



## Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt

Mestre e doutora em economia pela EPGE/FGV. *Visiting scholar* por Columbia/NY. Consultora e professora da FGV. Foi secretária adjunta da SEAE/MF, conselheira do Cade e secretária de Economia do estado de Goiás. Diretora acadêmica da Associação Brasileira de Direito e Economia (ABDE)

# A Reforma Administrativa efetiva

A produtividade nos últimos 20 anos é de 1% a.a. É o principal impeditivo para o país crescer e tem a sua raiz, também, no fato do Brasil ser fechado, ter diferenças regionais, ter população com pouca educação, e apresentar má distribuição de renda. É uma nação, portanto, que tem sido mal gerida, com avanços institucionais espasmódicos desde os anos 80, e que não otimiza seus recursos, revelando falta de priorização em políticas para aumentar o bem-estar. A situação é agravada com o quadro fiscal. Como o gasto com a folha é parte relevante do orçamento, se somado a outras despesas obrigatórias, sobram 10% para gastos discricionários e 1% para investimento, muito pouco. Além disso, a dívida/PIB, de 75% do PIB, piorou e crescerá, impedindo que a taxa de juros reduza da forma como seria se o indicador estivesse controlado, afetando negativamente o crescimento. É inadiável, por isso, focar pragmaticamente no que precisa ser feito. Sem perseguir resultados contundentes do RH público,<sup>1</sup> o Brasil seguirá exibindo taxa de investimento (17% do PIB) inferior à de países emergentes (32%) e à da América Latina (20%), e seguirá

oferecendo péssimos serviços, mesmo arrecadando 34% do PIB, nível de país desenvolvido.

Entre as mudanças que faltam, tem-se a Reforma Administrativa (RA), que tem sido abordada desde os anos 90, com a promulgação de seis emendas constitucionais (ECs 19 e 20 de 1998, EC 34/01, ECs 41 e 42 de 2003, EC 47/05), que alteraram o capítulo VII (arts. 37 a 43) da CF 88. **O problema é que pontos relevantes destas ECs não foram regulamentados até hoje!**

A promulgação das ECs, desse jeito, não foi suficiente. De fato, é difícil mudar a cultura do “meus direitos” (como majorar a remuneração, perpetuar a categoria e ampliar as regalias) para a do “meus deveres” (como aumentar a oferta e a qualidade de um certo serviço para o cidadão). A satisfação do contribuinte, a desburocratização das suas obrigações e a maximização do seu bem-estar parece que nunca são os objetivos da burocracia, raras as exceções. Por isso, outra dificuldade é aprovar leis no Legislativo. Somente no Executivo federal há 310 carreiras públicas e 270 associações. Se somar as dos poderes, autarquias, empresas públicas dos três entes, a pressão corporativa é colossal.



Os **três objetivos de uma RA efetiva** são: aumentar a produtividade do setor público, melhorar a qualidade dos serviços prestados e otimizar a despesa com folha, com redução da sua proporcionalidade no total. Se os inativos são o maior peso para a União, os ativos são para os subnacionais. A RA, assim, precisa ser obrigatória para todos os entes.

Importante citar alguns números. O Brasil tem 11 milhões de servidores (12,4% dos trabalhadores), menos do que a média da OCDE (23,5%). Por sua vez, os gastos com pessoal representam 13,4% do PIB, colocando o Brasil à frente de países desenvolvidos (média 9,9%) e reconhecidos pela participação ativa do Estado, como: Suécia (12,7%), França (12,1%), Itália (9,5%) e Alemanha (7,5%).<sup>2</sup> Pares do Brasil, como Colômbia, Chile e México gastam entre 6,5% e 7%. Segundo a CNI, o Brasil é o 7º país que mais gasta com servidores. Com contingente menor do que a média da OCDE, mas com gasto maior, conclui-se que a remuneração relativa do setor público brasileiro está acima da média da OCDE. Um dado que ratifica essa hipótese é que, no Brasil, o salário médio de um servidor público é de R\$ 5,6 mil, enquanto a renda média real dos trabalhadores é de R\$ 3 mil. Mais ainda. Estudo do Banco Mundial indica que o setor público ganha mais do que o privado, para funções semelhantes. Por fim, segundo o Comitê de Governança Pública da OCDE, o índice de satisfação com serviços públicos do Brasil é um dos mais

---

O Brasil tem 11 milhões de servidores, menos do que a média da OCDE (23,5%).

Os gastos com pessoal representam 13,4% do PIB, colocando o Brasil à frente de países desenvolvidos

---

baixos do mundo, principalmente em saúde e educação.

### **Ineficiência notória**

O governo, assim, tem gasto expressivo com o servidor e sua ineficiência é notória. Os que sentem mais são aqueles que dependem do Estado, os vulneráveis. Um exemplo é a falta de creche, que tira a oportunidade de a criança aprender e da mãe trabalhar. Isto é, a ausência do Estado diminui o bem-estar do cidadão e a sua produtividade.

As duas últimas propostas legislativas sobre o tema ocorreram em 2000 e em 2020. O primeiro projeto (PLS 92) é uma lei ordinária (LO) e concerne a **normas gerais de concursos públicos**. Tem, pois, o objetivo de melhorar a governança ao organizar e harmonizar as regras de ingresso. Foi apresentado pelo senador Bornhausen, aprovado no Senado em 2003 (PL 252) e, com alterações na Câmara

em 2022, voltou para o Senado. Em março de 2023, o senador Vital do Rêgo foi indicado como relator.

O segundo projeto (PEC 32), do Executivo, refere-se à organização administrativa. Foi encaminhado ao Congresso em 2020 e está parado. O relator, deputado Arthur Maia, incluiu diversas demandas corporativas em seu relatório, desvirtuando sobremaneira a linha central do texto, que focava na eliminação de privilégios, na redução de custos obrigatórios e na mudança do Regime Jurídico Único para coexistir cinco tipos de vínculos. Aqueles três objetivos de uma RA efetiva, por isso, foram aniquilados, de forma que seria melhor deixar esse projeto de lado.

Uma terceira proposta – veiculada na mídia em 2021/22 e de autoria de Carlos Ari Sunfeld, Ana Carla Abrão e Armínio Fraga – seria uma lei complementar (LC) para reformar o regime civil da administração direta do Executivo, com foco na produtividade e sob três pilares: o da diminuição no número de carreiras, da implantação de planejamento unificado e da imposição de avaliação unificada. A **avaliação de desempenho**, vinculada à produtividade, serviria de base para conceder progressões e fazer demissões. Eles eram contra a PEC 32 pela deformação de seu texto-base e porque uma LC, no formato proposto, endereçaria parte importante do problema.

Sunfeld, um dos maiores especialistas no tema, advoga que uma **RA efetiva** pode ser feita com quatro leis ordinárias (LO) e uma LC.<sup>3</sup> A inutilidade de uma PEC – diferentemente

da Reforma Tributária do Consumo (EC 132) – decorre do fato de que as matérias já estão constitucionalizadas, faltando apenas a regulamentação de certos pontos. Ao regulamentá-los, metade do custo da folha deixaria de ser função do Estado; a outra metade passaria a ter a sua estabilidade balizada pela avaliação de desempenho; e os três pontos de uma RA efetiva seriam alcançados. A ver.

A primeira lei (LO) seria o PL 252, que falta a apreciação do Senado. A segunda lei (LO) traria critérios para evitar os **supersalários**. De tímido impacto fiscal, o projeto impacta moralmente ao acabar com a desigualdade salarial entre categorias e poderes, estabelecendo tetos e tipos de verbas indenizatórias harmonizadas. Este é o tema do PL 6.726/2016, originário do PLS 449/2016 no Senado, que foi aprovado pela Câmara em 2021 e aguarda avaliação do Senado.

A terceira lei (LC) seria a proposta feita pelo trio, já descrita. A quarta lei (LO) refere-se à regulamentação **nacional do trabalho temporário**, que reduzia a rigidez orçamentária dos entes, permitindo aumentar a proporção das despesas discricionárias nos orçamentos, e aumentaria a produtividade. Haveria, assim, uma distinção entre carreiras de Estado e as demais. Com o mesmo objetivo fiscal e de produtividade, haveria uma **quinta** lei (LO) regulamentando uma **fundação estatal de direito privado**.<sup>4</sup> Este projeto afetaria metade da mão de obra dos entes, pois alcançaria áreas como educação, saúde, cultura e C&T, que passariam a seguir a CLT, pois se trata de funções

---

Uma RA efetiva  
pode ocorrer por  
meio de cinco leis. Duas  
faltam a apreciação do  
Senado e três podem  
ser de iniciativa do  
Congresso Nacional

---

não exclusivas de Estado. É o caso do modelo exitoso da organização social (Lei nº 9.637/98), em que há requisitos de governança, de produtividade e de meritocracia nos contratos de gestão.<sup>5</sup>

A quarta lei, o ideal é ser geral, logo, poderia partir do Congresso Nacional (CN). As terceira e quinta leis, se encaminhadas pelo Executivo, proporião as regras gerais e delimitariam os casos concretos para a União. Seria melhor. Se não for possível, o CN pode propô-las, impondo as regras gerais nacionais e a obrigatoriedade de que a União e os subnacionais delimitem aos casos reais.

Em suma, uma RA efetiva pode ocorrer por meio de cinco leis. Duas faltam a apreciação do Senado e três podem ser de iniciativa do CN, ainda que duas teriam ganhos adicionais se partissem do Executivo. É um terreno arenoso, mas esta mão de obra precisa se modernizar com uma RA que enderece três pontos cruciais: aumentar a

produtividade do RH público, melhorar a qualidade da oferta dos serviços e diminuir proporcionalmente o custo da folha no Orçamento.

Conquanto a ministra Esther Dweck tenha anunciado seu desejo em fazer uma RA, ao *Globo*, em 4/3/24, ela afirma que abrirá concurso público para 20 mil vagas até 2026, das quais 9 mil já foram autorizadas. É possível, assim, que mais servidores ingressem com os problemas de sempre. Se isso acontecer, será péssimo para a produtividade, para o cidadão, para o quadro fiscal e, logo, para o país. Seria, por isso, um marco histórico que o CN não permitisse tal desastre e fosse o protagonista desta importante reforma estrutural. ■

<sup>1</sup>Carlos Ari Sundfeld, Ana Carla Abraão e Armínio Fraga escreveram cinco artigos jornalísticos, a maioria no *Estadão*, apresentando números (alguns citados no presente texto) e fatos. São eles: “Hora de reformar o RH do Estado”; “Avaliar desempenhos é reformar o Brasil”; “Reforma Administrativa para quem”; “A PEC do retrocesso administrativo”; e “Parece que hoje estamos caminhando para uma contrarreforma administrativa”. Pego emprestada a expressão RH do Estado.

<sup>2</sup><https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/27/brasil-e-6o-que-mais-gasta-com-servidores-publicos-em-ranking-com-mais-de-70-paises-diz-cni.ghtml>.

<sup>3</sup>O texto de Sundfeld traz luz às prioridades do que precisa ser feito. <https://oglobo.globo.com/blogs/fumus-boni-iuris/post/2022/06/carlos-ari-sundfeld-caminhos-juridicos-para-reformar-gestao-publica.ghtml>.

<sup>4</sup>Ver estudo de Sundfeld, “Anteprojeto da lei nacional para estabilidade jurídica e reforma fundacional da gestão pública brasileira”, da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP).

<sup>5</sup>Felipe Salto em artigo “Reforma Administrativa pelas beiradas” no *Estadão*, 29/02/24, descreve com propriedade este tema.

*Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt  
escreve a cada bimestre.*