, em sentido inverso, reformulações nas relações e condições de trabalho no setor público.

- **O rebaixamento das condições de trabalho de servidores públicos mais qualificados no leste europeu está estimulando movimentos migratórios desse segmento para os países mais desenvolvidos do continente.**

- **Raramente, as reformas foram realizadas mediante incentivos ou práticas de diálogo social, que se limitaram aos países que tinham uma prática mais longa e consolidada em relação a esse mecanismo de concertação.** Segundo o autor, apenas 1/3 dos países da OCDE realizaram algum tipo de consulta à sociedade para implantá-las ou a envolveram em processos de monitoramento e acompanhamento das reformas.

- **Foram também raros os casos em que negociações e acordos com os servidores e suas entidades representativas antecederam as reformas** e mesmo quando isso ocorreu observou-se, com certa frequência, inobservância dos acordos firmados com os gestores públicos. No caso da **Grécia**, a OIT designou para esse país, em 2011, uma comissão de alto nível para inspecionar as violações unilaterais aos direitos previstos em acordos coletivos firmados pelas organizações sindicais de servidores públicos.

- **Em países onde foram realizadas re-**

formas radicais observaram-se mudanças drásticas no direito de greve e negociação coletiva que resultaram em queda na taxa de sindicalização. Frequentemente, houve fragmentação dos processos de negociação que passaram do âmbito nacional para o regional ou local. Mesmo na **Alemanha**, onde existe uma forte tradição de centralização da negociação coletiva no setor público, observou-se um movimento de descentralização e fragmentação do processo. Como se sabe, esse movimento reduz o poder dos sindicatos e tende a fragilizar a ação coletiva dos trabalhadores. Por outro lado, em países onde a organização sindical dos trabalhadores no setor público sempre foi forte e atuante, como na **França**, foi mais difícil implementar políticas de ajuste mais radicais.

- **Ao contrário do argumento disseminado pelos defensores das reformas e ajustes, inclusive a OCDE, elas não resultaram em aumento da eficiência dos serviços prestados pelo Estado. Na realidade, em diversos casos, levaram à queda no desempenho do conjunto do setor público e na qualidade dos serviços.** O autor ilustra essa afirmação com os casos do Reino Unido que recorreu de forma indiscriminada ao *outsourcing*, da Alemanha, onde houve corte nos recursos destinados pelo Estado aos municípios, e da Irlanda, que congelou os investimentos na educação.

No **Reino Unido**, os objetivos de curto prazo dos prestadores de serviços se dissociaram da missão institucional do Estado em prover serviços essenciais como tratamento e abastecimento de água. Além disso, os contratos de prestação de serviços têm baixa transparência, os prestadores raramente prestam contas à sociedade sobre seus serviços e a busca permanente dessas empresas por redução de custos operacionais compromete a qualidade dos serviços.

Na **Alemanha**, ocorreu um estrangulamento das finanças dos municípios que inviabilizou a continuidade da oferta de uma série de serviços às comunidades locais; e na **Irlanda** a redução do investimento público em educação penalizou fortemente as famílias mais pobres que não tinham condições de pagar escolas para seus filhos.

- O autor também menciona que **os cortes no investimento público em áreas como tecnologia da informação, segurança e sistema de justiça estão levando, respectivamente, à fragilização dos sistemas estatais de estatísticas, ao aumento da violência e da corrupção.**

- Ademais, ele afirma que **as reformas de cunho fiscalista podem comprometer reformas estruturais que poderiam realmente melhorar, a médio e longo prazo, a qualidade, o volume e a eficiência dos serviços prestados pelo Estado à população, pois desestruturam e desorganizam o aparelho de Estado.**

- As reformas fiscalistas, por fim, contradizem até mesmo alguns princípios da Nova Gestão Pública (*New Public Management* ou NPM, segundo o termo original) que nortearam boa parte das reformas administrativas implementadas em todo mundo a partir do fim dos anos 1970. Entre eles, a remuneração baseada em desempenho. Ora, como premiar os servidores por desempenho se os bônus e adicionais foram eliminados e os salários e a movimentação na carreira congelados? Outro princípio de gestão de pessoal preconizado pela NPM era estimular o trânsito dos servidores entre diversos órgãos e carreiras durante sua vida funcional. Mas, como fazer isso num contexto em que órgãos e setores estão sendo reduzidos, fundidos ou eliminados? Em suma, a NPM propunha uma mudan-

ça profunda na forma de gestão de pessoas na administração pública, entre outras medidas, mas a desestruturação levada a cabo pelas reformas fiscalistas e privatistas estão impedindo, na prática, a implementação dessas mudanças ao restringir fortemente o raio de ação dos gestores públicos.

2.2 Ajustes quantitativos no setor público em países selecionados: Grécia, Espanha, Portugal, França e Hungria - principais medidas e impactos

- **Grécia (TZANNATOS e MONOGIOS, 2013)⁴**

O ajuste teve início em 2010 e foi aprofundado em 2011 e 2012. Tratou-se de um ajuste imposto pela Troika e totalmente subordinado aos interesses dos investidores dos países mais ricos da União Europeia, especialmente da Alemanha. Além disso, o ajuste ocorreu de forma espasmódica, visando tão somente a redução anual do déficit público em relação ao PIB, sem orientar-se por um planejamento de médio e longo prazos que indicasse o tamanho e as características do setor público que se pretendia alcançar.

As principais medidas adotadas foram:

- Redução expressiva do número de servidores. Estima-se que entre 2010 e 2015 tenham sido eliminados 150 mil postos de trabalho no setor público do país.

- Redução de salários e demais verbas remuneratórias, visando a aproximar a média salarial do setor público à da iniciativa privada. Entre 2011 e 2015, houve redução média de 22% na remuneração total dos servidores públicos gregos.

- Reforma da previdência pública que incluiu a extinção do 13º e 14º benefícios para

4 Trecho escrito com base em TZANNATOS, ZAFIRIS e MONOGIOS, YANNIS. *Public Sector Adjustment Amidst Structural Adjustment in Greece: subordinate, spasmodic and sporadic*. In: VAUGHAN-WHITEHEAD, DANIEL (org.). *Public Sector Shock: the impact of policy retrenchment in Europe*. Co-edição OIT e Editora Cheltenham (UK/USA), 2013.

aqueles que estavam aposentados e mudanças paramétricas para os futuros pensionistas, entre elas, o aumento da idade mínima para a aposentadoria e pagamento de valores menores de benefícios para os que optassem por se aposentar antes da idade mínima.

Os principais setores atingidos pela reforma administrativa na Grécia foram saúde e educação. O ajuste resultou numa gravíssima recessão que derrubou o PIB do país em aproximadamente 20% entre 2010 e 2013, elevou a taxa de desemprego para 23% em abril de 2012 e aumentou a parcela da população vivendo em risco de pobreza de 27%, em 2010, para 33%, em 2011. Além disso, o país vivenciou uma forte onda de greves tanto no setor público quanto no privado, que resultou num total de 838 movimentos paredistas entre janeiro de 2011 e abril de 2012.

- **Portugal (RATO, 2013)⁵**

A administração pública em Portugal experimentou intensas mudanças desde o fim dos anos 1970, quando o país iniciou a transição democrática. Naquele período, tratava-se de construir as bases do Estado de bem-estar social português. Esse processo intensificou-se a partir de 1984 em resposta às exigências para o ingresso do país na Comunidade Econômica Europeia.

Nos anos 1990, o país realizou a primeira reforma de sua administração pública após a redemocratização inspirada na NPM, a exemplo de outros países do continente. Essa reforma teve como foco a qualificação dos servidores e modernização tecnológica do setor público.

Em 2005, Portugal passou a adotar uma política macroeconômica mais restritiva para tentar conter o déficit público que vinha crescendo há alguns anos, devido ao

próprio esforço de construção de seu sistema de bem-estar social. Essa orientação foi um dos requisitos para a adesão do país à União Europeia. O país conseguiu conciliar estabilização fiscal, consolidação do sistema de bem-estar e modernização do aparelho de Estado até 2007, com relativo sucesso. Entretanto, sobreveio a crise e esse curso foi interrompido.

Em dezembro de 2010, o país assinou um Memorando de Entendimento com a Troika e entre as medidas previstas para reduzir o déficit público estava uma nova reforma administrativa. A reforma começou a ser aplicada em junho de 2011, após a eleição de uma coalizão política de centro-direita. Seguem as principais medidas da reforma administrativa portuguesa de 2011.

- Redução do quadro funcional permanente (-10% entre 2005 e 2011), antecipação de aposentadorias, aumento da proporção de servidores com contratos temporários e a tempo parcial e cancelamento de concursos. Cabe mencionar que em 2008 foi aprovada uma lei que equiparou os critérios para demissão no setor público com a iniciativa privada para os servidores públicos contratados a partir daquele ano.

- Cortes e congelamento de salários, benefícios e outras verbas remuneratórias em todas as faixas salariais. Devido a esses cortes, o salário mais baixo pago no setor público em Portugal, em 2012, era de 343 Euros, abaixo do salário mínimo nacional, que era de 485 Euros, no mesmo período. Os salários mais altos (acima de 4,5 mil Euros) tiveram um corte de 10% no momento da implementação da reforma e os mais baixos foram congelados e por isso ficaram abaixo do salário mínimo nacional. Além disso, houve aumento de 3,5% na alíquota de imposto de renda dos aposentados.

5 Trecho escrito com base em RATO, HELENA. *Portugal: structural reforms interrupted by austerity*. In: VAUGHAN-WHITEHEAD, DANIEL (org.). *Public Sector Shock: the impact of policy retrenchment in Europe*. Co-edição OIT e Editora Cheltenham (UK/ USA), 2013.

- Redução do adicional de horas-extras e pelo trabalho em feriados e finais de semana (de 100% para 50%).

- Redução de 15% a 20% em adicionais de periculosidade, insalubridade e outros tipos de riscos laborais e em benefícios como auxílio alimentação e moradia.

- Crescente polarização do mercado de trabalho no setor público entre os servidores contratados antes de 2008 (mais estáveis e melhor remunerados) e após esse ano (em sua maioria, temporários ou *part time* e com salários bem menores).

- Congelamento das promoções e progressões na carreira.

O resultado dessas medidas foi uma queda drástica da qualidade do emprego no setor público, pois ensejaram insegurança, fim das perspectivas de crescimento nas carreiras, redução da proteção social derivada do trabalho, aumento da jornada e da intensidade do trabalho.

- **Espanha (BUSTILLO e ANTÓN, 2013)⁶**

Tal como em Portugal, as medidas de ajuste fiscal e reforma administrativa foram adotadas na Espanha em 2010. Cabe mencionar que o país realizou diversas reformas trabalhistas desde o fim dos anos 1980 direcionadas, inicialmente, à iniciativa privada, entretanto, também atingiram o setor público.

As estatísticas nacionais revelam que uma década antes da crise de 2008-2009 observou-se queda contínua no valor real dos salários no setor público espanhol em virtude do aumento de contratações temporárias e a tempo parcial estimuladas pelas referidas reformas trabalhistas, além da disseminação do *outsourcing*.

Dada a maior descentralização do Estado espanhol é mais difícil mensurar os indicadores do mercado de trabalho no setor público, de um modo geral. A reforma administrativa espanhola de 2010, portanto, teve impactos diferenciados nas diversas unidades subnacionais. Entretanto, é possível mencionar alguns resultados gerais dessa reforma, a saber:

- No primeiro ano da reforma o emprego no setor público espanhol caiu 3,6% devido ao congelamento de novas contratações para substituir aposentados e o término de contratos temporários. Estima-se que o nível de emprego nesse setor tenha se reduzido em cerca de 12% entre 2010 e 2013.

- Aumento do *stress*, da discriminação e das desigualdades, especialmente de gênero, dos casos de assédio institucional, da jornada (de 35 para 37,5 horas semanais) e do ritmo de trabalho.

- Descumprimento unilateral de acordos coletivos firmados com as entidades sindicais de servidores.

- Redução ou extinção de verbas salariais adicionais, tais como para custeio de tratamentos de saúde e pela ocupação de cargos de elevada responsabilidade.

- Congelamento do valor do salário mínimo praticado na administração pública.

- Reforma da previdência dos servidores que incluiu aumento da idade mínima (de 65 para 67 anos) e fim da contribuição da administração pública para o fundo de previdência dos servidores.

- Limitação da duração dos contratos temporários a dois anos.

- Redução das liberações remuneradas de dirigentes sindicais para o exercício de suas funções.

6 Trecho escrito com base em BUSTILLO, RAFAEL MUÑOZ DE e ANTÓN, JOSÉ-IGNACIO. **Those Were the Days, my Friend: the public sector and the economic crisis in Spain.** In: VAUGHAN-WHITEHEAD, DANIEL (org.). *Public Sector Shock: the impact of policy retrenchment in Europe.* Co-edição OIT e Editora Cheltenham (UK/ USA), 2013.

- No setor de educação houve aumento de 30% nas horas-aula dos professores universitários que praticamente inviabilizou suas atividades de pesquisa.

- **França (GAUTIÉ, 2013)⁷**

Os serviços públicos na França começaram a ser implantados na Era Napoleônica (1799-1815), quando foram constituídas as bases do Estado liberal burguês no país, entre elas, a burocracia estatal baseada numa estrutura altamente centralizada e num *status* laboral específico.

Na França, o setor público compreende as empresas estatais, a administração pública e os serviços públicos - designados por *fonction publique* - que englobam a administração central, as administrações regionais e o setor de saúde, responsável por 20% do total de servidores. No total, o setor público francês emprega 5,3 milhões de empregados, que corresponde a 19,8% do emprego total do país.

O menor valor mensal do salário pago no serviço público francês, em 2010, foi de 1.366 Euros. Sobre esse valor incidem subsídios (como auxílios para famílias mais numerosas), bônus e prêmios que até pouco tempo atrás dependiam apenas do cargo ocupado e não do desempenho individual. Os planos de carreira contemplam três classes ocupacionais - A, B e C - que correspondem a cargos de alta, média e baixa qualificação.

O setor público francês experimentou, desde o fim dos anos 1980, com o retorno ao poder de governos conservadores, sucessivas reformas estruturais que implicaram mudanças graduais na atuação do Estado em segmentos específicos como saúde e educação, em linha com os prin-

cípios da *New Public Management* discutidos em Camargos (2021).⁸

Essas reformas levaram a uma forte segmentação interna no mercado de trabalho no setor público francês. De um lado, estão os servidores públicos regulares (85% do total de servidores) e de outro, os servidores com contratos por tempo determinado, recrutados para atender à escassez temporária de mão de obra ou substituir servidores licenciados (especialmente, professores). Os servidores com contratos por tempo determinado não se beneficiam das regras de progressão na carreira por antiguidade e sua remuneração é geralmente menor. Mas, há casos em que recebem salários melhores, quando se tratam de trabalhadores altamente qualificados.

Desde 2007, as reformas assumiram um caráter eminentemente fiscalista e tiveram consequências sobre o nível e a qualidade do emprego, as condições de trabalho e a remuneração no setor público. Ademais, afetaram as condições gerais do mercado de trabalho, pois 1/5 do emprego total no país é representado pelo setor público em sentido amplo, bem como a qualidade e volume dos serviços prestados à sociedade.

O ajuste fiscal francês iniciado com a eleição de Sarkozy não foi tão duro quanto o de outros países da União Europeia. Entretanto, inspirou-se nas teorias neoliberais do "gotejamento" (*trickle down*), que consiste na redução de impostos dos mais ricos e na "contração fiscal expansionista", ou seja, na promoção de um forte ajuste fiscal para - hipótese heroica - retomar a confiança dos investidores e dessa forma o crescimento econômico. Como em outros países, essa política levou à estagnação e à piora dos indicadores fiscais, particular-

7 Trecho escrito com base em GAUTIÉ, JÉRÔME. *France: The public service under pressure*. In: VAUGHAN-WHITEHEAD, DANIEL (org.). *Public Sector Shock: the impact of policy retrenchment in Europe*. Co-edição OIT e Editora Cheltenham (UK/ USA), 2013.

8 Ver em https://afipeasindical.org.br/content/uploads/2021/05/20210513_Reforma_Administrativa-2.pdf

mente após a crise de 2008, quando a dívida pública da França saltou de 65% do PIB, em 2007, para 82%, em 2010.

Cabe mencionar que o ajuste do setor público implementado no governo Sarkozy baseou-se num relatório elaborado pelo banco privado BNP-Paribas que recomendou as seguintes medidas, entre outras:

- Mudanças nas regras paramétricas das aposentadorias dos servidores e redução da contribuição do Estado para o fundo previdenciário.

- Terceirizações e cortes de custos na saúde pública, especialmente nos hospitais.

- Introdução de critérios e mecanismos privados de gestão, de acordo com os pilares "otimizar, racionalizar, fundir e modernizar", visando ao aumento da eficiência e da produtividade no setor público.

- Redução de pessoal, ampliação das contratações temporárias e adoção do critério "um para dois" (para cada servidor regular demitido ou aposentado seriam contratados dois temporários) e cortes em investimentos.

Em 2011, o ajuste fiscal e do setor público foi aprofundado. Entre 2009 e 2011, a redução de despesas no setor público chegou a 0,28% do PIB e se concentrou, basicamente, na redução salarial do funcionalismo que representou 24% dos cortes e redução dos investimentos que representou quase 50% dos cortes. As principais consequências desse ajuste foram:

- Aumento das desigualdades salariais entre os servidores, especialmente entre as mulheres e os jovens mais qualificados.

- Piora nas condições de trabalho dos servidores que levou à queda na qualidade e no volume dos serviços prestados à população.

- Aumento das contribuições (de 7,8% do salário bruto, em 2010, para 10,5%, em 2020) e da idade mínima para a aposentadoria (de 60 para 62 anos).

- Congelamento dos salários-base de todos os cargos, individualização da fixação de salários com preponderância de critérios de avaliação de desempenho individual e gradual substituição do critério de antiguidade.

- Aumento dos conflitos trabalhistas.

- Redução do poder aquisitivo dos servidores, particularmente daqueles com cargos mais qualificados, devido ao congelamento dos salários-base.

- Redução expressiva do número de servidores com contratos por tempo indeterminado entre 2007 e 2011 (-31 mil servidores) e conseqüente aumento do número de temporários, atingindo, especialmente, os trabalhadores menos qualificados. Em 2005, os trabalhadores com contratos temporários representavam 12,3% do total de empregados no serviço público francês e passaram a representar 15,1% em 2009.

- Redução na oferta de postos de trabalho qualificados para jovens e mulheres. Na França, em 2007, 40% dos empregos para jovens com ensino superior e doutorado eram oferecidos pelo setor público e desse total pouco mais da metade eram mulheres.

- Aumento das desigualdades salariais de gênero no mercado de trabalho francês, de um modo geral.

- **Hungria (ALTWICKER-HÁMORI e KÖLLŐ, 2013)⁹**

A crise fiscal do país no fim da primeira década dos 2000 tem razões diferentes daquelas dos demais países da União Europeia e decorreu da transição da economia estatal planificada para a economia de mercado, bem como das exigências feitas pela Comissão Europeia para o ingresso do país no bloco. O país experimentou vários colapsos financeiros desde o fim dos anos 1990, quando acabou o regime socialista.

O Estatuto dos servidores públicos foi criado em 1992 em seguida ao fim do regime socialista e previu condições de trabalho bem mais favoráveis que na iniciativa privada, entre elas, regras especiais para contratação e demissão e direito de sindicalização e negociação coletiva que eram proibidos até então.

Na Hungria, quase ¼ da força de trabalho encontra-se empregada no setor público, sendo os setores de administração pública, educação, saúde e serviços sociais responsáveis pela maioria dos empregos. No setor produtivo estatal, a maioria dos empregados é terceirizada. O setor público húngaro, segundo dados da OCDE (2011), é o quinto maior da Europa, ficando abaixo apenas da França e dos países nórdicos.

O governo realizou o primeiro ajuste fiscal em 2006, mediante cortes profundos nos gastos sociais, investimentos públicos, salários dos servidores e uma reforma da previdência pública. Esse ajuste, que também contou com empréstimos da União Europeia e do FMI, embora tenha estabilizado o déficit público nos anos seguintes, levou a economia à estagnação e piora do quadro fiscal, especialmente após a crise financeira de 2008, quando o país teve que elevar a taxa de juros dos títulos públicos

para evitar a fuga de capitais.

Em 2009, o país deu início a uma reforma do setor público que incluiu as seguintes medidas: extinção do 13º salário, congelamento das tabelas salariais e limitação do maior salário-base a 6,7 mil Euros. Os cortes e congelamentos de salários afetaram mais severamente os servidores mais jovens e menos qualificados, as mulheres (36% da força de trabalho feminina está no setor público) e os servidores mais velhos.

As principais consequências da reforma do setor público húngaro de 2009 foram:

- Queda nominal e real dos salários, sendo essa última de 17%, entre 2008 e 2010.
- Os menores salários praticados no setor público ficaram abaixo da mediana salarial praticada no setor privado. Com isso, o setor público passou a representar, em 2010, 30% dos salários mais baixos da distribuição salarial da economia do país.
- Aumento do número de trabalhadores a tempo parcial e com risco mais elevado de demissão.
- Flexibilização dos critérios para mudança no regime de trabalho dos servidores (de tempo integral para tempo parcial que resultou em redução salarial).
- Aumento do contingente de servidores que trabalham em finais de semana e à noite.
- Aumento das desigualdades de gênero relacionadas à remuneração e às condições de trabalho, pois, os cortes salariais e as alterações nos períodos de trabalho (dias e horários) afetaram particularmente as mulheres.
- Redução expressiva da diferença salarial média em relação ao setor privado que era de 17%, em 2002 e caiu para 5%, em

9 Trecho escrito com base em ALTWICKER-HÁMORI, SZILVIA e KÖLLŐ, JÁNOS. **Hungary: public sector labour market from crisis to crisis**. In: VAUGHAN-WHITEHEAD, DANIEL (org.). *Public Sector Shock: the impact of policy retrenchment in Europe*. Co-edição OIT e Editora Cheltenham (UK/ USA), 2013.

2009.

Até 2011, o nível de emprego no setor público húngaro não havia sido muito afetado pelas reformas de 2009. Entretanto, diante da piora da situação fiscal, a União Europeia, o BCE e o FMI impuseram ao país, em 2012, um novo pacote de austeridade e reformas estruturais da economia, entre elas, a autonomia do Banco Central e novos cortes nos salários e no emprego no setor público. Essas medidas levaram a uma forte onda de demissões no setor público húngaro nos anos seguintes.

Cabe mencionar que as medidas de austeridade econômica foram implementadas *pari passu* ao aprofundamento da natureza autoritária do regime político húngaro, tendo à frente, desde 2010, Viktor Orbán, Primeiro Ministro de ultra direita.

3. Conclusões: por uma reforma republicana e democrática do setor público

Após analisar os resultados das reformas administrativas de cunho fiscalista e privatista ocorridas em 15 países da União Europeia, com destaque para os casos da Grécia, Portugal, Espanha, França e Hungria após a crise de 2008-2009, Daniel Vaughan-Whitehead, economista sênior da OIT e organizador da obra aqui sintetizada, sugere uma proposta diferente para reformar o setor público.

Essa proposta considera, de um lado, as restrições fiscais impostas pela instável realidade econômica desde a crise de 2008-2009 e, de outro, a recuperação e melhoria do bem-estar social, fortemente afetado pelos ajustes quantitativos ou fiscalistas implementados em diversos países. Essa proposta contempla as seguintes medidas:

- **Incrementalismo.** Realizar ajustes graduais e mais previsíveis, evitando-se choques drásticos e abruptos.
- **Diálogo Social.** Implementar as refor-

mas mediante amplos processos de diálogo com todas as partes interessadas e afetadas por elas – servidores e suas organizações sindicais, associações da sociedade civil, especialmente as que representam os segmentos mais vulneráveis da população, fornecedores e prestadores de serviços ao Estado, entre outros atores.

- **Reforma baseada em evidências científicas.** Combinar ajustes quantitativos - caso necessários e realizados mediante detalhado levantamento da relação custo-benefício dos serviços prestados pelo Estado em diversas áreas - e reformas estruturais para racionalizar e otimizar a alocação de recursos públicos, visando a uma maior equidade na oferta de serviços e agilidade no atendimento à sociedade, especialmente, aos segmentos sociais mais vulneráveis.

- **Fortalecimento do Estado Social.** As reformas jamais devem ameaçar o papel do Estado e do setor público na garantia do bem-estar social.

- **Finanças públicas funcionais.** Ajustes fiscais devem buscar, sobretudo, a ampliação e diversificação das fontes de receitas e não somente cortes de gastos. As receitas podem advir do combate à sonegação e à evasão fiscal e perseguir a equidade e a redução de desigualdades de renda e riqueza. Em outras palavras, combinar reforma tributária progressiva e justa na arrecadação e redistributiva nos gastos públicos é mais eficaz – para o crescimento econômico e o bem-estar social – que dilapidar as bases públicas do Estado social moderno.

- **Planejamento, monitoramento e avaliação permanentes.** Os ajustes e reformas devem ser constantemente avaliados e monitorados não apenas pelos responsáveis por sua implementação, mas também por organizações independentes que envolvam no processo os diversos atores interessados e afetados por elas.

Referências

ALTWICKER-HÁMORI, SZILVIA e KÖLLŐ, JÁNOS. **Hungary: public sector labour market from crisis to crisis.** In: VAUGHAN-WHITEHEAD, DANIEL (org.). Public Sector Shock: the impact of policy retrenchment in Europe. Co-edição OIT e Editora Cheltenham (UK/ USA), 2013.

BUSTILLO, RAFAEL MUÑOZ DE e ANTÓN, JOSÉ-IGNACIO. **Those Were the Days, my Friend: the public sector and the economic crisis in Spain.** In: VAUGHAN-WHITEHEAD, DANIEL (org.). Public Sector Shock: the impact of policy retrenchment in Europe. Co-edição OIT e Editora Cheltenham (UK/ USA), 2013.

CAMARGOS, REGINA C. M. Reformas **Administrativas no Brasil e no Mundo: revisão bibliográfica sugere cautela extrema com a importação de ideias e modelos estrangeiros.** Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa n. 18, Fonacate, 2021. Disponível em: <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Cadernos-Reforma-Administrativa-18-V3.pdf>

CARDOSO JR., JOSÉ CELSO (org.). **Reforma Administrativa Bolsonaro/Guedes: autoritarismo, fiscalismo, privatismo.** Brasília: Afipea-Sindical, 2021. Disponível em: <https://afipeasindical.org.br/content/uploads/2021/04/Reforma Administrativa Autoritarismo Rev14abr.pdf>

GAUTIÉ, JÉRÔME. **France: The public service under pressure.** In: VAUGHAN-WHITEHEAD, DANIEL (org.). Public Sector Shock: the impact of policy retrenchment in Europe. Co-edição OIT e Editora Cheltenham (UK/ USA), 2013.

MARQUES, RUDINEI & CARDOSO JR., JOSÉ CELSO (orgs.). **Rumo ao Estado Necessário: críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido.** Brasília: Fonacate, 2021. Disponível em: <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Livro-Fonacate-2021-V8.pdf>

RATO, HELENA. **Portugal: structural reforms interrupted by austerity.** In: VAUGHAN-WHITEHEAD, DANIEL (org.). Public Sector Shock: the impact of policy retrenchment in Europe. Co-edição OIT e Editora Cheltenham (UK/ USA), 2013.

TZANNATOS, ZAFIRIS e MONOGIOS, YANNIS. Public **Sector Adjustment Amidst Structural Adjustment in Greece: subordinate, spasmodic and sporadic.** In: VAUGHAN-WHITEHEAD, DANIEL (org.). Public Sector Shock: the impact of policy retrenchment in Europe. Co-edição OIT e Editora Cheltenham (UK/ USA), 2013.

VAUGHAN-WHITEHEAD, DANIEL (org.). **Public Sector Shock: the impact of policy retrenchment in Europe.** Co-edição OIT e Editora Cheltenham (UK/ USA), 2013.



FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado

www.fonacate.org.br