Número 27

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Comunicado da Presidência

Produtividade na Administração Pública Brasileira: Trajetória Recente

19 de agosto de 2009

Apresentação

Neste Comunicado da Presidência, considera-se o tema da produtividade no contexto da estabilidade monetária alcançado no país desde o êxito do Plano Real. Tendo em vista as profundas transformações ocorridas no Estado brasileiro desde então, analisa-se brevemente a trajetória da produtividade da administração pública nesse período.

Para isso, o presente Comunicado encontra-se constituído por quatro partes, sendo:

- a seção 1 referente ao tema da produtividade e crescimento econômico;
- a seção 2 focada na trajetória da produtividade da administração pública brasileira durante a recente fase de estabilidade monetária, cuja base estatística foram as contas nacionais do IBGE;
- a seção 3 voltada para o balanço da produtividade na administração pública em grandes regiões geográficas e Estados da federação, cuja base estatística foram as contas regionais do IBGE; e
- a seção 4 considera a evolução da produtividade na administração pública federal, estadual e municipal, tendo por base estatística a execução orçamentária efetuada pelo Tesouro Nacional.

As informações sobre a produtividade na administração pública brasileira foram sistematizadas pelo **Ipea** a partir de fontes primárias do IBGE (Contas Nacionais e Contas Regionais) e da Secretaria do Tesouro Nacional (Finbra e Prodasen). Para tanto, o esforço de um conjunto de técnicos do **Ipea** foi fundamental[1].

1 – Produtividade e desenvolvimento nacional

A produtividade constitui um dos indicadores sínteses do desempenho do desenvolvimento das atividades econômicas. Quanto mais rápido o avanço da produtividade, mais intenso tende a ser o nível de crescimento econômico sustentado. De maneira geral, a produtividade reflete a relação da produção de bens e serviços por unidade de tempo com o conjunto de fatores engajados nessa mesma produção, como máquinas, trabalhadores, matéria-prima, entre outros.

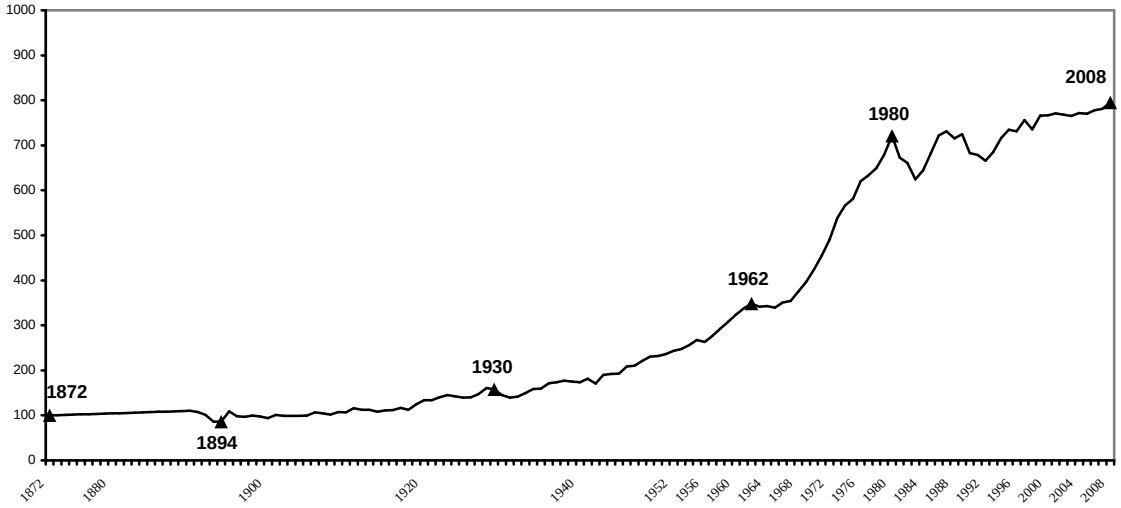
Noutras palavras, o grau de eficiência no uso dos recursos produtivos termina sendo medido pela produtividade, uma vez que – do ponto de vista econômico – prevalece o objetivo de obter a maior produção possível por unidade de tempo ou custo. Por conta disso, a produtividade termina dependendo também do grau de inovação tecnológica do parque produtivo, da qualidade e quantidade da força de trabalho e das matérias-primas envolvidas, bem como da divisão do trabalho, e da organização e gestão da produção.

A medida de dimensionamento da produtividade em si depende do enfoque prévio adotado, ou seja, a produtividade total dos fatores (capital e trabalho), a produtividade do capital (produção por unidade de capital investido), a produtividade do trabalho (produção por unidade de trabalho). Por isso, a aferição da produtividade numa economia não se mostra um fenômeno trivial, uma vez que existem muitas diferenças entre setores da atividade econômica e

[1] O Comunicado contou com a colaboração de: José Aparecido Ribeiro, José Valente Chaves, Jorge Abrahão de Castro, Cláudio Hamilton dos Santos, Guilherme Dias; Daniel Castro, Douglas Portari, Maria Piñon, James Richard Santos, Luana Goveia, Tarcila Landin, Vinicius Maciel, André Jacob, Daniel Prado e Vinicius Ferreira.

trabalhadores, que tornam, muitas vezes, a comparação complexa entre a produção na forma monetária ou física e o contingente da força de trabalho alocado ao longo do processo produtivo. (Gráfico 01)

Gráfico 01: Brasil - evolução no índice de produtividade do trabalho (produção por ocupado, 1872 = 100)



Fonte: MADDISON, A. (2003) **The World Economy: Historical Statistics**. Paris: OCDE; IBGE (2003) **Estatísticas do século.** Rio de Janeiro; Ipeadata
Elaboração Ipea

No caso brasileiro, percebe-se que a relação entre a evolução da produção total por trabalhador ocupado sofreu duas grandes alterações importantes desde o último quartel do século XIX. A primeira ocorreu somente a partir da década de 1930, quando o Brasil transitou mais rapidamente da economia primário-exportadora para a sociedade urbano-industrial. Por meio século (1930 – 1980), os ganhos de produtividade por trabalhador ocupado foram multiplicados por cinco, enquanto entre 1872 e 1930 a produtividade manteve uma evolução de quase semiestagnação.

A segunda alteração se deu a partir da crise da dívida externa (1981 – 1983), quando o país voltou a registrar baixo dinamismo na produtividade do trabalho, acompanhado de expressiva oscilação no curto espaço de tempo. Foi apenas no período mais recente que a produtividade do trabalhador retomou o sentido da expansão sem maior variação temporal.

2 – Trajetória recente da produtividade na administração pública

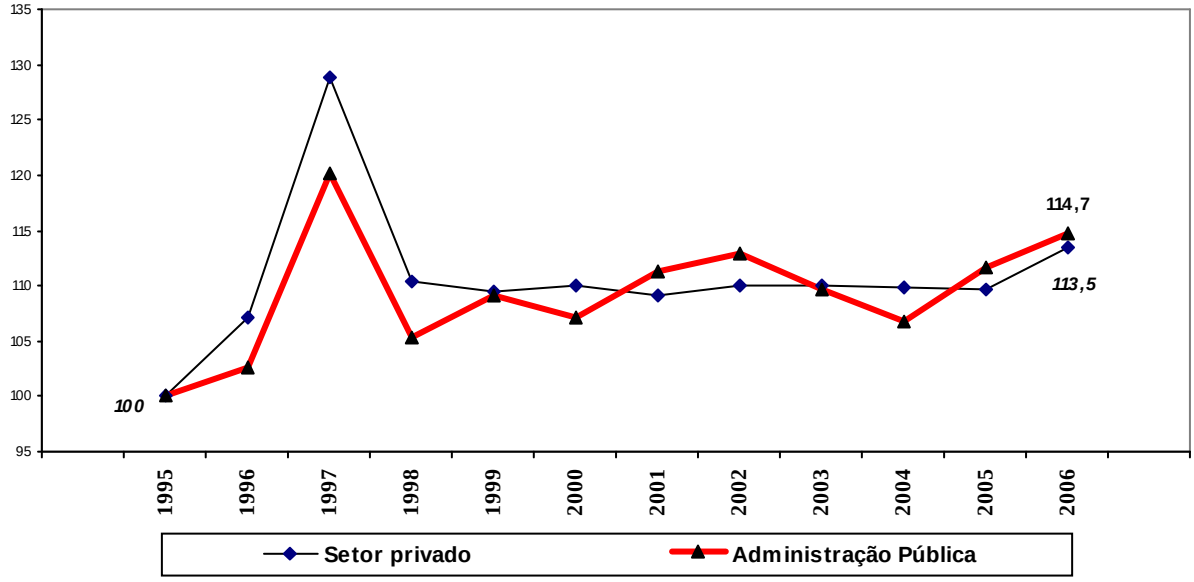
Para aferir a produtividade do setor público no Brasil, os procedimentos metodológicos são múltiplos, dependendo, por exemplo, das fontes de dados primárias a serem adotadas, como as contas nacionais e regionais, os registros administrativos de execução orçamentária ou outros dados setoriais ou contábeis. Em todas as situações possíveis, contudo, calcula-se a razão entre o que foi produzido em termos quantitativos ou monetários pelo número de ocupados envolvidos na atividade econômica.

Não obstante as dificuldades identificadas, aproximações preliminares da produtividade podem ser construídas a partir das contas nacionais medidas segundo normas metodológicas aperfeiçoados pelas Nações Unidas, especialmente no que diz respeito ao produto (ou valor adicionado), dividindo-as pelo contingente de população ocupada alocado no processo

produtivo[2]. Para a medida nacional de produtividade anual na administração pública desde 1995, utilizou-se o valor agregado definido pelas contas nacionais e a força de trabalho ocupada, segundo a PNAD, ou seja, as informações oficiais geradas pelo IBGE[3]. Tais aproximações são apresentadas para incentivar a elaboração de mais indicadores e o seu aperfeiçoamento.

A evolução acumulada no índice de produtividade se apresentou diferenciada entre a administração pública a o setor privado desde a estabilidade monetária. No ano de 2006, por exemplo, a medida de produtividade na administração pública foi 14,7% superior à verificada no ano de 1995, enquanto no setor privado a produtividade foi 13,5% maior. (Gráfico 02)

Gráfico 02: Brasil - evolução do índice de produtividade no setor privado e na administração pública (valor adicionado por ocupado, em 1995 = 100)



Fonte: IBGE, Contas nacionais e PNAD
Elaboração Ipea

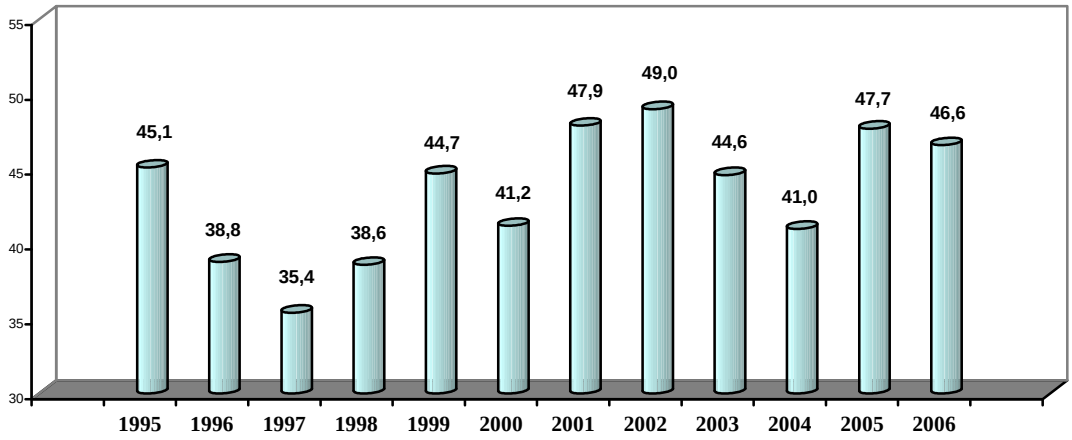
Após a rápida expansão da produtividade verificada imediatamente após a estabilidade, verificou-se sua queda em 1997. Até 2004, o indicador nacional de produtividade manteve-se inalterado no setor privado, enquanto na administração pública sofreu oscilações, sem afastar-se do índice alcançado em 1998. Somente a partir de 2004 a produtividade voltou a acelerar-se.

De todo o modo, a trajetória da produtividade na administração pública no período mais recente se mostrou compatível com o avanço no contingente de ocupados pelo Estado brasileiro. Ademais, percebe-se que ao longo do período de estabilidade monetária considerado, a produtividade na administração pública manteve-se superior à do setor privado, em média, acima de 35% – no mínimo. (Gráfico 03)

[2] Nesse sentido, foram utilizadas as contas nacionais apropriadas por setor econômico. Ali foi selecionado o setor público, que envolve administração, seguridade e serviços públicos mantidos pelo Estado. O setor privado é composto por todos os setores da economia, deduzido do setor público.

[3] Foram selecionados, na PNAD, todos os indivíduos da PEA ocupada que declararam contribuir para regimes próprios de previdência, e aqueles com contratos do tipo CLT, que declaram exercer atividades na administração pública em funções civis ou militares, em tempo parcial ou integral. Para a iniciativa privada, os números foram selecionados na PEA ocupada, deduzida da administração pública, na forma explicitada anteriormente, não importando a posição na ocupação.

Gráfico 03: Brasil - evolução da diferença de produtividade na administração pública em relação a do setor privado (valor adicionado por ocupado)



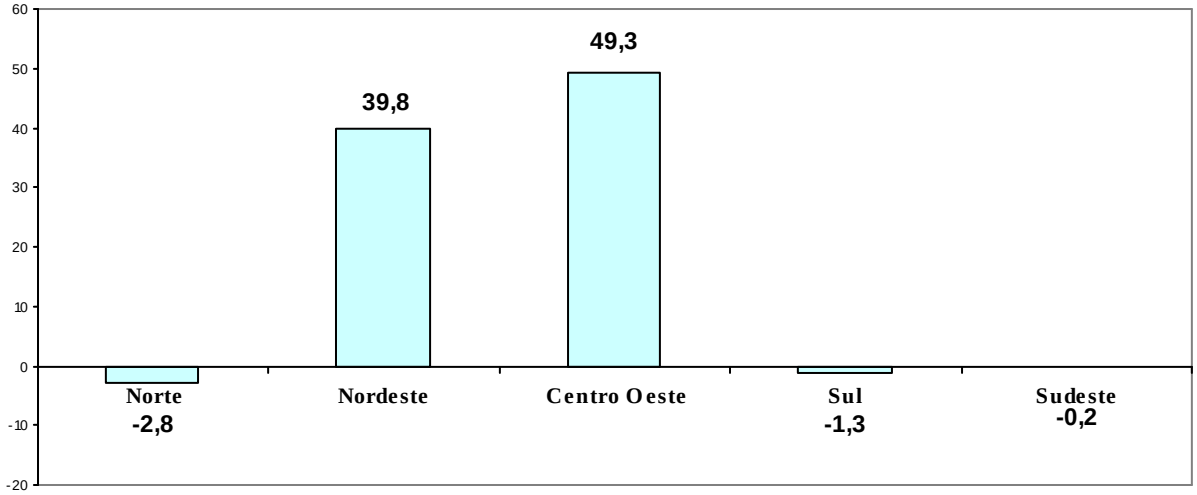
Fonte: IBGE, Contas nacionais e PNAD
Elaboração Ipea

Após a queda na relação da produtividade na administração pública em relação à do setor privado entre 1995 e 1997, ela passou a crescer até 2002. A redução observada entre 2003 e 2004 terminou sendo recuperada levemente entre 2005 e 2006.

3 – Balanço da produtividade nas administrações públicas estaduais

Para o caso da produtividade anual na administração pública por grandes regiões geográficas e unidades da federação, tem-se como base as Contas Regionais do IBGE. Em relação às grandes regiões geográficas do país, constata-se que no período de 1995 a 2004 a produtividade na administração pública evoluiu diferenciadamente. (Gráfico 04)

Gráfico 04: Brasil - evolução acumulada da produtividade na administração pública nas grandes regiões geográficas entre 1995 e 2004 (valor adicionado por ocupado em %)

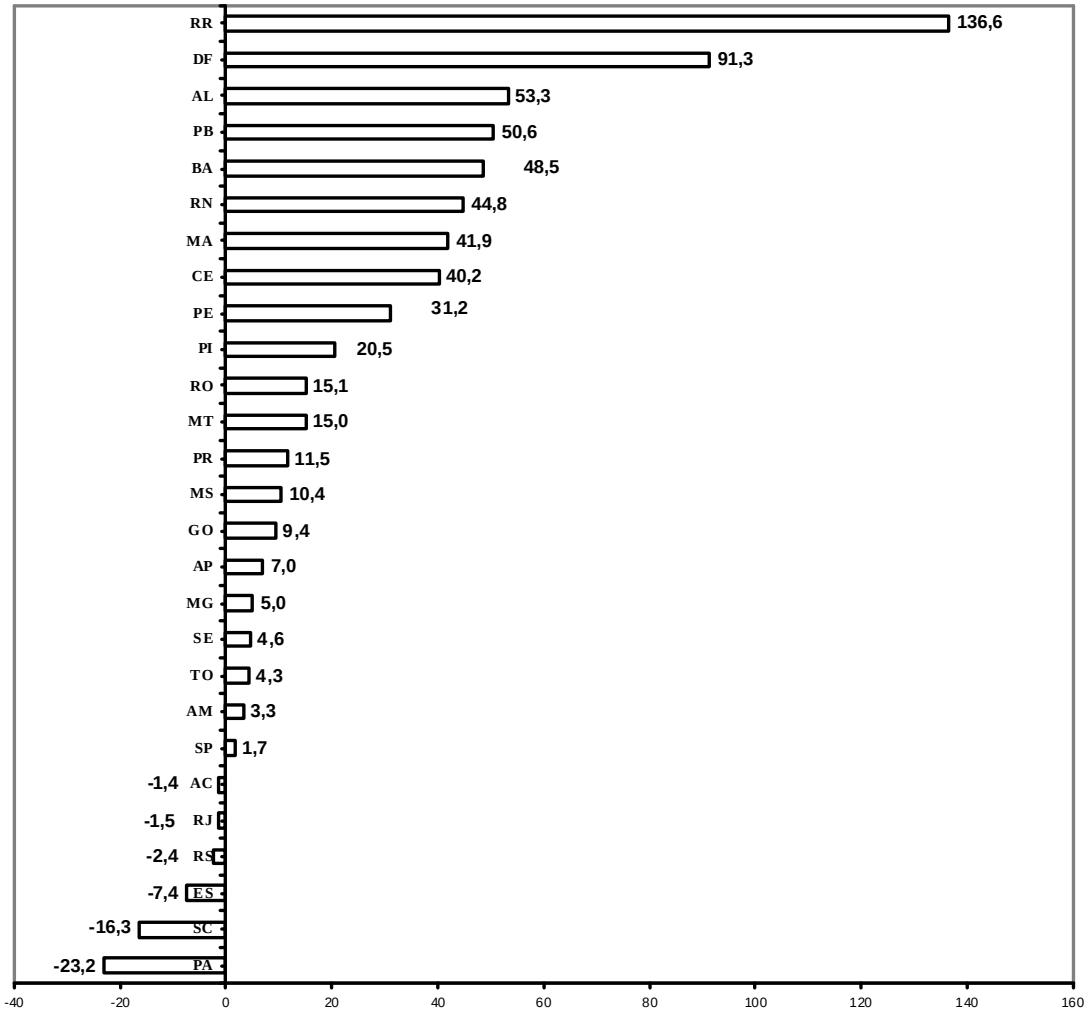


Fonte: IBGE, Contas regionais e PNAD
Elaboração Ipea

As regiões Nordeste e Centro-Oeste registraram crescimento positivo e substancial da produtividade na administração pública durante o período considerado. As demais regiões geográficas não apresentaram aumento de produtividade na administração pública, sendo a região Norte com a maior queda.

Nos Estados da federação, a desigualdade na evolução da produtividade foi ainda mais intensa. Em 2004, o Estado de Roraima (136,6%), por exemplo, registrou a maior elevação acumulada da produtividade na administração pública, seguido do Distrito Federal (91,3%). (Gráfico 05)

Gráfico 05: Brasil - evolução acumulada da produtividade na administração pública nos Estados da federação entre 1995 e 2004 (valor adicionado por ocupado, em %)



Fonte: IBGE, Contas regionais e PNAD
Elaboração Ipea

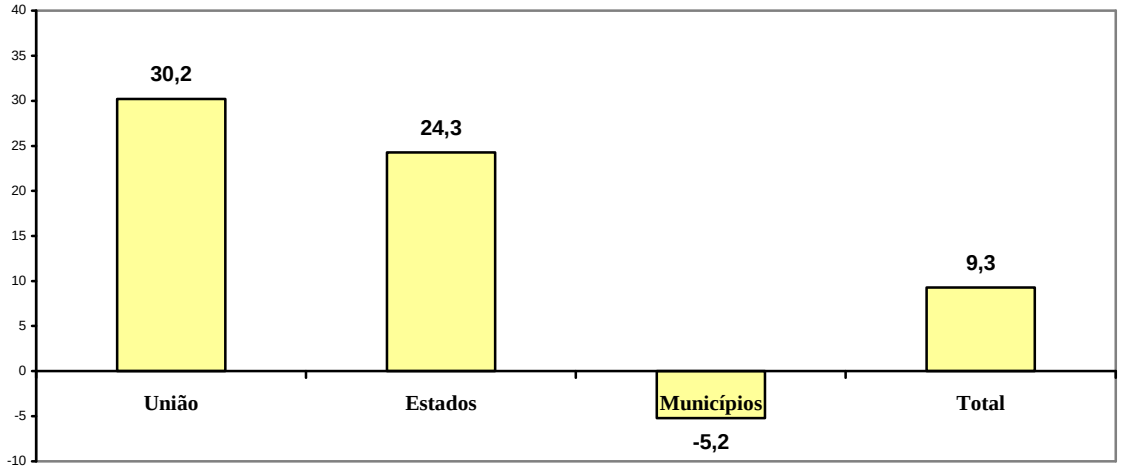
Em contrapartida, seis Estados da federação registraram queda na evolução acumulada da produtividade na administração pública entre os anos de 1995 e 2004. O estado do Pará (-23,2%), por exemplo, apresentou a maior redução nos ganhos de produtividade na administração pública, seguido do estado de Santa Catarina (-16,3%) e do Espírito Santo (-7,4%).

4 – Evolução da produtividade na administração pública federal, estadual e municipal

Outra forma de medir a produtividade na administração pública brasileira para além das informações disponibilizadas pelas contabilidades nacional e regional do IBGE se encontra relacionada à despesa orçamentária executada em âmbito federal, estadual e municipal por unidade de trabalho. Para isso, a fonte de dados utilizada para as despesas anuais executadas foi a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (Finbra e Prodasen), enquanto para a dimensão das ocupações públicas foi a PNAD do IBGE.

Analisando-se a evolução acumulada da produtividade na administração pública entre 1999 e 2007, observa-se o crescimento total no país em 9,3%. Nesse mesmo período de tempo, contudo, não houve homogeneidade entre as esferas governamentais. (Gráfico 06)

Gráfico 06: Brasil - evolução acumulada da produtividade na administração pública entre 1999 e 2007 (despesa orçamentária executada por ocupado, em %)



Fonte: MF/STN, Prodasen, Finbra e PNAD
Elaboração Ipea

A administração federal, por exemplo, registrou a maior expansão da produtividade (30,2%), seguida pelo conjunto dos Estados (24,3%). Somente o total dos municípios brasileiros apresentou queda na evolução da produtividade na administração pública, segundo o critério metodológico adotado.

5 – Considerações finais

Conforme descrito anteriormente, a medida de produtividade não se constitui tarefa metodológica simples, tendo em vista a complexidade dos dados utilizados. Apesar disso, ela merece ser estudada e monitorada, uma vez que se constitui em um dos melhores indicadores sínteses do nível de desenvolvimento das atividades econômicas.

No setor público, a aferição da produtividade torna-se importante devido ao fato de a administração direta ser o núcleo central da gestão do Estado. Dessa forma, a administração pública responde pelo comando político-administrativo da ação governamental, exercendo conexão direta entre a direção executiva e as funções operativas do Estado.

Após breve descrição a respeito da evolução recente da produtividade, nota-se que na administração pública houve avanços importantes, equivalentes aos do setor privado. Disso resultam dois pontos principais a serem destacados.

O primeiro é em relação à compatibilidade verificada entre a recuperação do nível de emprego da força de trabalho na administração pública e a elevação dos ganhos de produtividade. No período mais recente em que isso acontece no Brasil, observa-se a aceleração da produtividade na administração pública, enquanto na segunda metade da década de 1990, em que houve forte ajuste no conjunto dos funcionários do Estado, a produtividade oscilou sem crescer. No ano de 2006, a produtividade na administração pública foi 14,7% superior à do ano de 1995, e levemente superior ao crescimento acumulado no setor privado no mesmo período de tempo (13,5%).

O segundo ponto ressaltado advém da constatação acerca da evolução acumulada desigual da produtividade na administração pública entre grandes regiões geográficas e estados da federação desde 1995. De maneira geral, os estados da federação que terminaram focando nas medidas de ajuste do setor público (choque de gestão ou administrativo) não foram aqueles, por exemplo, que terminaram registrando a aceleração nos ganhos de produtividade. Pelo contrário, em alguns deles houve queda, inclusive na evolução acumulada da produtividade na administração pública durante o período recente da estabilidade monetária.

Em função disso, outros aspectos precisam ser considerados em relação à trajetória da produtividade na administração pública brasileira. Mais recentemente, o conjunto da administração pública apresenta sinais importantes de renovação em relação à década de 1990, que possivelmente devem estar impactando positivamente o comportamento da produtividade.

De um lado, a redefinição da lógica burocrática pelo uso cada vez mais intensivo de novas tecnologias de informação (licitações, chamadas públicas e declarações do imposto de renda pela internet, certificações digitais, entre outras); com isso, a racionalização dos recursos públicos ganha novos e inéditos impulsos, especialmente com a difusão das técnicas de planejamento estratégico na condução pública e implantação dos sistemas de acompanhamento e monitoramento na arrecadação e gasto de recursos.

Ao mesmo tempo, a democratização dos espaços de tomada de decisão político-administrativa por representações sociais tanto ampliam a representatividade da sociedade quanto contribuem para elevar os resultados da função pública. Assim, fundos e políticas públicas (saúde, educação, trabalho, assistência e previdência social, tecnologia, entre outros) contemplam conselhos permanentes de representação da sociedade, como as frequentes conferências sociais, que contribuem para a avaliação e direcionamento do serviço público para a melhora das políticas governamentais em relação aos principais problemas brasileiros.

De outro lado, a modernização do serviço público vem sendo acompanhada pela renovação dos quadros administrativos, com a introdução de nova política de capacitação e gestão de pessoal; a ampliação do emprego público por meio de concursos que absorvem força de trabalho de maior qualidade profissional; a implementação das carreiras de Estado e a recuperação do valor real das remunerações dos recursos humanos. Esse processo de revalorização da função pública parece expressar tanto o interesse pela maior profissionalização da administração do Estado, como a generalização de uma nova noção ética no serviço público, sobretudo com o decisivo papel dos órgãos internos e externos de fiscalização e controle (procuradorias, controladorias, ouvidorias, auditorias).

Após o processo de deterioração na administração pública, o Brasil renova o papel do Estado com ganhos de produtividade. As diferenças regionais e setoriais de produtividade na administração pública indicam o quanto o país como um todo ainda precisa prosseguir na escalada de modernização do Estado.