



Créditos da Imagem: Depositphotos

PERSPECTIVA  
ECONÔMICA

# Reforma administrativa, produtividade e equidade

por **PAULO PAIVA**

## INTRODUÇÃO

O projeto de reforma administrativa, encaminhado ao Congresso Nacional, foi recebido com grandes expectativas. Para uns, como medida visando à redução do crescente déficit público; para outros, como oportunidade de mudar o paradigma de gestão de pessoal no Brasil.

Esse artigo avalia essas visões. Após fazer uma síntese da trajetória do crescimento da economia, apre-

senta resumo dos dados sobre o funcionalismo público e termina com uma avaliação sobre as oportunidades que a reforma oferece para melhorar a produtividade e reduzir a desigualdade.

## ECONOMIA: POR QUE CRESCE TÃO POUCO?

A economia cresce pouco e a desigualdade muito. Entre 1980 e 2017, a renda *per capita* cresceu em torno de 0,7% ao ano, enquanto outras economias emergentes mantiveram expansão acima de 3% e as economias industrializadas em torno de 1,7%, contrastando com o período anterior, quando a renda *per capita* cresceu a 3% ao ano, entre 1950 e 1980. A principal causa dessa desaceleração foi a estagnação da Produtividade Total dos Fatores (PTF).

O déficit primário, que estava em menos do que 2% do PIB, em 2019, pulou para 11%, como resultado da expansão dos gastos devido aos efeitos da pandemia. O desequilíbrio fiscal exige medidas severas para recuperar seu equilíbrio. Nesse contexto, os gastos com pessoal surgem como fortes candidatos a contribuir para a redução do déficit público, quer por seu peso no total das despesas da União (24%), quer pelos níveis de remuneração dos servidores públicos em relação aos empregados do setor privado.

## FUNCIONALISMO PÚBLICO: OS FATOS

### Número de servidores públicos

O número de servidores públicos no Brasil não é extraordinariamente alto nas comparações com outros países. Segundo o Banco Mundial (Um Ajuste Justo [2017]), a proporção do emprego público no total de assalariados chega a 24%, considerando apenas os trabalhadores do setor formal. Mesmo considerando outras Federações, como Estados Unidos, Canadá e Austrália, o contingente de servidores públicos no Brasil é relativamente menor.

No entanto, há diferenças importantes na evolução do emprego público, quando se considera os entes federados. Os servidores federais, que em 1997 representavam 17,7% do total de servidores públicos, passaram a representar, em 2017, apenas 10,4%; os estaduais tiveram sua participação relativa reduzida de 47,4%, em 1987, para 32,3%, em 2017. De outro lado, o crescimento relativo dos servidores municipais pulou de 33,5%, em 1987, para 57,8%, em 2017. Hoje, os servidores municipais representam quase 60% de todos os servidores públicos do Brasil. Esse expressivo aumento no número de servidores municipais se deve, principalmente, à expansão do número de municípios ocorrida após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Em 1987, havia 4.182 municípios, em 1997, já eram 5.507 municípios e, em 2017, 5.570.

### Remuneração dos servidores públicos

O que atormenta a gestão fiscal não é apenas o nível dos gastos, mas seu crescimento. De 2008 a 2019, as despesas com pessoal civil ativo do Executivo Federal tiveram aumento de 145%, pulando de R\$ 44,8 bilhões para 109,8 bilhões. Entre 1986 e 2017, a remuneração média dos servidores do setor público elevou-se de R\$ 3,3 mil para R\$ 4,2 mil.

Essas remunerações variam significativamente quando são desagregadas por entes federados. Por exemplo, em 1986, a remuneração mensal média dos servidores da União era de R\$ 5,0 mil, a dos servidores estaduais, de R\$ 3,6 mil, e dos servidores municipais, de R\$ 2 mil. Em 2017, esses valores eram, respectivamente, R\$ 9,2 mil, R\$ 5 mil e R\$ 2,9 mil. A remuneração média dos servidores da União acumulou um ganho de 84%, enquanto a dos servidores estaduais, de 39%, e a dos municipais, de 41%.

Em relação aos diferenciais entre os Poderes, a remuneração mensal média teve a seguinte variação de 1986 a 2017: no Executivo federal, passou de R\$ 4,8 mil para R\$ 8,55 mil; no estadual, de R\$ 3,6 mil para R\$ 4,66 mil; e no municipal, de R\$ 2 mil para R\$ 2,8 mil. No Legislativo federal, encolheu de R\$ 12,0 mil para R\$

9,9 mil, no estadual foi de R\$ 6,3 mil para R\$ 7,8 mil; e no municipal, caiu de R\$ 4,8 mil para R\$ 4,15 mil. No Judiciário, o federal passou de R\$ 7,4 mil para R\$ 14,1 mil, e o estadual, de R\$ 5,8 mil para R\$ 10,8 mil. Não há Poder Judiciário nos municípios.

Entre os entes federados, as remunerações são, pois, mais altas na União e mais baixas nos municípios e, entre os Poderes, são mais altas no Judiciário e mais baixas no Executivo. Outros estudos que incluem o Ministério Público mostram que essa instituição apresenta as remunerações médias relativamente mais elevadas do setor público.

Finalmente, comparativamente aos salários do setor privado, há diferenças significativas. Entre 2007 e 2017, o salário médio no setor público aumentou de R\$ 3.278,40 para R\$ 4.253,76, enquanto no setor privado foi de R\$ 1.899,69 para R\$ 2.306,71, ampliando, assim, o hiato na remuneração média entre os dois setores. Há um prêmio salarial que nas comparações internacionais é mais alto e crescente, conforme atesta a OECD. Calculando a variação desse prêmio nos salários médios dos dois setores, verifica-se que, de 2007 a 2017, cresceu de 73% para 84%. Sem considerar que há outras diferenças como, no setor privado, bônus e participação em resultados e, no setor público, uma série de benefícios, regime próprio de aposentadoria e estabilidade no emprego.

As despesas com pessoal ativo do setor público, quer seu nível, quer o ritmo de sua expansão, são elevadas, como mostram as evidências. As despesas com pessoal do Setor Público, consolidado nos três entes federados, como proporção do Produto Interno Bruto (13,6% do PIB), são superiores às dos países industrializados, como Inglaterra (8,9%), Estados Unidos (9,5%), Canadá (12,4%) e países latino-americanos como México (8,4%) e Colômbia (7,3%).

A velocidade da expansão dessas despesas é igualmente expressiva. No período de 2000 a 2018, por exemplo, o aumento desses gastos consumiu quase dois pontos percentuais do PIB, passando de 11,7% para 13,6%. Registra-se que, mesmo no período de recessão dos últimos anos, os gastos com pessoal continuaram aumentando.

As evidências são incontestáveis. A força de trabalho na Administração Pública Federal aumentou 34%, entre 2008 e 2019, e a despesa com pessoal civil ativo cresceu 145%, passando de R\$ 44,8 bilhões para R\$ 109,8 bilhões.

Esses gastos, contudo, não representam maior eficácia na entrega de políticas públicas. Alguns exemplos são ilustrativos. No ranking mundial de taxas de mortalidade infantil (mortes por 1.000 nascidos vivos [2018]), o Brasil ocupa a 84ª posição; em educação (nota em matemática no PISA [2015]), ocupa a 67ª posição; em segurança pública (taxa de homicídio por 100.000 habitantes [2017]) ocupa a 91ª posição; e no nível de desemprego (taxa de desemprego [2019]) ocupa a 154ª posição.

A ineficiência do Estado brasileiro pode ser constatada também nos índices de competitividade da economia. A baixa competitividade da economia brasileira resulta de sua produtividade estagnada, como aparece no *ranking* do índice do World Economic Forum (WEF).

Segundo os últimos dados desse *ranking* [2019], o Brasil está situado na 71ª posição entre 141 países. No pilar que mede as instituições públicas, o Brasil despenca para a 99ª posição.

## REFORMAR PARA QUÊ?

Nas comparações internacionais, o contingente de servidores públicos no Brasil não é excessivo. O prêmio salarial, contudo, é bem superior ao encontrado nos outros países. Essa diferença decorre de dois fatores. Do lado do setor público, a prática de reajustes tem certa automaticidade. Aproveita-se da autonomia administrativa dos Poderes e da prática de reformulações constantes de planos de carreiras para conceder aumentos superiores ao crescimento da receita pública e com ganhos reais progressivos, independentemente do desempenho da economia. Do lado do setor privado, na média, as remunerações respondem ao desempenho da economia e, principalmente, da produtividade. A combinação

desses dois processos resulta no aumento do prêmio salarial no Brasil, distorção que eleva a desigualdade e reduz a produtividade e a competitividade da economia.

São poucas as possibilidades de a reforma administrativa contribuir para redução imediata do déficit primário. Por um lado, é inviável politicamente fazer demissões ou cortar salário/hora, por outro lado, a Lei Complementar 103/2020 já vedou (art. 8º) à União e aos Estados e Municípios, afetados pela calamidade, que, até 31/12/2021, concedam aumento, reajuste ou adequação de remuneração e que criem cargo, emprego ou função que, alterando a estrutura de carreira, implique em aumento de despesa. A reforma da Previdência Social terá efeitos também na redução de despesas nos próximos anos. Restam, ainda, as possibilidades previstas na Reforma Emergencial (PEC 198/19) e a proibição dos chamados supersalários, obrigando sua limitação ao teto constitucional, medidas que estão aguardando votação no Congresso.

Assim, a reforma administrativa deveria ter como objetivo principal a construção de novo paradigma de gestão de pessoas, que seja mais flexível, mais equânime e adequado à melhoria da eficiência e da eficácia do Estado na entrega dos serviços públicos, com mais qualidade.

Algumas sugestões de temas, que não constam da proposta de reforma administrativa e poderiam ser considerados, são, entre outras:

1. Fixar uma taxa de reposição dos futuros aposentados menor do que 1 e decrescente no tempo, para abrir espaço à adequação dos serviços públicos à progressiva inovação digital.
2. Incluir na legislação federal a inovação que Minas Gerais adicionou à sua Constituição em 1989 (§ 2º do art. 155), estabelecendo a criação de comissão integrada por representantes dos Poderes para, em regime de colaboração, compatibilizarem suas propostas orçamentárias, face às restrições fiscais.
3. Estender a todos os Poderes os efeitos da reforma administrativa.

4. Vedar a criação de novos municípios.
5. Desenvolver programa de inovação digital amplo nas três esferas de governo.
6. Supervisionar a execução das medidas para reduzir o prêmio salarial ao nível dos países que têm características próximas às do Brasil. O crescimento da produtividade da economia é fundamental para reduzir esse hiato.

A reforma administrativa não deve ser vista apenas como essencial para a agenda de ajuste fiscal imediato, embora sua aprovação trará efeitos fiscais duradouros ao longo do tempo. Dever-se-ia sim aproveitar a oportunidade de sua discussão para aprofundar amplo debate, esclarecendo sua importância à sua sociedade, na construção de um novo paradigma de gestão de pessoas, mais flexível e eficiente, que garanta a atuação do Estado para um desenvolvimento mais eficaz e mais justo.



É professor associado na Fundação Dom Cabral e ex-Ministro de Planejamento e Orçamento e do Trabalho.

PAULO  
PAIVA

