Desenvolvimento de Indicadores de Eficiência do Complexo Governamental*

WILLIAM TYLER

1. Introdução. 2. Eficiência Governamental. 3. Emprêsas Públicas e Privadas. 4. Séries Temporais das Medidas de Eficiência. 5. Valôres Monetários na Seleção de Critérios. 6. Dados Salariais.

1. Introdução

Êste pretende ser um trabalho exploratório que suscita e comenta algumas das questões envolvidas na tentativa de desenvolver uma série de indicadores estatísticos a serem usados na análise da eficiência governamental. Nosso objetivo é apenas apresentar alguns dos inúmeros problemas e questões que são concomitantes aos propósitos de discussão do seminário, sem, entretanto, pretender apresentar as respostas, pois muito trabalho e pesquisa são necessários a fim de desenvolver o instrumental metodológico requerido e as séries estatísticas apropriadas.

Para o técnico em planejamento e o administrador público é conveniente ter à disposição indicações de eficiência no setor governamental para avaliar a atuação do govêrno em um contexto mais amplo. É desejável que

* Trabalho apresentado no Seminário sôbre Indicadores Sociais, promovido pelo Centro de Pesquisa e pelo Centro de Administração Aplicada da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, nos dias 25, 26 e 27 de agôsto de 1969. Tradução de Vitória Lúcia Pamplona Monteiro.

se desenvolvam tanto as comparações de cortes transversais para avaliação do comportamento governamental em épocas determinadas, com as séries temporais para análise da atuação do govêrno através do tempo. Dêste modo, as mudanças no desempenho governamental poderiam ser determinadas e avaliadas.

A necessidade de avaliação sistemática do desempenho do setor governamental parece ainda maior quando examinamos duas características dêste setor no Brasil. Primeiro, como revela o Quadro I, o setor governamental tem crescido substancialmente nos últimos 20 anos. Sua participação relativa no Produto Interno Bruto cresceu de 21 por cento para mais de 32 por cento entre 1947 e 1966. Êste crescimento do setor governamental em relação ao resto da economia do país é ainda mais significativo quando considerado à luz do crescimento econômico substancial ocorrido durante êste período.[1] Em outras palavras, o setor governamental estava crescendo ainda mais ràpidamente do que o restante da economia.

Em segundo lugar, uma análise sistemática do setor governamental brasileiro e de sua atuação torna-se, ainda, mais desejável pelo fato de que, em relação a outros países, o setor público, parece desproporcionalmente

QUADRO I

Proporção das despesas do setor público como percentagem do produto interno bruto do Brasil, 1947-1966

Ano	Percentagem	Ano	Percentagem
1947	21,0	1957	26,0
1948	22,8	1958	29,4
1949	24,9	1959	28,8
1950	23,8	1960	31,7
1951	25,1	1961	29,0
1952	24,6	1962	28,2
1953	24,0	1963	29,7
1954	25,2	1964	28,1
1955	23,2	1965	29,2
1956	24,1	1966	32,5

Fonte: Calculado a partir dos dados da renda nacional feitos pela Fundação Getúlio Vargas.

[1] Entre 1947 e 1963, o Produto Interno Bruto cresceu à taxa média anual de 6 por cento.

amplo. Tem sido bastante reconhecido e comentado que, com o processo de crescimento, o setor governamental tende a crescer proporcionalmente muito mais do que o resto do país — como foi confirmado no caso brasileiro.

Isto sugere que o Brasil — em essência, um país subdesenvolvido — devia ter uma proporção menor de Despesa Governamental em relação ao Produto Interno Bruto, do que os países mais avançados e adiantados, admitindo, é claro, que não haja diferenças radicais no sistema econômico global; isto é, admitindo a manutenção do sistema da livre emprêsa. Êste, contudo, não é o caso. O setor governamental brasileiro é relativamente maior do que os setores públicos em muitos países desenvolvidos, o que é mostrado no Quadro II.

QUADRO II

Proporção dos setores públicos de países selecionados, 1960

País	Percentagem da Despesa Governamental sôbre o PIB
Holanda	36,1%
Suécia	34,1%
Reino Unido	32,2%
BRASIL	31,7%
Canadá	30,1%
Bélgica	27,6%
EUA	26,4%
Austrália	24,2%
Japão	21,7%
Equador	21,3%
Costa Rica	18,4%

Fonte: *UN Yearbook of National Accounts Statistics.* Nova Iorque, Nações Unidas, 1962 apresentado por Margareth Hanson Costa no seu apêndice ao capítulo 9 de SAMUELSON, Paul A. *Introdução à Análise Econômica.* Rio de Janeiro, Agir, 1966, p. 240. Os cálculos para o Brasil foram baseados nos dados da FGV.

A delimitação de uma série de indicadores da atuação e eficiência global de um govêrno, implica em inúmeros problemas tanto conceituais quanto estatísticos. O primeiro com o qual nos deparamos em qualquer tentativa

de medir tal eficiência é o problema de definição. O que queremos dizer com eficiência governamental, A questão pode ser tão vasta quanto a definição de qual deva ser o papel e a função do govêrno. Para avaliar a atuação do govêrno devemos entender sua função na sociedade. É necessário um enfoque global para examinar os efeitos das atividades de govêrno sôbre todos os aspectos da sociedade, no Brasil. Avaliar a ação do govêrno em têrmos puramente econômicos ou outros de definição restrita, é não só desorientador, como incorreto. Deve-se tentar, antes de tudo, definir mais claramente os papéis que o setor público assume na sociedade brasileira. Neste contexto, há inúmeros e valiosos tópicos para pesquisa.

2. Eficiência Governamental

Para tornar o conceito de eficiência governamental mais operativo, somos forçados a ser mais específicos. Deve-se considerar a *eficiência governamental* como a eficácia na consecução de alguns objetivos gerais, ou como a capacidade de atingir objetivos específicos, embora êstes possam ser irrelevantes ou mesmo contraproducentes em relação a objetivos mais gerais? Em outras palavras, a que nível deve ser considerada a eficiência? Em relação ao govêrno, deve a idéia de *eficiência* ser definida como eficácia ou eficiência no sentido restrito?

Em caso de optarmos pela primeira e considerarmos a eficiência governamental como eficácia na consecução de certos objetivos gerais, deparamo-nos com o problema da seleção dêstes objetivos. Para avaliar a atuação de uma organização ou setor na consecução de certos fins, devemos primeiro especificá-los. Do ponto de vista econômico, é preciso saber o que estamos tentando maximizar. Devemos tentar uma avaliação do setor público em têrmos de maximizar o desenvolvimento econômico (talvez medido pela renda *per capita*)? Ou devemos escolher como critério a igualdade na distribuição da renda? Ou a coesão política e social? Ou a transferência de renda através da oferta de emprêgo? Ou o quê? Pode-se até mesmo situar a questão nos têrmos da bandeira nacional. É a Ordem ou o Progresso que deve ser maximizado? Neste caso, a avaliação seria feita em têrmos do objetivo escolhido, dentre os dois, os quais podem não ser perfeitamente consistentes. Mesmo admitindo algumas das tendências de economistas em aceitar o duplo objetivo do desenvolvimento econômico e da justiça social,[2] ainda assim nos deparamos com uma escolha. Embora não exista uma perfeita adequação entre desenvolvimento econômico e justiça social, existe alguma relação entre os dois objetivos. Permanece o fato básico de que maximizar o desenvolvimento implica em maximizar investimento e, portanto, pressionar os níveis de consumo.

2 A avaliação dêstes dois objetivos, envolve, ainda, outros problemas. A renda *per capita* não é, necessàriamente, um bom índice de desenvolvimento, embora amplamente aceito e utilizado. O próprio conceito de justiça social é um pouco vago, e medi-lo tem, até agora, desafiado os melhores esforços dos cientistas sociais.

A seleção dos objetivos a serem usados para avaliar a atuação do govêrno não requer tanto uma escolha entre os objetivos quanto uma ponderação dos mesmos. Na realidade, o govêrno tem muitos objetivos. Para julgar a atuação do Govêrno num sentido agregado, tais objetivos teriam de ser computados de acôrdo com sua importância relativa. A tentativa de realizar isto, por parte do govêrno ou de seus analistas, levaria, sem dúvida, à frustração (se não ao desespêro). Contudo, tais esforços poderiam trazer para o govêrno o benefício de uma definição mais precisa de objetivos.

Além dos vários problemas conceituais relativos à seleção de critérios para a análise da atuação do govêrno, há numerosos problemas que dizem respeito ao tratamento de agregados. Avaliar a eficiência governamental em uma atividade ou projeto é uma coisa, mas tentar uma avaliação da eficiência do setor público em relação a tôdas suas atividades é completamente diferente. Ainda não se conceituaram índices adequados da atuação ou eficiência governamental em um nível de conjunto.

3. Emprêsas Públicas e Privadas

Em níveis desagregados podemos conceituar numerosas medidas de eficiência dependendo do tipo de atividade governamental. No caso de haver emprêsas governamentais em uma área na qual emprêsas privadas também operam, podemos fazer comparações entre ambas. Êste, contudo, certamente não é um instrumento perfeito desde que se baseia na premissa de que as emprêsas privadas estão operando eficientemente. Na medida em que êste não fôr o caso, o uso de comparações entre as emprêsas governamentais e as emprêsas privadas não será válido. Neste contexto, deve-se tomar um cuidado especial na interpretação de dados financeiros das emprêsas governamentais. Os informes de lucros e perdas podem não refletir exatamente eficiência. Há, portanto, necessidade de desenvolver comparações que não sejam financeiras. Dêste tipo, existem séries adequadas que podem ser desenvolvidas comparando, por exemplo, produtividade e utilização de capacidade em emprêsas públicas e privadas. Vejamos alguns exemplos.

Até sua recente venda para a Fiat, a emprêsa governamental Fábrica Nacional de Motores (FNM), tinha reputação de ser muito ineficiente. Como uma das inúmeras firmas produtoras da indústria automobilística, foi possível compará-la com firmas privadas. Utilizando-se a produtividade física ou produção física por empregado, que tem sido usada como uma medida aproximada de eficiência, os dados apresentados no Quadro III mostram um nível de eficiência muito mais baixo na FNM do que, evidentemente, existia nas companhias privadas.

Quadro III

TAXA DA PRODUTIVIDADE NA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA EM 1962

COMPANHIAS PRODUTORAS

	FNM S.A.	*Ford do Brasil S.A.*	*G.M. do Brasil S.A.*	*International S.A.*	*Mercedes Benz S.A.*	*Scania-Vabis S.A.*	*Simca do Brasil*	*Vemag S.A.*
Caminhões	892	19.713	18.980	1.400	8.307	722	—	—
Ônibus	34	—	—	6	630	93	—	—
Automóveis	317	—	—	—	—	—	6.904	15.544
Tratores	—	3.179	—	—	—	—	—	—
Total de Veículos	1.243	22.892	18.980	1.406	8.937	815	6.904	15.544
Número de Empregados	4.491	3.977	5.871	830	5.157	650	1.473	4.234
Veículo por Empregado	0,28	5,8	3,3	1,7	1,7	1,3	4,7	3,7

Fonte: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES.

A Indústria Automobilística Brasileira, novembro, 1963. Embora se possa criticar a técnica utilizada, parece impossível contestar a conclusão geral.

Outro exemplo refere-se à navegação costeira. Assim como a indústria automobilística, a navegação costeira é empreendida tanto pelo govêrno como por firmas particulares. Neste caso, é possível usar como índices de eficiência tanto uma medida de utilização de capacidade quanto uma medida financeira de produto. Como o quadro IV demonstra, mais uma vez, a ineficiência mostra-se muito mais acentuada nas emprêsas públicas. Neste exemplo, os altos custos por milha navegada parecem ser um resultado da baixa utilização de capacidade das emprêsas governamentais.

Poder-se-ia dar outros exemplos comparando emprêsas privadas e públicas. Basta dizer aqui que outros indicadores dêste tipo devem ser desenvolvidos. Ao fazer isto, no entanto, deve-se tomar cuidado porque às vêzes as comparações não são possíveis. Além disso, deve-se evitar incorrer no

Quadro IV

NAVEGAÇÃO COSTEIRA NO BRASIL, 1963

	Emprêsas Governamentais	*Emprêsas Privadas*
Milhas Navegadas	821.844	2.077.690
Capacidade Disponível (tons)	7.942.663	6.240.592
Capacidade Utilizada (tons)	1.530.475	2.439.546
% de Utilização	19,3%	39,1%
Despesa Total	NCr$ 5.965.605	NCr$ 7.960.121
Despesa por Milha Navegada	NCr$ 7.258	NCr$ 3.831

Fonte: COMISSÃO DE MARINHA MERCANTE. *Relatório de 1963*.

êrro de muitos que recomendam, sumàriamente, a venda das emprêsas governamentais apenas porque elas não se mostram tão eficientes quanto as firmas privadas. Esta não é, necessàriamente, a solução do problema.

4. Séries Temporais das Medidas de Eficiência

Há numerosos outros indicadores, particulares e específicos, que podem ser usados para atividades ou funções isoladas. Séries temporais destas medidas forneceriam uma visão das variações na eficiência da atividade considerada. No desenvolvimento de tais séries temporais para uso do analista e planejador, deve-se tomar cuidado de assegurar a comparabilidade nas séries, de um ano para outro.

Estas medidas de eficiência para funções específicas, sem dúvida, variam muito de natureza dependendo do tipo de atividade realizada. Para o DNER, por exemplo, pode-se pensar em séries tais como, quilômetros de estradas construídas, quilômetros de estradas construídas por empregado, despesa por quilômetro de estrada construída, estimativa do rendimento por estradas construídas, rendimento por quilômetro de estrada construída, rendimento por empregado, rendimento por unidade de despesa e assim por diante *ad nauseum*. Para o serviço de estrada de ferro, comparações semelhantes podem ser utilizadas em relação a passageiros e carga transportada. No caso de serviços de saúde, número de pacientes atendidos, doenças tratadas, etc., podem ser relacionados com dados sôbre gastos, total de pessoal, pessoal técnico, pessoal administrativo, gastos com salários e etc. Com o uso de comparações de cifras financeiras através do tempo, naturalmente, os dados devem ser ajustados de acôrdo com a inflação. Em relação a tôdas

estas séries, quanto mais alto fôr o nível de agregação, mais difícil será estabelecer comparações. Assim, a escolha de medidas de eficiência e atuação, torna-se mais difícil. Quando isto ocorre, há a tendência de usar mais e mais séries financeiras. Afinal, o dinheiro é o denominador comum mais perfeito que possuímos.

Antes de começarmos a discutir valôres monetários na seleção de critérios para avaliar a atuação governamental, devemos primeiro mencionar a possibilidade de fazer comparações especiais em base internacional ou mesmo regional. Tais comparações podem ser usadas de uma maneira bastante global para avaliar a eficiência brasileira no desempenho de uma determinada função governamental em relação ao mesmo desempenho em outros países. Por exemplo, seria possível comparar os corpos de bombeiros, programas educacionais, ou de saúde do Brasil com, digamos, os existentes nos Estados Unidos, Suécia, Argentina ou mesmo Haiti.[3]

5. Valôres Monetários na Seleção de Critérios

O problema de avaliar o desempenho ou eficiência governamental em um nível de conjunto é muito semelhante ao de medir a produção do setor governamental na contabilização da renda nacional. Para avaliar a atuação do setor público como um todo devemos ter uma medida de seu rendimento ou do que êle realmente produz. Esta medida apresenta um problema conceitual muito sério. Trata-se do valor das atividades setoriais do govêrno na renda nacional. Que valor atribuir a todos os diversos serviços que o govêrno realiza na economia? Que pêso devemos dar ao escasso valor real da construção e manutenção de um parque público, à construção de uma estrada, ou à prestação de serviços médicos, à coleta de estatísticas, etc.? Quanto valem exatamente êstes serviços?

No setor privado há muito menos problemas. Bens e serviços são vendidos no mercado e, portanto, têm preços de mercado. Logo, admite-se que o valor dêstes bens e serviços oferecidos pelas firmas é igual ao determinado no mercado. O valor total do setor privado é igual à quantidade de bens e serviços produzidos. multiplicada pelos seus preços. Isto, é claro, é igual ao gasto total dos bens e serviços produzidos na economia, pelo setor privado. Na medida, porém, em que há distorções nos preços, não há exatidão no valor real dos bens e serviços produzidos pelo setor privado.

No setor governamental, a questão é diferente. Exceto para as emprêsas governamentais que competem no mercado, não há preços de mercado para o govêrno, porque seus bens e serviços não são negociados no mercado. Assim, a questão permanece. Como podemos atribuir um valor aos serviços do setor público? No sistema da contabilização da renda nacional isto é feito, simplesmente, usando o valor da despesa governamental. Fica implícita a suposição de que o valor real é igual aos gastos. O bom senso

[3] Esta última comparação terá que ser vista naturalmente à luz das diferenças de cada país.

nos diz que isto não é, necessàriamente, correto. Gastar uma determinada quantia não significa produzir algo de valor equivalente. Na medida em que o setor público é caracterizado pela ineficiência de suas operações, os gastos excedem o valor efetivo e real dos serviços prestados. Isto passa a constituir uma falha conceitual básica na contabilização da renda nacional.

Além dêsses problemas, ainda nos deparamos com outra dificuldade. Se não há preços para os serviços governamentais como, então, podemos fazer comparações temporais, eliminando o efeito da inflação? Para tornar comparáveis as séries temporais de dados financeiros, devemos reduzir nossos dados a preços constantes. Êste processo de deflação compreende a divisão dos dados de preço corrente por algum tipo de preço-índice. Sem as séries de preço a deflação não pode ser feita. No caso do setor público, para o qual não existem preços específicos, temos, então, de usar outras medidas. Utilizam-se pois, índices de preço que são calculados com base em outros preços. Eis, portanto, mais outro problema conceitual.

Para resolver estas dificuldades referentes à avaliação da produção do govêrno e suas comparações temporais, os países, freqüentemente, procuram desenvolver outras séries para medir a produção real do setor público. Tal medida, às vêzes empregada, compreende o uso de dados referentes ao número de servidores civis. Bàsicamente, a suposição é de que a produção real do govêrno varia na mesma proporção que o número de servidores públicos desde que seja mantido constante o nível de produção do govêrno. Assim, se o emprêgo no setor governamental cresce em 5 por cento, calcula-se então que a produção real do govêrno também tenha crescido em 5 por cento. Por razões bastante óbvias, êste pode não ser o caso. De fato, em situações de *empreguismo* o uso do número de funcionários como um índice do verdadeiro produto global do govêrno é mais do que um exagêro, baseado numa suposição errônea: parece humorismo.

No Brasil, devido à falta de medidas outras, mais exatas, da produção governamental, um índice de produção real para o setor do govêrno é construído com base no número de funcionários públicos. Além de sérios problemas conceituais envolvidos no uso de tal medida como indicação da produção real, há, igualmente, sérios problemas estatísticos em relação à sua utilização no Brasil. Bàsicamente, o problema é que não há estatísticas fidedignas do setor de emprêgo público existente no Brasil. Parece que a informação sôbre o número total de empregados no setor governamental é questão bastante delicada do ponto de vista político e os cálculos a êste respeito não passam de pura especulação.[4] Para os não iniciados, pode parecer que não seria excessivamente difícil reunir tais dados através das informações das fôlhas de pagamento. Mas, devido a pagamentos especiais e outras exceções, tais informações são, também, uma magistral confusão.

Apesar dêstes problemas, são feitas estimativas do número de empregados para usar no cálculo da produção real do govêrno na contabilização da

[4] Em 1967, o govêrno fêz uma tentativa de obter dados sôbre o número de empregados do setor governamental, através de um bem planejado Censo dos Servidores Civis. Contudo, êste censo não conseguiu (ou não forneceu) as informações desejadas, por razões que permanecem obscuras.

renda nacional. Contudo, não houve um censo adequado dos servidores civis desde 1939, e, conseqüentemente, os dados levantados sôbre empregos por êste censo têm que ser usados como base. É amplamente reconhecido, é claro, que isto não é satisfatório.

Com êstes problemas estatísticos e conceituais, não é de admirar, então, que apareçam inconsistências nos dados. No Quadro I mostramos que o setor governamental tem crescido em relação ao resto da economia. Contudo, quando se examina o setor dos índices do produto real, aparece algo diferente. Entre 1949 e 1967, o produto nacional real cresceu quase duas vêzes e meia; não obstante, durante o mesmo período, o produto real do setor governamental (usando a metodologia que acabamos de descrever) cresceu apenas uma vez e meia.[5] Esta taxa menor de crescimento, sem dúvida, implica em decréscimo no tamanho relativo do setor governamental (medido como uma percentagem do Produto Interno Bruto). Òbviamente, isto é inconsistente em vista dos dados do Quadro I. A razão desta inconsistência é que o índice da produção real do setor público é inexato devido aos problemas que descrevemos. Assim, está demonstrada a necessidade de desenvolver melhores medidas da produção real do setor governamental.

Uma outra maneira de avaliar o desempenho do govêrno seria analisar os efeitos de sua política. A ação política do govêrno pode ter um tremendo impacto, talvez não percebido, sôbre muitos aspectos da sociedade como um todo. As ciências sociais desenvolveram-se de tal modo que já é possível testar, empìricamente, modelos de desenvolvimento. O advento dos computadores e das modernas técnicas de programação torna possível uma grande extensão de estudos empíricos destinados a esclarecer uma série de interações e funcionamentos da sociedade. A política pode, assim, ser avaliada a partir de seus efeitos sôbre outras variáveis. A avaliação dos aspectos sociais do funcionamento de uma sociedade tem, geralmente, sido preterida pela análise das variáveis econômicas — principalmente devido a maiores problemas na identificação e quantificação das variáveis. De qualquer maneira, para empreendermos a análise empírica da política e de seus efeitos precisamos de extensas e fidedignas informações estatísticas.

Outra indicação de eficiência governamental envolve uma análise detalhada e sistemática dos gastos governamentais. Tanto estudos de séries temporais quanto comparações internacionais podem ser utilizadas no exame da estrutura das despesas governamentais. Desdobramentos funcionais podem ser feitos, conforme ficou demonstrado, de um modo bem geral, no Quadro V. Dados os objetivos do desenvolvimento, podemos, por conseguinte, fazer avaliações da atuação do govêrno. A composição da despesa pode, também, ser analisada para determinar a relação entre elementos, tais como: salários, outros custos administrativos e investimentos. O próprio comportamento do investimento do govêrno devia ser pesquisado e analisado sistemàticamente à base de comparações temporais. Que quantidade e que espécies de investimentos fornecem indicações fidedignas sôbre a efi-

[5] Dados do Centro de Contas Nacionais, IBRE, FGV.

Quadro V

DESPESAS DO GOVÊRNO FEDERAL
ÍNDICE 1961 = 100 — EM TÊRMOS REAIS

	1961	*1962*	*1963*	*1964*	*1965*	*1966*	*1967*	*1968*	*1969*
Defesa	100,0	108,1	106,0	194,0	175,3	203,0	218,7	230,4	234,7
Educação	100,0	121,1	161,6	141,5	173,6	151,4	155,3	152,5	196,1
Agricultura	100,0	127,4	146,3	196,8	170,5	193,7	173,7	157,9	184,2
Saúde	100,0	129,9	137,6	119,7	129,1	170,9	153,8	131,6	165,0
Rodovias	100,0	77,8	79,7	103,3	127,1	126,3	107,5	91,7	145,2
Estradas de Ferro	100,0	145,5	170,0	170,7	125,6	101,7	92,3	85,6	80,1
Outras	100,0	114,6	109,6	103,5	132,5	130,4	140,5	133,0	146,0
Total	100,0	112,4	115,3	129,9	139,8	140,2	143,2	136,9	155,3

Nota: Cálculos baseados nos dados do orçamento.
Fonte: Dados gentilmente fornecidos pela USAID/Brasil.

ciência global do govêrno na promoção do desenvolvimento nacional? O Centro de Estudos Fiscais do IBRE fêz algum trabalho pioneiro na apresentação e análise dos dados da despesa pública.

No tocante à despesa governamental, a educação parece ser uma variável de especial importância nos esforços do govêrno para a promoção do desenvolvimento nacional. Educação é um imperativo para o desenvolvimento econômico e social. A despesa do govêrno neste campo (presumindo que os fundos não sejam desperdiçados) é, portanto, um indicador de sua eficiência em promover o desenvolvimento. Apesar de algumas acusações de que a despesa governamental brasileira com a educação tem decaído, êste, seguramente, não é o caso. O Quadro VI demonstra que desde 1961 a despesa do govêrno neste setor tem aumentado substancialmente, tanto em têrmos reais, quanto como percentagem do Produto Nacional Bruto. Se êste crescimento é ou não adequado, é, sem dúvida, outra questão.

6. Dados Salariais

Ainda outro tipo de indicador da atuação global do govêrno poderia ser desenvolvido com o uso de dados salariais. Êste tipo de indicador mediria mais a eficiência do govêrno do que sua eficácia na consecução de um determinado objetivo específico, digamos, o desenvolvimento nacional. A teoria econômica clássica afirma que há uma tendência da produtividade marginal e dos salários a se igualarem. Contudo, não é preciso aceitar totalmente esta proposição para se verificar que os níveis de salário são um reflexo da produtividade. Quanto mais baixo o salário, geralmente tanto menor o nível de eficiência, e vice-versa. Temos, portanto, uma medida grosseira da eficiência do setor governamental sob a forma de dados salariais.

Como é de se prever, dados salariais a respeito dos funcionários públicos brasileiros são difíceis de serem obtidos. Considerando apenas o govêrno federal, há inúmeros órgãos que não têm seus salários regulados. Ademais, além da escala de pagamento estabelecida, há inúmeros ganhos e remunerações extras. Mesmo a obtenção das fôlhas de pagamento de atrasados é difícil, mas o cálculo exato dos pagamentos de todos os salários e ordenados parece ser, pràticamente, impossível devido aos vários pagamentos extras feitos aos funcionários públicos.[6]

Numa tentativa de traçar a evolução dos salários reais no setor governamental, coletamos vários planos oficiais de pagamento através do tempo, os tornamos comparáveis, e os deflacionamos pelo índice de custo de vida da Guanabara para eliminar o efeito da inflação e apresentar os dados salariais em têrmos reais. Os resultados dessa análise estão expostos nos Quadros VII e VIII. A partir dêstes dados, podemos observar imediata-

[6] Um projeto de pesquisa visando calcular todos os pagamentos dos funcionários públicos, através do tempo, se bem sucedido, poderia fornecer uma contribuição valiosa.

Quadro VI

GASTOS TOTAIS DO GOVÊRNO COM DEFESA, EDUCAÇÃO E AGRICULTURA

(Todos os Níveis de Govêrno)

	1961	*1962*	*1963*	*1964*	*1965*	*1966*	*1967*	*1968*	*1969*
DEFESA									
Em milhões de NCr$ (preços correntes)	63,1	101,6	171,2	598,4	849,5	1.356,2	1.879,2	2.444,2	2.863,1
Índice 1961 = 100 (preços constantes)	100,0	108,1	106,0	194,0	175,3	203,0	218,7	230,4	234,7
Percentagem do PNB	1,8	1,8	1,8	3,2	2,8	3,1	3,2	3,1	3,0
EDUCAÇÃO									
Em milhões de NCr$ (preços correntes)	84,8	147,2	249,4	441,8	958,5	1.308,9	1.880,0	2.488,6*	3.183,1*
Índice 1961 = 100 (preços constantes)	100,0	117,3	114,9	106,5	147,2	145,8	162,7	174,5	194,2
Percentagem PNB	2,4	2,7	2,6	2,4	3,2	3,0	3,2	3,2	3,4
AGRICULTURA (exclusive café)									
Em milhões de NCr$ (preços correntes)	30,3	61,9	101,0	175,0	221,9	347,9	414,9	512,7	638,0
Índice 1961 = 100 (preços constantes)	100,0	137,0	132,0	118,2	95,4	108,6	100,7	100,7	108,9
Percentagem do PNB	0,9	1,1	1,1	0,9	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7
SAÚDE									
Em milhões de NCr$ (preços correntes)	35,2	62,2	110,4	184,0	334,4	555,1	713,2	903,0	1.112,6
Índice 1961 = 100 (preços constantes)	100,0	118,5	122,4	106,8	123,6	148,9	148,6	152,6	163,6
Percentagem do PNB	1,0	1,1	1,2	1,0	1,1	1,3	1,2	1,2	1,2

Fonte: Dados gentilmente fornecidos pela USAID/Brasil.

* Estimativa

Quadro VII

SALÁRIOS REAIS DOS SERVIDORES CIVIS

(Preços Constantes de 1968 Expressos em NCr$/mês)*

*Classe***	*1948*	*1952*	*1955*	*1959*	*Nível***	*Jul 1960*	*Nov 1960*	*1962*	*1963*	*Nível***	*1966*	*1967*	*1968*
A — 17	222	259	225	157	1	148	236	164	163	1	129	112	110
B — 18	243	257	284	199	2	160	240	170	'69	2	140	121	119
C — 19	267	298	308	247	3	172	271	188	196	3	150	130	128
D — 20	293	321	355	248	4	185	296	205	203	4	161	139	137
E — 21	319	339	385	269	5	197	320	222	220	5	170	146	144
F — 22	352	376	414	290	6	209	345	239	237	6	181	156	153
G — 23	402	411	444	311	7	221	370	256	254	7	195	168	165
H — 24	478	464	491	344	8	246	394	273	272	8	214	185	182
I — 25	555	517	538	377	9	271	419	290	289	9	236	203	200
J — 26	671	599	592	414	10	296	443	307	306	10	259	223	219
K — 27	800	688	680	476	11	320	469	324	323	11	282	243	239
L — 28	957	799	769	538	12	345	517	358	355	12	305	262	259
M — 29	1,128	908	858	600	13	370	567	392	390	13	328	282	278
N — 30	1,342	1,037	917	642	14	406	615	426	425	14	354	305	300
O — 31	1,559	1,167	1,006	704	15	443	678	469	465	15	386	332	327
P —	1,652		1,036		16	493	739	512	508	16	416	359	353
Q —	1,837		1,095		17	543	813	562	558	17	448	386	380
R —	2,020		1,154		18	616	887	614	608	18	491	423	416
S —										19	544	468	461
										20	595	512	504
										21	647	556	548
										22	725	624	614

* Índice do custo de vida para a Guanabara usado na deflação do preço corrente dos dados salariais.

** Classificação dos Servidores Civis.

Fonte: Calculado com base nos dados gentilmente fornecidos pelo DASP, juntamente com os dados de custo de vida da FGV.

Quadro VIII

ÍNDICE DOS SALÁRIOS REAIS DOS SERVIDORES CIVIS POR CLASSE
1948 = 100

*Classe**	*1948*	*1952*	*1955*	*1956*	*1959*	*Nível**	*12-7-60*	*13-11-60*	*1962*	*1963*	*Nível**	*1966*	*1967*	*1968*
A — 17	100	110,1	88,8	100,0	70,0	1	65,7	105,2	72,8	72,4	1	51,7	49,6	48,8
B — 18	100	109,4	87,6	116,7	81,7	2	64,9	101,3	70,1	69,3	2	51,6	49,6	48,8
C — 19	100	106,4	84,3	129,2	92,4	3	64,5	101,4	70,1	69,5	3	50,9	49,5	47,8
D — 20	100	104,6	82,1	120,9	84,6	4	62,9	100,7	69,7	69,1	4	49,3	47,3	46,6
E — 21	100	101,5	78,6	120,4	84,3	5	61,7	100,3	69,4	68,9	5	47,8	45,8	45,0
F — 22	100	101,7	78,8	117,4	82,2	6	59,3	97,8	67,6	67,2	6	46,0	44,0	43,0
G — 23	100	97,3	73,8	110,1	77,0	7	55,0	91,7	63,4	63,1	7	43,4	41,6	40,9
H — 24	100	92,4	68,1	102,5	71,7	8	51,4	82,3	56,9	56,6	8	40,1	38,5	37,9
I — 25	100	88,9	64,0	96,9	67,9	9	48,8	75,4	44,1	51,9	9	38,0	36,5	35,9
J — 26	100	85,0	59,6	95,2	61,6	10	43,9	65,9	45,6	45,5	10	34,5	33,1	32,5
K — 27	100	82,1	60,6	85,0	59,5	11	40,0	58,4	40,4	40,3	11	31,6	30,3	29,8
L — 28	100	79,6	79,6	80,2	56,2	12	36,0	54,0	37,3	37,0	12	28,5	27,3	26,9
M — 29	100	76,7	50,5	76,0	53,1	13	32,7	49,9	34,7	34,5	13	26,0	25,0	24,6
N — 30	100	65,7	47,8	68,3	47,8	14	30,2	42,2	31,7	31,6	14	23,7	22,7	22,3
O — 31	100	71,4	45,0	64,5	45,1	15	28,4	43,4	30,0	29,7	15	22,2	21,3	20,9
P —	100	—	44,8	62,6	—	16	29,8	44,7	30,9	30,7	16	22,6	21,7	21,3
Q —	100	—	—	59,5	—	17	29,4	44,2	30,6	30,3	17	21,9	21,0	20,6
R —	100	—	—	57,0	—	18	30,4	43,8	30,3	30,0	18	21,7	20,3	20,5
S —	100	—	—	—	—						19	22,1	21,2	20,8
											20	24,2**	23,1**	22,9**
											21	26,3**	25,2**	24,7**
											22	29,4**	28,2**	27,7**

* Classificação dos Servidores Civis.
** Índice calculado em comparação com a mais alta categoria salarial de 1948.
Fonte: Cálculos baseados nos dados do Quadro VII.

mente dois fatos. Primeiro, o nível geral das remunerações tem decrescido marcadamente. Um alto servidor civil, na mais elevada categoria de pagamento, em 1968, recebeu sòmente 28 por cento em têrmos reais do que teria recebido em 1948. Segundo, a diferença salarial entre os níveis mais alto e mais baixo diminuiu, consideràvelmente. Em outras palavras, as categorias mais elevadas tiveram um decréscimo maior em salários reais do que os níveis mais baixos.

Deve-se notar que não incluímos nenhum pagamento extra dos funcionários públicos. Assim, a tendência, durante os últimos vinte anos, de aumentar os vencimentos extras tem compensado o declínio nos salários reais do govêrno. Em algumas atividades, nota-se que o pagamento extra excede o salário. Contudo, para não haver uma diminuição no total dos pagamentos reais dos funcionários públicos, os pagamentos extras teriam que ser *consideràvelmente* maiores do que os salários da escala de pagamento. Parece provável que o total dos pagamentos reais dos funcionários públicos tenha decrescido no período após-guerra — talvez de forma expressiva. Complicando qualquer decréscimo nos salários reais, ocorreu o fato de que o período após-guerra foi um período de crescimento econômico significativo e a produtividade aumentou no Brasil. Assim, para não ficarem inferiores aos de outros grupos, os salários reais dos empregados públicos deviam ter aumentado. Se tal não aconteceu, houve um declínio na posição de sua renda relativa em comparação com os vencimentos de outros grupos. No conjunto nota-se que os salários reais e relativos decresceram no setor governamental.[7] Assim, podemos supor que os níveis de eficiência no setor público também tenham decrescido.

Além do uso de dados salariais como medida aproximada da eficiência governamental, poderíamos também usar séries de produtividade do trabalho. Séries agregadas e semi-agregadas poderiam ser estabelecidas para analisar gastos e/ou produção física por empregado. Com o correr do tempo, tais séries forneceriam indicação de mudanças na eficiência (pressupondo, é claro, a constância das outras variáveis). Contudo, como mencionamos antes, no Brasil não se obtém cifras fidedignas a respeito do funcionalismo público. Sem tais dados elementares, pouco pode ser feito para se ter uma análise significativa do setor público ou de seus níveis de eficiência. É paradoxal que no Brasil o setor público tenha um papel tão importante na economia do país e, ainda assim, se saiba relativamente pouco a respeito de seu funcionamento.

Êstes são apenas alguns dos muitos indicadores que poderão ser utilizados para medir a eficiência do setor público. Deixamos aos pesquisadores a tarefa de identificar êsses indicadores e, com base nêles, compor índices que possam medir aquela eficiência com a precisão senão igual, pelo menos aproximada com que hoje já se medem os fatos econômicos.

[7] Torna-se necessária pesquisa posterior para que isto possa ser adequadamente fundamentado em base quantificável.

SUMMARY

SOME COMMENTS ON THE DEVELOPMENT OF INDICATORS OF AGGREGATED GOVERNMENTAL EFFICIENCY

This paper is intended as a discussion paper raising and commenting on some of the issues involved in attempting to develop a series of statistical indicators for use in analysing governmental efficiency. The Author's objective is merely to present some of the many attendant problems and questions for the purposes of a seminar discussion without claiming to have the answers. Considerable work and researcr must be done to develop both the required methodological tools and the appropriate statistical series.

For the planner and public administrator it is desirable to have available indications of efficiency in the governmental sector in order to evaluate the performance of the government in a broader setting. As well as cross-sectional behavior, it is likewise desirable as well to develop time series in order to analyze long term performance. In this fashion changes in governmental performance could be ascertained and evaluated.

The need for the systematic evaluation of the governmental sector's performance seems greater still when we examine two features of the governmental sector in Brazil First, the governmental sector has grown substantially in the last twenty years. Its relative share of the nation's Gross Domestic Product has grown from 21 percent to over 32 percent between 1947 and 1966. This growth of the governmental sector relative to the rest of the economy is even more significant when considered in the light of the substantial economic growth during the period. In other words, the governmental sector was growing even faster than the rest of the country.

Secondly, systematic analysis of the Brazilian governmental sector and its performance is rendered even more desirable by the fact that relative to other countries Brazil's public sector seems disproportionately large. It is widely recognized and commented upon that with the growth process the governmental sector tends to grow proportionately more than the rest of the country — as has been witnessed in the Brazilian case.