

# Reforma do Estado

---



**BANCO MUNDIAL**  
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

—  
AGO  
2018  
—





## Questão fundamental: O tamanho do Estado aumentou, mas os serviços públicos continuam com baixa qualidade

Há 30 anos os gastos do governo crescem continuamente.

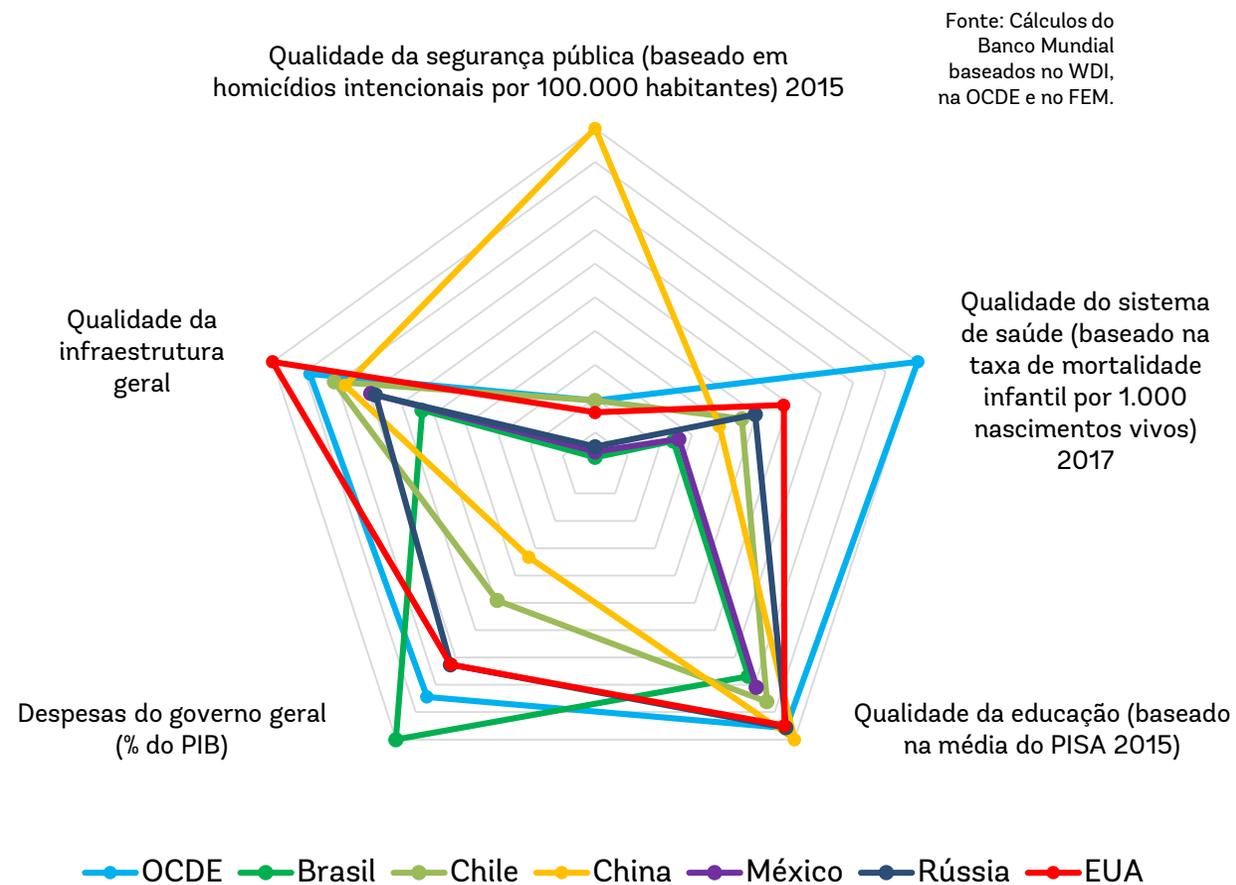
Os direitos na Constituição de 1988 e leis adicionais levaram a um aumento contínuo dos gastos, com rigidez crescente.

O Estado brasileiro é grande, mas a prestação de serviços é ruim em comparação a outros países. Melhorias na prestação de serviços precisarão contar com ganhos de eficiência, o que exigirá mudanças fundamentais de gestão do setor público.

A participação privada pode melhorar a prestação de serviços, desde que a regulamentação seja aprimorada. Grandes investimentos em PPPs não fecharam a lacuna da qualidade dos serviços. A má qualidade dos projetos selecionados, a regulamentação inadequada, a incerteza judicial e a fraca administração dos contratos constituem os principais problemas.

Nota: O gráfico é normalizado; o melhor desempenho em cada categoria recebe a pontuação de 1 e todos os demais são dimensionados como uma proporção do "líder". Fica com a primeira colocação o país com a menor taxa de homicídio, a menor taxa de mortalidade infantil, a maior pontuação no PISA e a infraestrutura de melhor qualidade. A única exceção são os gastos do governo, critério no qual as notas são ordenadas do maior (Brasil) para o menor (China).

O Estado brasileiro gasta mais do que os seus pares, mas alcança menos



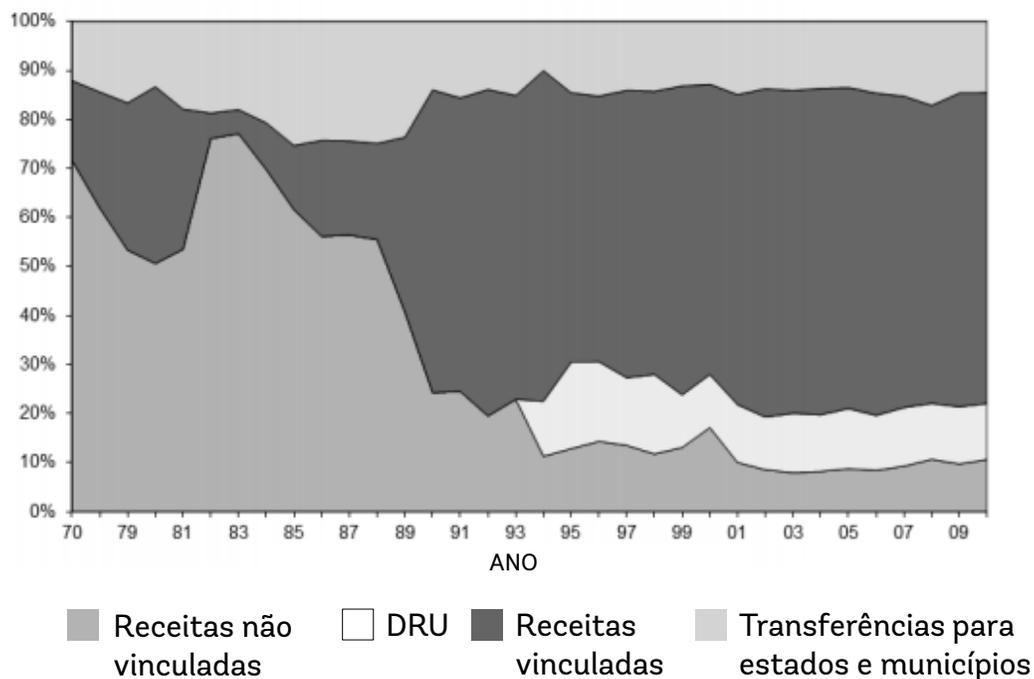


## Regras múltiplas tornam o orçamento rígido e limitam os incentivos ao bom desempenho

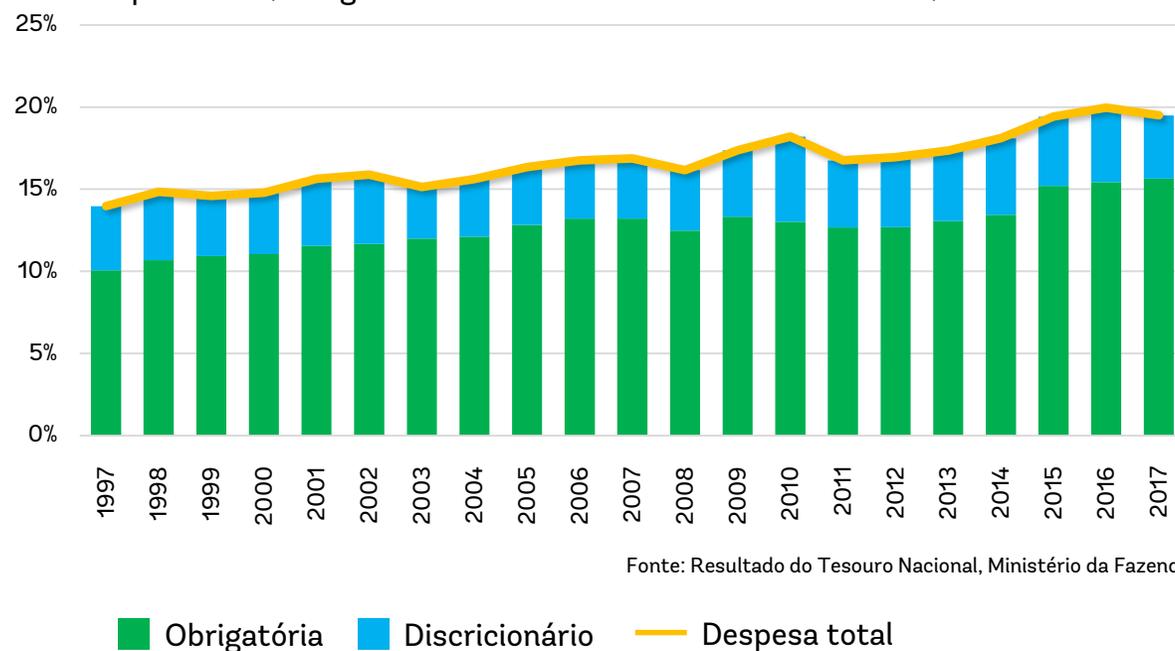
Mais de 90% do total das despesas são pré-determinados pela legislação, com consequências negativas para a gestão pública de recursos.

- Receitas fiscais vinculadas e despesas obrigatórias.
- Não há incentivos para o controle de custos, pouco espaço para inovação e planejamento de longo prazo.

Evolução das receitas vinculadas



Despesa total, obrigatória e discricionária do Governo Central, % do PIB



Fonte: Resultado do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda

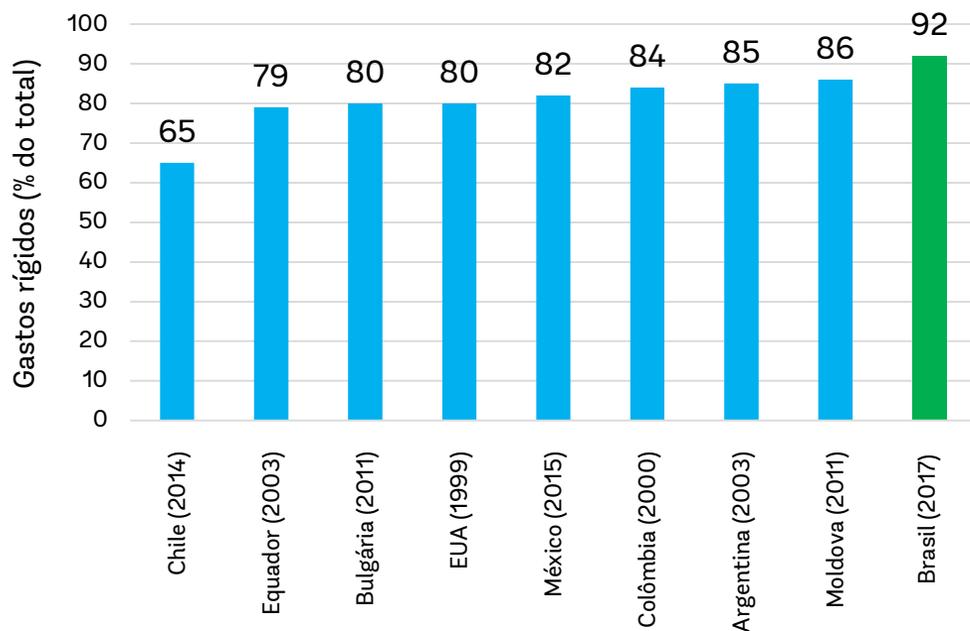


## Regras que direcionam os gastos atuais e afetam o investimento

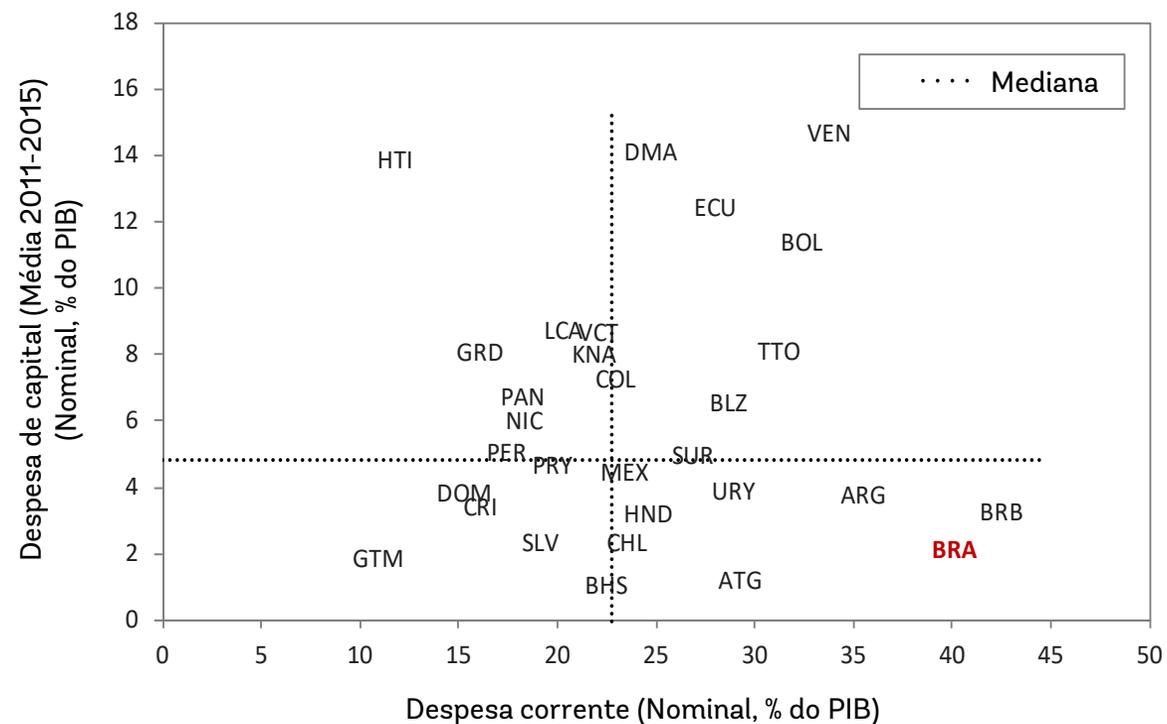
O Brasil tem um dos orçamentos mais rígidos em comparação com alguns países semelhantes e uma das menores relações entre investimento e gasto total.

O Brasil tem mais rigidez orçamentária do que os seus pares

Fonte: Banco Mundial, vários relatórios



Brasil e América Latina e Caribe





## O processo de planejamento e orçamento gera enormes ineficiências

---

A rigidez orçamentária limita muito o espaço fiscal para investimentos e enfraquece o planejamento estratégico.

---

O planejamento se tornou majoritariamente um exercício formal com impacto limitado na alocação de recursos.

---

A discussão sobre o orçamento no Congresso aumenta mais a distância entre o orçamento planejado e o aprovado - os representantes têm o direito de revisar as estimativas de receita e, assim, criar espaço para a inclusão de emendas que favoreçam determinados grupos ligados aos parlamentares.

---

A participação na preparação dos projetos e a capacidade de avaliação do executivo diminuíram, levando a uma seleção deficiente e a uma má distribuição dos recursos públicos. O orçamento alocado com investimentos é fragmentado e dominado por prioridades de curto prazo, muitas vezes não-realistas.

---

Os limites à concorrência durante a fase de licitação e a fraca capacidade de gerenciamento de contratos significam que, mesmo quando os planos e projetos são sólidos, a execução não costuma gerar o valor que deveria.

---

O uso excessivo de cortes orçamentários não planejados para atingir as metas fiscais (contingenciamento) prejudica, ainda mais, a execução, causando atrasos na implementação, custos elevados e desincentivos para as unidades orçamentárias apresentarem planos razoáveis.

---

A falta de monitoramento e avaliação acarreta responsabilidade limitada, embora isso esteja melhorando por meio de supervisão externa e mais frequente dos órgãos de auditoria e da sociedade civil.

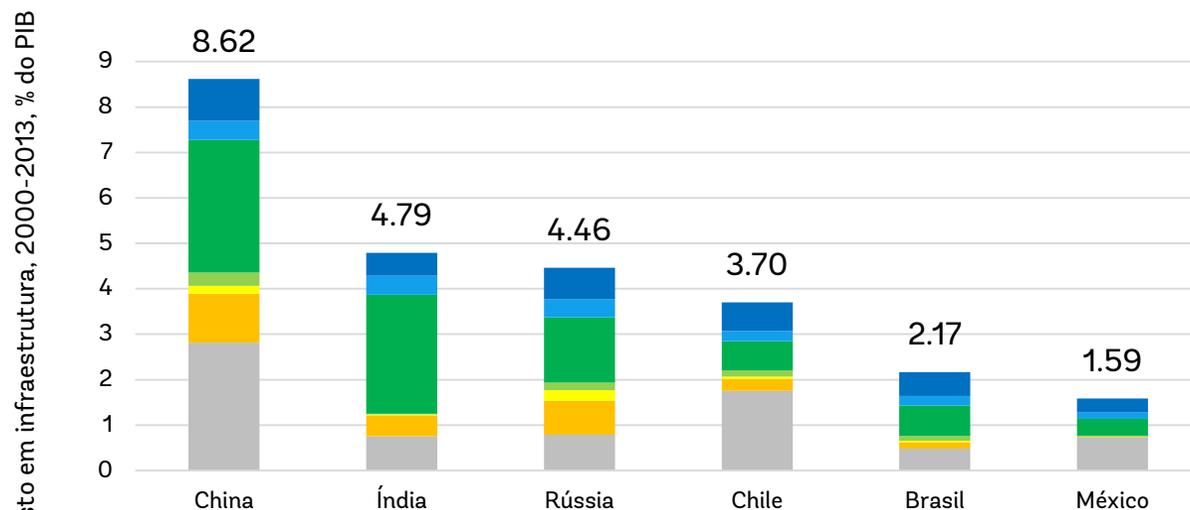


## O resultado: o investimento público é baixo e de má qualidade

A qualidade da gestão do investimento público no Brasil é, na maioria das áreas, substancialmente inferior à média da América Latina, mercados emergentes e BRICs.

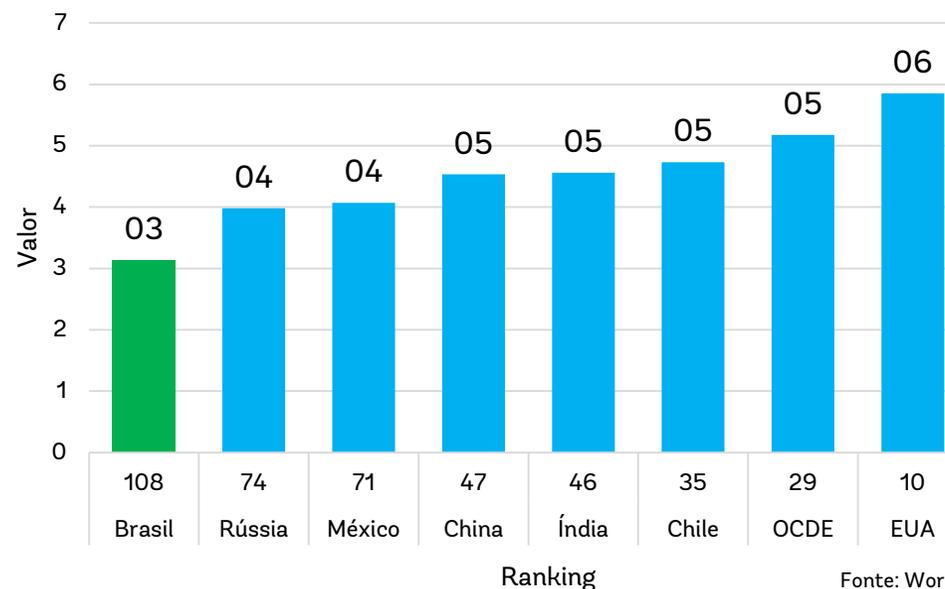
O Brasil investe menos do que muitos países semelhantes e o retorno do investimento público está bem abaixo do limite.

O Brasil investe muito menos em infraestrutura do que a maioria de seus pares de renda média



Fonte: Calderon and Servén (2017); Frischtak (2017)

O Brasil fica atrás de todos os seus pares em qualidade de infraestrutura



Ranking

Fonte: World Economic Forum, 2017



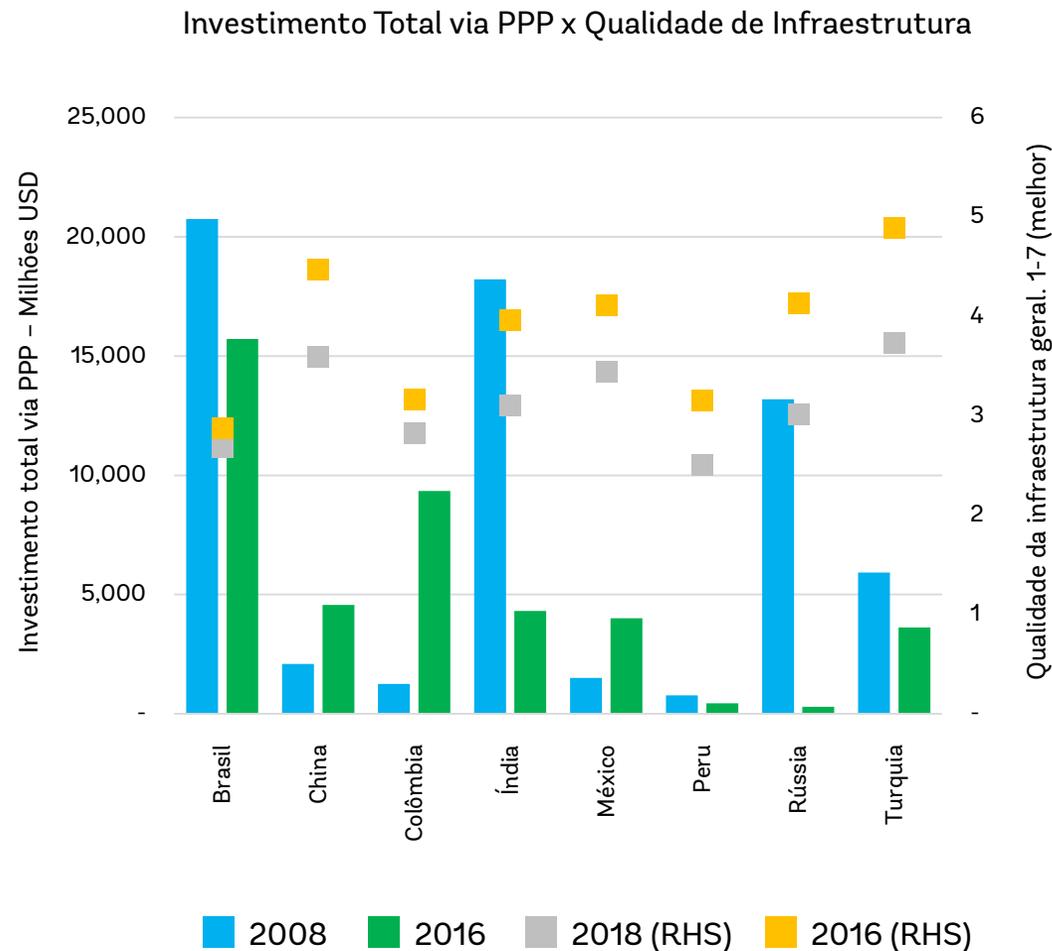
## PPPs e concessões não levaram a melhores resultados

Entre 2005 e 2015, o Brasil contratou mais de 500 projetos de PPP, totalizando US\$ 202 bilhões (mais do que o PAC I e II combinados).

O custo efetivo de muitas PPPs é questionável; regularmente há renegociação de contratos, além de atrasos na conclusão e alta incidência de corrupção.

### Principais questões:

- A pipeline dos projetos é ruim.
- O uso extensivo de Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMIs) distorce a concorrência.
- O marco regulatório incerto aumenta os riscos e, conseqüentemente, os custos das PPPs.
- A viabilidade muitas vezes depende de financiamento estatal subsidiado – entretanto os recursos estão cada vez mais escassos.
- Presença limitada de investidores estrangeiros estratégicos até pouco tempo.
- Instituições de controle expõem ineficiências, mas não levam à correção de políticas.





## Altos salários dos servidores públicos e gestão fragmentada de recursos humanos

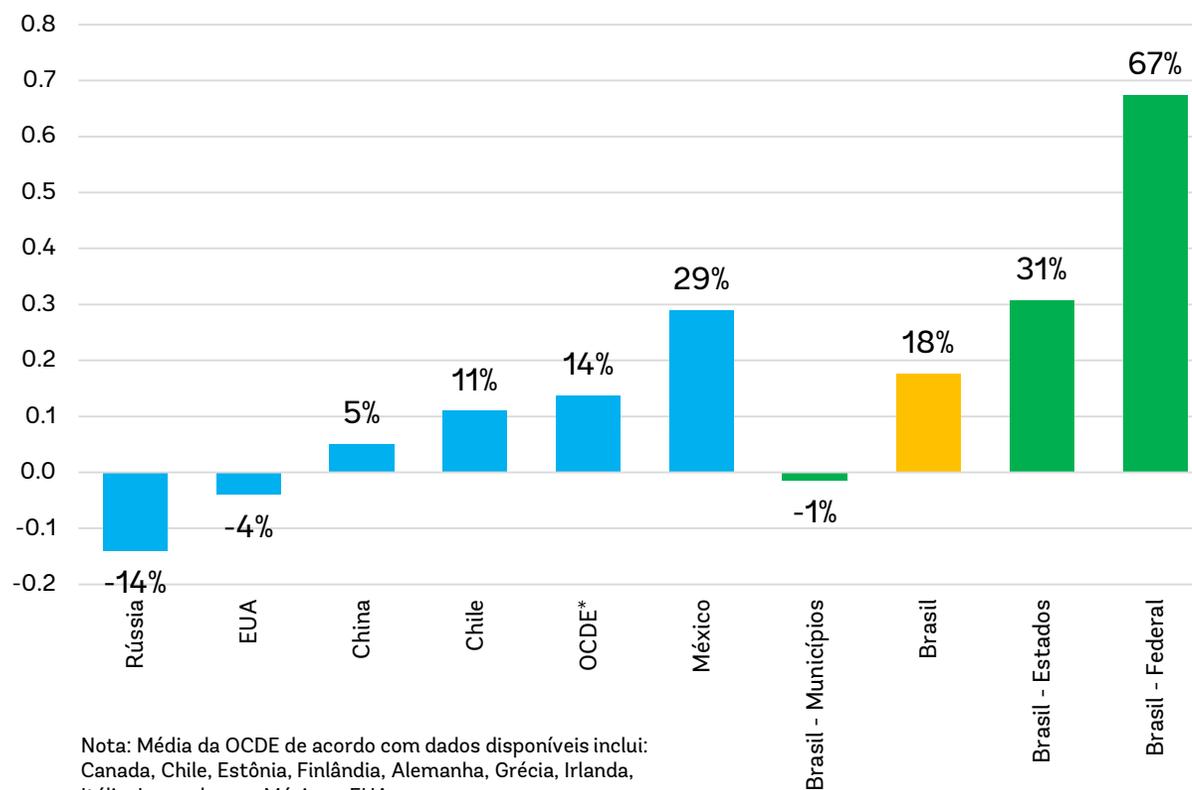
A folha de pagamentos do setor público brasileiro representa 13% do PIB, o que é considerado alto para os padrões internacionais.

Os servidores públicos recebem salários significativamente mais altos do que cargos comparáveis na iniciativa privada, incluindo o governo federal, o judiciário e o legislativo.

- Os altos salários e aposentadorias dos servidores públicos constituem a principal fonte de dificuldades fiscais - particularmente nos estados - e representam a transferência de recursos dos contribuintes para servidores públicos abastados.
- 67% dos funcionários públicos federais estão no topo do decil de distribuição de renda; 94% estão entre os 40% mais ricos.

### O prêmio salarial do setor público (com controles)

Fonte: Cálculos da equipe do Banco Mundial com base nos Worldwide Bureaucracy Indicators, World Bank Bureaucracy Lab., e PNAD Contínua.



Nota: Média da OCDE de acordo com dados disponíveis inclui: Canadá, Chile, Estônia, Finlândia, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, México e EUA.



## Altos salários dos servidores públicos e gestão fragmentada de recursos humanos

---

A estrutura de carreiras dos governos federal e estadual é extremamente fragmentada e rígida, não permitindo muita mobilidade vertical ou horizontal.

- Há mais de 300 carreiras diferentes no governo federal, e muitas negociam separadamente a progressão salarial e os níveis de benefícios.
  - Isso dificulta a definição de uma política de remuneração consistente, cria um “efeito catraca” significativo de uma carreira para outra, e limita a mobilidade dos servidores entre as carreiras, reduzindo assim a flexibilidade da administração pública.
- 

---

Os funcionários públicos não têm incentivos claros para melhorar o desempenho e geralmente não são responsabilizados pelo baixo desempenho.

- A maioria das progressões na carreira são automáticas e baseadas em anos de serviço.
  - Muitos funcionários públicos atingem o topo da carreira em 10 a 15 anos de serviço.
  - Os critérios subjetivos de avaliação e a jurisprudência trabalhista protegem servidores de baixo desempenho mesmo no caso de violações notórias.
- 

---

Quando há bônus como incentivo, esses não são vinculados às avaliações de desempenho.

- Os bônus são pagos à grande maioria dos servidores e se tornam aumento salarial sob o qual não incide contribuição previdenciária (em 2017, US\$ 23,2 bilhões foram pagos em bônus para funcionários do governo federal).
-



## Questões de governança persistem apesar do crescente papel das instituições de controle

---

O Judiciário (MPF e tribunais) e as instituições de auditoria (TCU, CGU e órgãos regionais) têm desempenhado papel fundamental ao revelar a corrupção sistêmica.

---

No entanto, a cultura de conformidade, aliada à ausência de incentivos ao bom desempenho e o controle rigoroso, levou a uma crescente aversão ao risco entre os funcionários públicos.

---

---

Um número cada vez maior de questões políticas está sendo transferido para os tribunais (por exemplo, acesso a benefícios médicos) ou instituições de auditoria (por exemplo, estrutura de contratos do setor público), reduzindo a capacidade do Executivo de formular políticas.

---

A falta de continuidade da jurisprudência cria incertezas significativas - tanto em razão de mudanças frequentes na legislação, quanto por interpretações discricionárias das leis por promotores e juízes. A incerteza também é gerada como resultado do crescimento do papel das instituições de controle na formulação de políticas.

---

---

Apesar da crescente exposição e de fortes instituições independentes de controle, as percepções de corrupção e má governança não melhoraram.

---

Deve haver discussões abertas entre gestores públicos de modo a discutir como as instituições de controle podem ter um impacto maior na prestação de contas e no desempenho do setor público.

---



## Instituições políticas e incentivos estão por trás das ineficiências do Estado brasileiro

---

No “presidencialismo de coalizão” do Brasil, novos comprometimentos de gastos têm sido frequentemente o caminho para se obter apoio político.

- A rigidez orçamentária e a rejeição pública à corrupção significam que o espaço para continuar agindo do mesmo jeito está diminuindo.
  - A fragmentação dos partidos políticos aumentou o custo de construção de coligações.
- 

---

A inclusão no orçamento de vantagens adquiridas por uma pequena parcela da sociedade gera grandes ineficiências - particularmente no investimento público.

- Os vários programas de infraestrutura e PPP, em sua maioria, decepcionaram.
  - O Brasil gasta 4,5% do PIB em transferências para o setor privado, com poucas evidências de impacto.
- 

---

A força dos sindicatos tem dificultado as tentativas de introduzir incentivos de governança e desempenho no serviço público.

- As pressões salariais geram crescentes desequilíbrios fiscais.
  - Super-salários e tolerância à má conduta ressaltam a perda do controle do Executivo sobre a folha de pagamentos e a gestão de recursos humanos.
-



## Melhorar a alocação, eficiência e qualidade do gasto público

### Adotar a nova lei de finanças públicas:

- Limitar a capacidade do Congresso de revisar estimativas de receita.
- Melhorar a metodologia do PPA para incorporar elementos de uma estrutura de investimento de médio prazo.
- Simplificar metodologias de avaliação de projetos.
- Introduzir um banco de projetos / pipeline unificado.
- Introduzir avaliação sistemática ex-ante e ex-post das políticas e programas, com monitoramento adequado dos resultados, a fim de verificar se eles estão sendo atingidos.

### Fortalecer a estrutura das PPPs (ver também nota de infraestrutura):

- Desenvolver um pipeline robusto para os projetos, reduzir a dependência de PMIs.
- Fortalecer a independência das agências reguladoras, aumentar a segurança jurídica, modernizar o sistema de licitações.
- Introduzir revisões regulares de gastos (institucionalizando o CMAP).

Passar da conformidade para a supervisão baseada em resultados e fortalecer o papel dos usuários do serviço na prestação de contas da qualidade do serviço ofertado.



## Melhorar a gestão de recursos humanos e a sustentabilidade da folha de pagamento

### Planejamento Estratégico e Estrutura de Carreira:

- Fazer o planejamento estratégico da força de trabalho para identificar as necessidades de contratação em áreas específicas e com o conjunto de habilidades necessário; permitir que o quantitativo da força de trabalho se ajuste quando as necessidades diminuam (por exemplo, educação).
- Aumentar o uso de trabalhadores contratados ou não-concursados para permitir que a força de trabalho se ajuste mais rapidamente às necessidades de mudança (por exemplo, em Desenvolvimento na Primeira Infância, DPI).
- Reduzir o número de carreiras, estabelecer uma estrutura piramidal e criar carreiras transversais com atribuições mais amplas que permitam a mobilidade horizontal.
- Estabelecer cooperação entre órgãos do governo para permitir que os funcionários possam apoiar diferentes setores quando necessário.
- Subordinar as políticas da folha de pagamentos do Judiciário e do Legislativo ao controle orçamentário.

### Folha de pagamento e gestão de desempenho:

- Reduzir o prêmio salarial do setor público por meio de reajustes conservadores ao longo da carreira.
- Revisar escalas salariais, progressão e regras de promoção associadas ao bom desempenho; condicionar pagamentos de bônus ao bom desempenho.
- Revisar o arcabouço legal e a jurisprudência para facilitar a possibilidade de demissão por mau desempenho.
- Melhorar o monitoramento dos servidores no período de estágio probatório.



## Principais mensagens

---

O Estado brasileiro é grande em relação a outros países com as mesmas dimensões, mas a qualidade dos serviços oferecidos à população é ruim.

---

**Instituições políticas e incentivos estão por trás da má qualidade da gestão estatal em muitas áreas.**

- Esses incentivos e instituições não são fáceis de mudar - a reforma do Estado é muito desafiadora, mas também fundamental para os brasileiros terem acesso a serviços públicos melhores.
- 

---

**Destacam-se reformas em quatro áreas principais:**

---

- 1.** Redução da rigidez orçamentária para recuperação da capacidade de investimento;
  - 2.** Melhoria da gestão do investimento público ao longo de todo o orçamento e ciclo de execução dos projetos;
- 

---

**3.** Introdução de sistemas de monitoramento e avaliação em todas as áreas de políticas públicas, incluindo avaliações ex-ante e ex-post das políticas;

---

**4.** Melhoria da gestão de recursos humanos, tanto para conter as pressões fiscais da folha de pagamentos e previdência quanto para aumentar os incentivos ao bom desempenho.

---



## Principais estudos do Banco Mundial e outras referências

---

- Alston LJ, Melo MA, Mueller B and Pereira C (2008). On the Road to Good Governance: Recovering from Economic and Political Shocks in Brazil. In: Stein E, and In: Tommasi M, eds. Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies. David Rockefeller Center for Latin American Studies. Washington, DC.
- Alston LJ, Melo M, Mueller B e Pereira C (2009). Presidential Power, Fiscal Responsibility Laws, and the Allocation of Spending: The Case of Brazil. In: Hallerberg M., In: Scartascini C G, and In: Stein E, eds. Who Decides the Budget?: A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America. Harvard University Press.
- Alston L, Melo MA, Mueller B and Pereira C (2006). Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil. Inter-American Development Bank (IDB). Washington, D.C.
- Araujo JT and Barroso R (2014). Impact and Implications of Recent and Potential Changes to Brazil's Subnational Fiscal Framework. World Bank.
- Dutz, Mark, Cláudio Frischtak, and Robert Willig. 2015. Selected Competition, Regulation and Ownership Issues Related to Ports. Washington D.C.: Unpublished paper, World Bank.
- Curristine, Teresa, Fabien Gonguet, Mary Betley, Matt Crooke, Eivind Tandberg, Andrés Muñoz Miranda, Frederico Rabello and Lorena Viñuela. 2017. Public Investment Management Assessment Brazil. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Rajaram, Anand, Tuan Minh Le, Nataliya Biletska, and Jim Brumby. 2010. A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management. Washington DC: World Bank: Policy Research Working Paper 5397.
- Raiser, Martin, Roland Clarke, Paul Procee, Cecilia Briceno-Garmendia, Edith Kikoni, Joseph Kizito, and Lorena Vinuela. 2017. "Back to Planning: How to Close Brazil's Infrastructure Gap in Times of Austerity." World Bank, Washington, DC.



- 
- Viñuela, Lorena. 2015. "Trends and Quality of Decentralized Public Investment." In *Decentralization and Infrastructure in the Global Economy: From Gaps to Solutions*, edited by Jonas Frank and Jorge Martinez. Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.
- Vinuela, Lorena, and Laura De Castro Zoratto. 2015. "Do Performance Agreements Help Improve Service Delivery?: The Experience of Brazilian States." Policy Research Working Paper;No. 7375. World Bank, Washington, DC.
- Viñuela, Lorena, and Marcos José Mendes. 2016. *Institutional and Governance Challenges in Public Investment Management*. World Bank, Washington, DC.
- World Bank, (2009). *Brazil: Federal Public Financial Management Performance Based on the PEFA Methodology*. World Bank.
- 2012a. *Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium Term Expenditure Frameworks*. World Bank Publications. Washington, D.C.
- 2012b. "How to Decrease Freight Logistics Costs in Brazil." *Transport Papers* 39.
- 2016a. *Retaking the Path to Inclusion, Growth and Sustainability: Brazil Systematic Country Diagnostic*. The World Bank.
- 2017a. *Baseline Assessment of Proposals to Revise Federal Environmental Licensing in Brazil: A Contribution to Discussions*. Brasília: World Bank, Environmental Risk Management Team.
- 2017b. *Infrastructure Development and Accountability Institutions*. Background paper for Brazil Infrastructure Analysis.
- 2017c. *Infrastructure Investment and Financing in Brazil over the Last Two Decades*. Background paper for Brazil Infrastructure Analysis.
- 2017d. *Regulatory Governance Practice in Brazil: Evolution and International Benchmarking*. Background paper for Brazil Infrastructure Analysis.



**BANCO MUNDIAL**  
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/brief/brazil-policy-notes>