OLIVER WYMAN

A REFORMA DO RH DO GOVERNO FEDERAL

SÉRIE PANORAMA BRASIL

Ana Carla Abrão
Armínio Fraga Neto
Carlos Ari Sundfeld

MARSH GUY CARPENTER MERCER OLIVER WYMAN

MARSH & McLENNAN COMPANIES

Coordenação técnica
Ana Carla Abrão, Oliver Wyman

Coordenação geral
Marina Gontijo, Oliver Wyman

Autores e equipe PANORAMA BRASIL
Gabriela Bertol, Carolina Ferraresi, Simone Pai, Rodrigo Morelli, Marcelo Cezarini e Rafael Thosi.

Este relatório faz parte da série **PANORAMA BRASIL**, que contém uma coleção de dados e evidências empíricas para o diagnóstico dos desafios para o futuro do Brasil, sem intenção de fazer recomendação de política pública. Para a elaboração deste documento, gostaríamos de agradecer a contribuição com entrevistas e dados de: Alexandre Manuel Angelo da Silva, Amaury Bier, Andrea Calabi, Aod Cunha, Bernardo Appy, Guilherme Ceccato, Joaquim Levy, Joana Monteiro, João Manuel Pinho de Mello, Leandro Piquet, Mansueto Almeida, Martus Tavares, Tiago Maranhão. Este documento contou com a colaboração de diversas pessoas da Oliver Wyman. Em particular, gostaríamos de agradecer ao time de design, Mark Angel, Nicole Priese e Karin Löffler; e a Jung Kim pelo suporte ao longo de todo processo.

CONTEÚDO

SUMÁRIO EXECUTIVO 1

INTRODUÇÃO 4

CONTEXTO INICIAL 7

PRODUTIVIDADE 14

CRESCIMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS 19

REFORMA ADMINISTRATIVA 25

CONCLUSÃO 36

APÊNDICE:

- NOTAS 39
- BIBLIOGRAFIA 41

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este artigo trata da necessidade de uma reforma administrativa do setor público brasileiro que se justifica em três grandes dimensões, imprescindíveis para que o Brasil possa voltar a crescer de forma sustentável, promovendo a justiça social. São elas:

1. Melhoria da qualidade dos serviços públicos básicos;

2. Aumento da produtividade no Brasil, o que passa, necessariamente, pelo aumento da produtividade do setor público;

3. Aumento na eficiência no setor público para que consigamos avançar num amplo processo de consolidação fiscal.

A reforma proposta nesse artigo aborda a necessidade de redesenho do atual modelo operacional da máquina pública por meio da revisão de leis e processos que definem os instrumentos de gestão de pessoas no setor público brasileiro. Essa revisão deve contemplar questões fundamentais como:

1. A diminuição do número de carreiras e ampliação de competências;

2. O planejamento da força de trabalho como condicionante à contratações, promoções e redistribuição;

3. Implantação da avaliação relativa e absoluta de desempenho acompanhada de uma gestão de competências com progressões, promoções e demissões sendo consequências das avaliações recorrentes de desempenho;

As propostas, em conjunto, criam quatro grandes iniciativas:

1. **Planejamento da força de trabalho** e a **racionalização, redução e padronização dos planos de carreira** no serviço público federal;

2. Reforço dos conceitos de **meritocracia no setor público**, por meio da implementação e revisão de dispositivos legais e processos;

3. **Ganhos de produtividade** no setor público;

4. **Racionalização dos custos** da máquina pública.

Em conjunto, essas medidas aumentarão a produtividade do setor público brasileiro, que poderá alocar recursos com base em resultados, gerando ganhos de eficiência e melhoria de qualidade do serviço prestado ao cidadão.

Figura 1: **Planejamento da força de Trabalho**

Medidas	Como reformar	Resultado esperado
Revisão e redesenho da estrutura organizacional	• Deve-se definir a necessidade de servidores para cada estrutura a partir de estudos de planejamento da força de trabalho	• Maior disciplina na contratação e racionalização de novos concursos públicos • Garantia de distribuição de servidores de forma mais eficiente entre a estrutura
Revisão dos regimes de contratação: **Cargos comissionados**	• A elegibilidade deverá ser definida em lei – Critérios mínimos de capacitação e qualificação e adequação ao cargo • Dimensionamento vinculado às posições respeitando o desenho da estrutura organizacional • Cargos restritos a funções gerenciais ou de assessoramento	• Maior disciplina na contratação de servidores em cargos em comissão, garantindo: – capacidade técnica – reputação ilibada – experiência – capacidades funcionais alinhadas à função
Revisão dos regimes de contratação: **Contratação de terceiros**	• Contratos centralizados • Parâmetros de produtividade a serem utilizados na contratação • Transparência e padronização	• Racionalização dos gastos e dimensionamento adequado das necessidades e dos custos
Redução do número de carreiras reunindo o máximo de especialidades profissionais e de funções administrativas	• Salário inicial alinhado aos salários do setor privado • Maior número de faixas salarias • Baseadas em classificações gerais de funções que gerem mobilidade dentro do serviço público • Promoções e progressões exclusivamente vinculadas ao mérito	• Corrige as atuais distorções relativas a: – padrões salariais – fator T – desvios de função e – pulverização de leis e carreiras

Figura 2: **Fortalecimento da meritocracia**

Medidas	Como reformar	Resultado esperado
Revisão de processos	• Introdução do processo de avaliação de desempenho anual com uma curva forçada • Revisão dos processos administrativos disciplinares	• Bonificação aos servidores com bom desempenho • Oportunidades de melhoria para servidores com mau desempenho • Servidores com faltas graves e baixo desempenho recorrente devem ser desligados
Estabelecimento de curva forçada de avaliação	• Avaliação de todos os servidores públicos anualmente, com critérios abrangentes, incluindo avaliação relativa	• Fortalecimento da meritocracia e incentivo ao bom desempenho e à assiduidade
	• Avaliação deverá ser feita de forma colegiada	• Reduz a Influência do gestor direto e fomenta a maior colaboração entre as áreas
	• Implementação de treinamento anual para a avaliação dos servidores	• Uniformiza o processo de avaliação
	• *Feedbacks* estruturados e registrado em um sistema	• Centraliza a Informação de avaliação • Permite o acompanhamento ao longo do tempo
	• Servidores mal avaliados, deverão ser direcionados a um programa de apoio	• Garante oportunidade para o servidor voltar a performar como esperado
Promoção de servidores	• Avaliação no quadrante superior da curva forçada • Existência de vacância no cargo superior • Proibição das promoções e progressões automáticas	• Resgata a motivação e o reconhecimento por desempenho como ferramentas de gestão de pessoas • Racionaliza os gastos e valoriza o trabalho e o interesse público • Acaba com o fator T, que leva todos os servidores a atingirem o topo de suas carreiras em poucos anos • Promove uma mudança cultural valorizando o bom servidor e reconhecendo o trabalho daqueles que trabalham em prol do interesse público
Gratificações	• Vinculadas ao desempenho conforme avaliação anual e relativa	
Dispensas	• Avaliação insatisfatória do processo de avaliação anual por 3 anos consecutivos • Falta grave	

Já passou da hora de promover a reforma da administração pública brasileira. Desde 2013, a população clama por mais eficiência dessa máquina e por mais qualidade em seus serviços. Entre as demandas legítimas, incluem-se melhorias em educação, saúde e segurança, cruciais em um país tão desigual. O Brasil ostenta a terceira pior distribuição de renda do mundo. Mais da metade da população depende do Estado para ter acesso a condições melhores de vida.

INTRODUÇÃO

Só a educação de qualidade pode permitir que os filhos de famílias pobres atinjam níveis de renda superiores aos dos seus pais. Só o atendimento de saúde gratuito e adequado garantirá dignidade aos cidadãos que não possam pagar por planos privados de saúde. São também os mais pobres que dependem de um sistema eficiente de segurança pública, para evitar que seus filhos sejam cooptados, ou mortos, pelo crime.

Afora motivações de caráter distributivo, a reforma da máquina pública se justifica pela urgência em melhorar a produtividade da economia, estagnada há 20 anos, tendo inclusive caído recentemente. Não há como o Brasil crescer e gerar empregos sem elevar a produtividade do próprio setor público. As oportunidades nessa área são enormes e evidentes. A máquina, inchada e cara, falha em entregar serviços adequados em áreas cruciais como educação básica, SUS (apesar do avanço que representou), logística, mobilidade urbana e segurança. De acordo com a OCDE, os índices de satisfação com serviços públicos no Brasil situam-se entre os mais baixos do mundo, principalmente em educação e saúde, onde vêm declinando de forma contínua.

Na tentativa de enfrentar as deficiências, são constantes em todas essas áreas as demandas por mais recursos. Isso se reflete em gastos públicos crescentes há décadas (como proporção do PIB). Os dados são surpreendentes e sugerem uma elevada ineficiência. As despesas com pessoal do Estado brasileiro (em todas as esferas) é alta na comparação com nossos pares na América Latina. De acordo com a OCDE, essas despesas, incluindo benefícios, atingem cerca de 13,3% do PIB (2% mais do que há 10 anos). Na Colômbia e no Chile, estão na faixa de 8,5%, no México, em 9%. Países avançados gastam em média 10,4%. A falta de recursos não parece ser, portanto, nosso maior problema.

Mas chegamos ao limite. O colapso fiscal que vivemos impede que se mantenha a trajetória de crescimento de gastos. A racionalização das despesas é necessária, em especial as obrigatórias, que hoje chegam a 98% do orçamento.

O Estado brasileiro tem sido incapaz de justificar suas políticas públicas e de avaliar seus resultados. No âmbito da gestão de recursos humanos, cabe destacar que muitas categorias de servidores públicos ganham mais do que seus equivalentes na iniciativa privada. Faltam avaliações adequadas de desempenho desses servidores e também investimentos em capacitação, duas ferramentas básicas para valorizar quem presta bons serviços. E falta cobrar resultados concretos e dispensar quem, por anos seguidos, não tem desempenho satisfatório.

O Estado abre vagas sem planejamento e seleciona sem testar competências adequadas à função. Depois promove por critérios formais, de forma automática, e remunera sem vínculo com a produtividade. Em muitos casos, as condições de trabalho são péssimas. Com tudo isso, não há incentivos à oferta de serviços de qualidade. Ou seja, o atual modelo de funcionamento da máquina pública colapsou pelo elevado custo, pela ineficiência e, acima de tudo, pela incapacidade de garantir uma boa gestão de pessoas, principal requisito para a prestação de melhores serviços.

Uma parte dos problemas está na Constituição de 1988, que adotou o regime estatutário como base do serviço público, fazendo com que a estabilidade nos cargos se tornasse a regra.

Mas não é só. A competência legislativa em matéria funcional ficou pulverizada no Brasil pelos três níveis da federação. Assim, milhares de leis federais, estaduais e municipais foram multiplicando os problemas. Esse complexo sistema infraconstitucional, incontrolável, deu margem a que, ao longo do tempo, privilégios, proteções e garantias se tornassem regra. Essas leis – mais até do que a garantia constitucional de estabilidade – são responsáveis por boa parte dos atuais problemas e distorções.

Tal sistema vem comprometendo os resultados, reduzindo a produtividade e influenciando no crescimento desordenado e vegetativo dos gastos com pessoal. Esse conjunto de leis – piorado pela captura corporativista dos processos internos – fez com que, na prática, o regime dos servidores conferisse proteção e benefícios em excesso, impedindo o uso efetivo de ferramentas de gestão de pessoas. Só no executivo federal, são 309 carreiras distintas, representadas por 267 associações. Em cada estado, esse número ultrapassa uma centena. Basta multiplicar por 27 e somar as carreiras dos 5.570 municípios para se compreender o tamanho do desafio.

A revisão desse conjunto pulverizado de leis tem de ser, portanto, a chave de uma ampla reforma administrativa brasileira. Sem mexer nisso, será inútil mudar mais uma vez as regras constitucionais da estabilidade, o que já foi feito em 1998, sem resultado prático.

Dada a autonomia federativa constitucional, essa revisão tem que ser feita nos três níveis da federação. Uma proposta objetiva seria começar pelo governo federal, tendo como primeiro pilar um projeto de lei complementar que estabeleça como regras gerais:

- a exigência de planejamento global, formal e consistente da força de trabalho como condição para novos concursos públicos e novas admissões;

- a obrigação de avaliação no mínimo anual do desempenho absoluto e relativo de todos os servidores públicos;

- a proibição das promoções e progressões automáticas;

- promoções vinculadas exclusivamente ao desempenho e no interesse do serviço público;

- promoções condicionadas à existência de vagas no nível superior, as quais têm de ser em número muito limitado.

Adicionalmente, como segundo pilar, há que se reduzir a complexidade e corrigir de forma definitiva os vícios e a excessiva pulverização de carreiras. Para isso, propõe-se criar nova carreira, de caráter generalista, no serviço público federal, nos moldes de estudos elaborados no Ministério do Planejamento. Todas as novas contratações deveriam se dar nessa nova carreira, que paulatinamente assumiria as funções das atuais carreiras, terminando por substituí-las. Isso é capaz de corrigir as distorções de remuneração no setor público, alinhando os salários iniciais aos do setor privado e ampliando as distâncias entre estes e os vencimentos finais da carreira. O caráter generalista da nova carreira impediria que argumentos de desvio de função limitassem, como ocorre hoje, a mobilidade dos servidores entre diferentes órgãos ou funções. Nessa nova carreira, também não podem existir progressões e promoções automáticas.

O setor público no Brasil vive hoje uma situação em que a baixa qualidade dos serviços públicos convive com gastos muito elevados. Além disso, aumento no número de servidores e despesas em trajetória de contínua elevação evidenciam uma situação de baixa produtividade e desequilíbrio fiscal. Essa combinação de fatores é reflexo de um modelo de funcionamento da máquina pública que foi sendo construído ao longo do tempo. Desde a Constituição de 88, quando se estendeu a estabilidade a todos os servidores públicos e à exceção da reforma administrativa aprovada dez anos depois, a modernização e a racionalização dos gastos da administração pública brasileira não são focos de uma discusão e reforma mais profundas.

CONTEXTO INICIAL

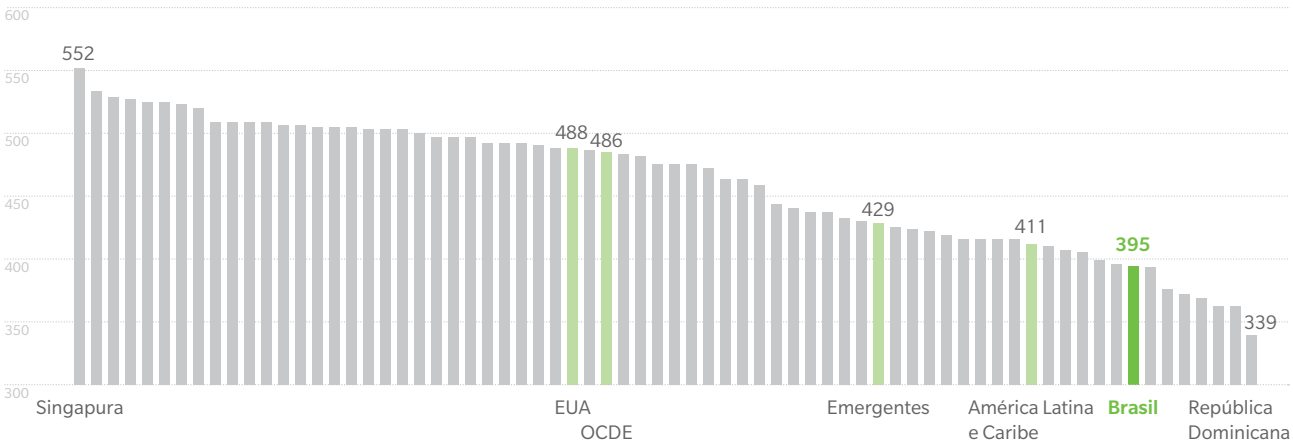
As evidências sugerem que há espaço para buscarmos eficiência e isso passa, necessariamente, por uma mudança estrutural na máquina pública. Há que se retomar as ferramentas de gestão de pessoas, resgatar os conceitos de meritocracia e valorizar as ações públicas que geram resultados.

Somente com uma profunda reforma do atual modelo de funcionamento teremos como devolver ao Estado sua capacidade de prover serviços públicos de qualidade, em particular os serviços básicos que garantam à população de mais baixa renda igualdade de oportunidades e melhores condições de vida.

Educação, saúde, segurança pública, além de uma rede de proteção social focada e eficaz, são instrumentos de combate à desigualdade social e de geração de oportunidades. Para isso, há que se investir na qualidade dos serviços, deslocando o foco da máquina estatal para o cidadão. Sem esse foco, os serviços públicos no Brasil nunca exercerão seu papel de gerar igualdade de oportunidades e, ao contrário, continuarão sendo mecanismos de reforço dos atuais níveis de desigualdade de renda.

Na educação, conseguimos garantir a universalização do ensino e, nos últimos 20 anos, dobramos o número médio de anos de escolaridade no Brasil. Atualmente nos equiparamos aos nossos pares emergentes e da América Latina, com uma média de 8 anos de escolaridade. Por outro lado, a qualidade da educação básica, medida pelo PISA[1], mostra que nossas crianças e jovens frequentam as escolas, mas pouco aprendem. Estamos muito abaixo dos nossos pares e a uma enorme distância dos países desenvolvidos. (**Figura 3**)

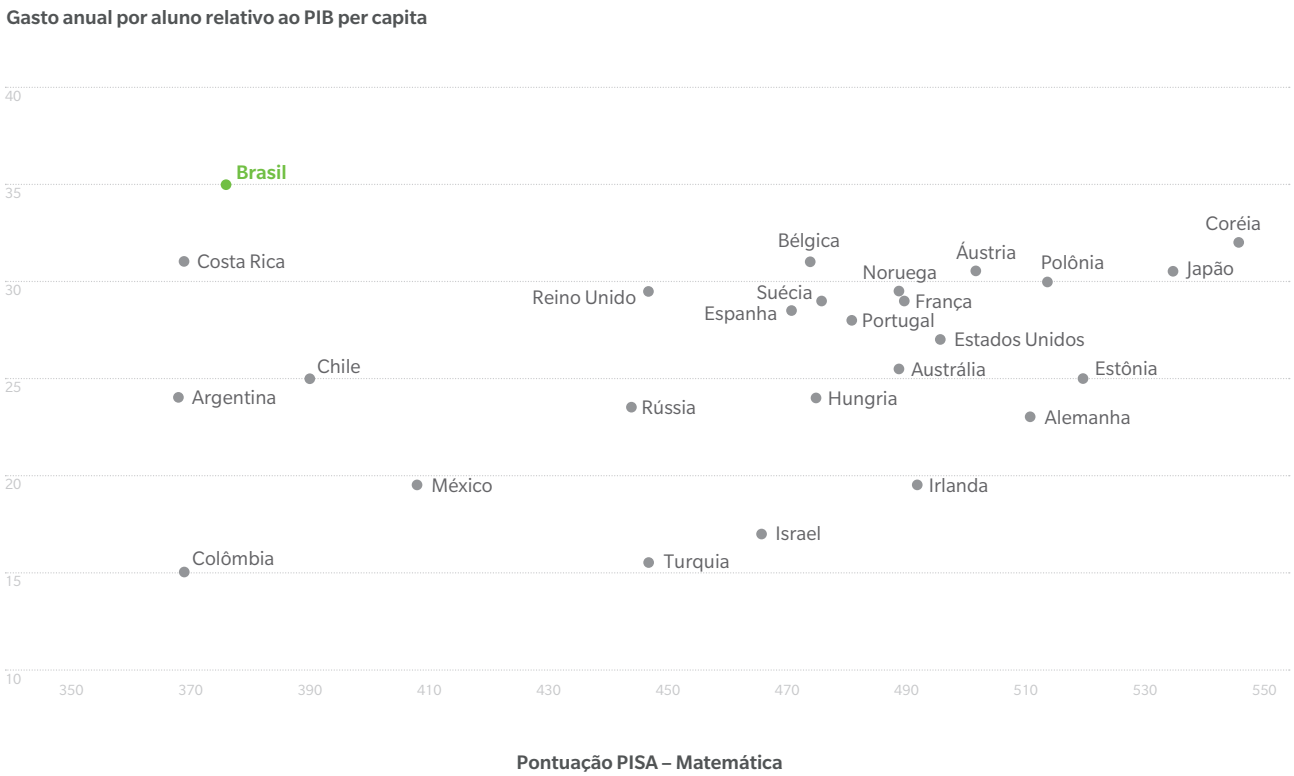
Figura 3: **Qualidade do ensino fundamental**
Comparativo das notas do PISA[1], 2015



Nota: Nota média de avaliação em matemática, leitura e ciências.
Fonte: PISA – Programa para Avaliação Internacional de Estudantes, OCDE e Análise Oliver Wyman.

Mas não parece estar na falta de recursos a explicação para o nível nem para a recente trajetória de queda na qualidade da educação no Brasil. Gastamos 5,2% do PIB em educação no ano de 2017[2], valor superior ao que gastam, em média, os países da OCDE (4,4% do PIB). Se compararmos com outros países, nosso gasto anual por aluno está dentre os mais altos do mundo, sem contrapartida em qualidade. Ao contrário, países como Russia, Turquia ou México gastam menos e apresentam resultados muito superiores aos nossos em qualidade na aprendizagem. (**Figura 4**)

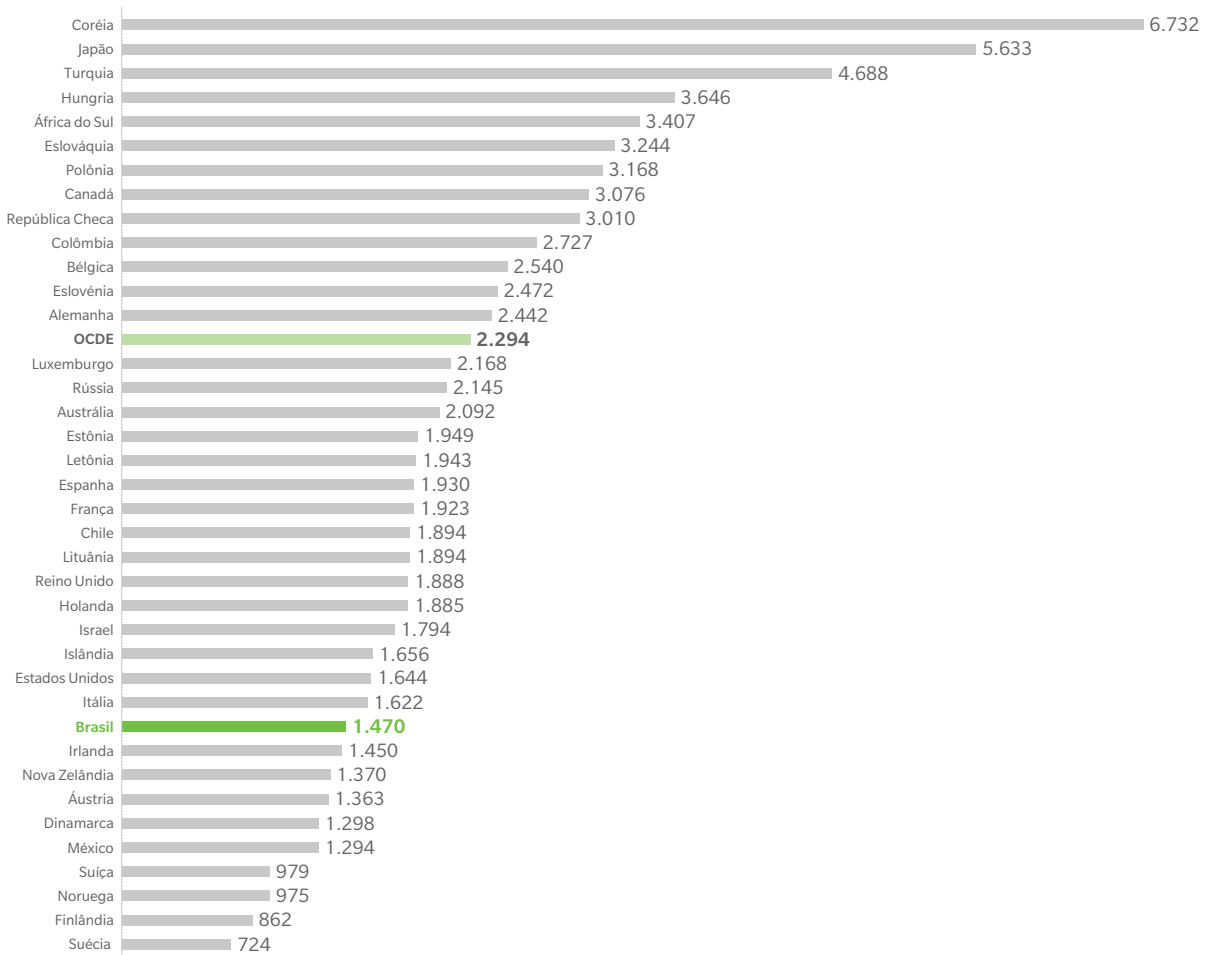
Figura 4: **Gasto relativo à educação em países selecionados**



Fonte: OCDE e Bancpo Mundial; Elaboração STN/ASSEC.

Na saúde, temos uma situação igualmente desalentadora. Apesar da contínua elevação dos gastos, acompanhando uma demanda crescente por parte da população, temos sofrido com falta de investimentos em novas e antigas unidades de atendimento e, mais recentemente, também com a constante falta de medicamentos e carência de capacidade, agravada pelo colapso fiscal de estados e municípios. Nos diferentes indicadores que medem a qualidade do atendimento em saúde no Brasil, nossa posição não é nada confortável. A produtividade da força de trabalho médica, por exemplo, é baixa quando comparada a outros países (**Figura 5**). Estudo realizada pelo Banco Mundial, com foco na eficiência dos gastos públicos com saúde do Brasil, quantifica a ineficência do nosso gasto de duas formas distintas: concluiu que (i) o país poderia aumentar os resultados de saúde em 10% com o mesmo nível de gastos ou (ii) economizar 34% de seus gastos para produzir os atuais resultados.[3]

Figura 5: **Número estimado de consultas por médico**
Brasil e países da OECD, 2013



Fonte: Banco Mundial. Análise da Eficiência do Gasto Público com Saúde – Edson C. Araujo & Ezau Pontes.

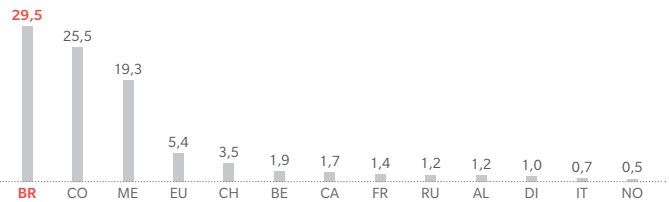
Na segurança pública, o problema é mais complexo e parece ser ainda maior. Observa-se, nas últimas décadas, uma convergência geográfica da violência, antes focada em poucos grandes centros, agora está mais difusa e alta em diversos estados e nos municípios de porte médio. Atualmente, das cinquenta cidades mais violentas do mundo, dezessete estão no Brasil[4]. A média brasileira de homicídios para cada 100.000 pessoas é maior que a da Colômbia e do México e cinco vezes maior que a do EUA. (**Figura 6**)

A convergência mostra que o crime está se nacionalizando, o que torna o combate mais difícil. A quase ausência, falta de integração ou má qualidade dos dados[5] inviabiliza que os principais problemas sejam mapeados e soluções sejam propostas.

Figura 6: **Número de homicídios para cada 100.00 habitantes – países selecionados, 2016**

Indicador	Avaliação Brasil (0 – 100) 2007	2016
Violência, 2016 (Homicídios intencionais por 100.000 pessoas)	23,4	**29,5**

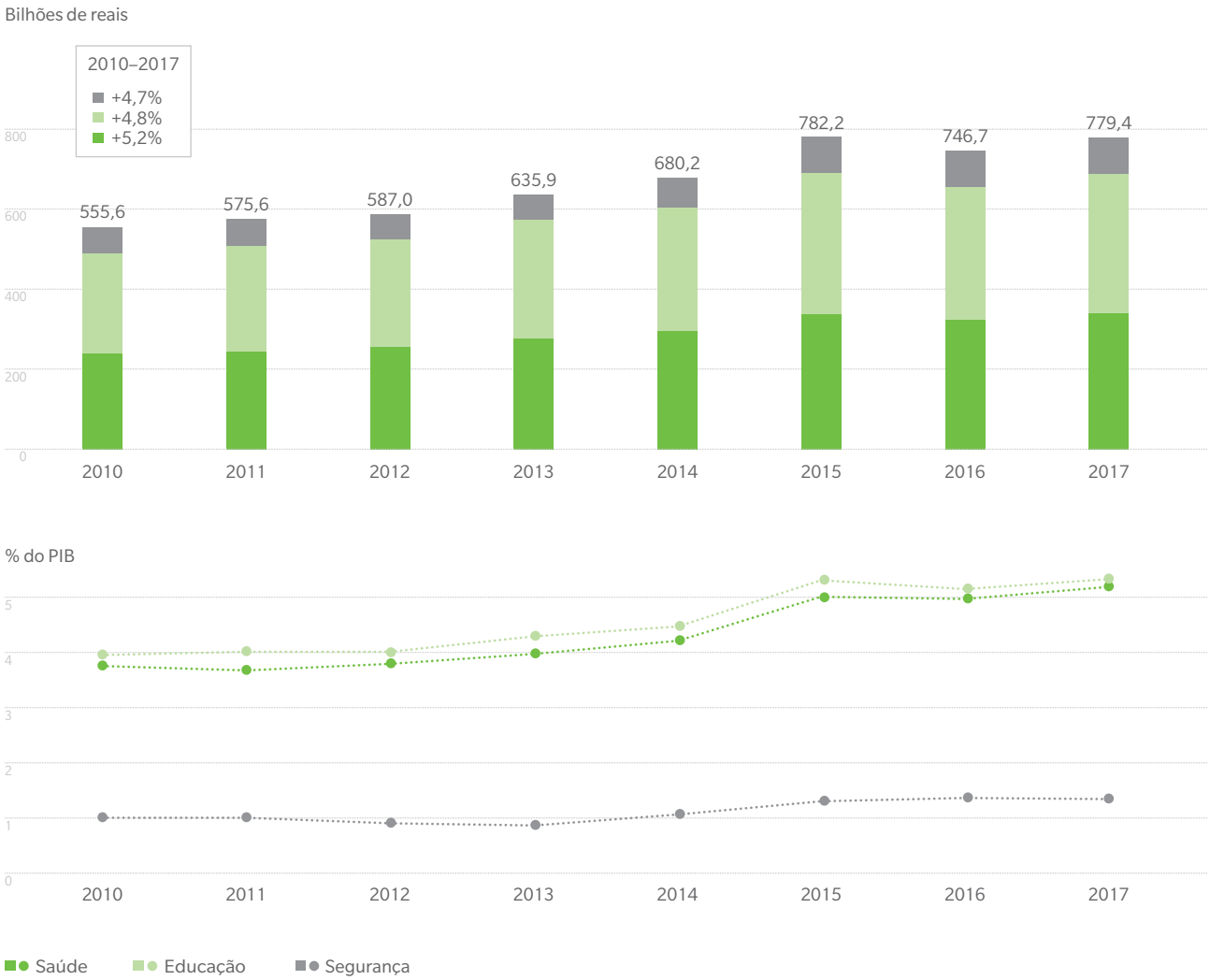
Comparativo com outros países



Nota: Taxa de homicídios na Bélgica se refere a 2015.
Fonte: Banco Mundial.

Paralelamente, o que se observa é uma curva ascendente de gastos nas três áreas principais de atendimento à população. Os gastos nas áreas de educação, saúde e segurança cresceram de forma contínua nos últimos 8 anos. O crescimento real entre 2010 e 2017 foi de 4,7%, 4,8% e 5,2%, respectivamente, atingindo um total equivalente a quase 12% do PIB. (**Figura 7**)

Figura 7: **Total de gastos públicos em segurança pública, saúde e educação**
Bilhões de reais em valores reais, % do PIB, 2010–2017

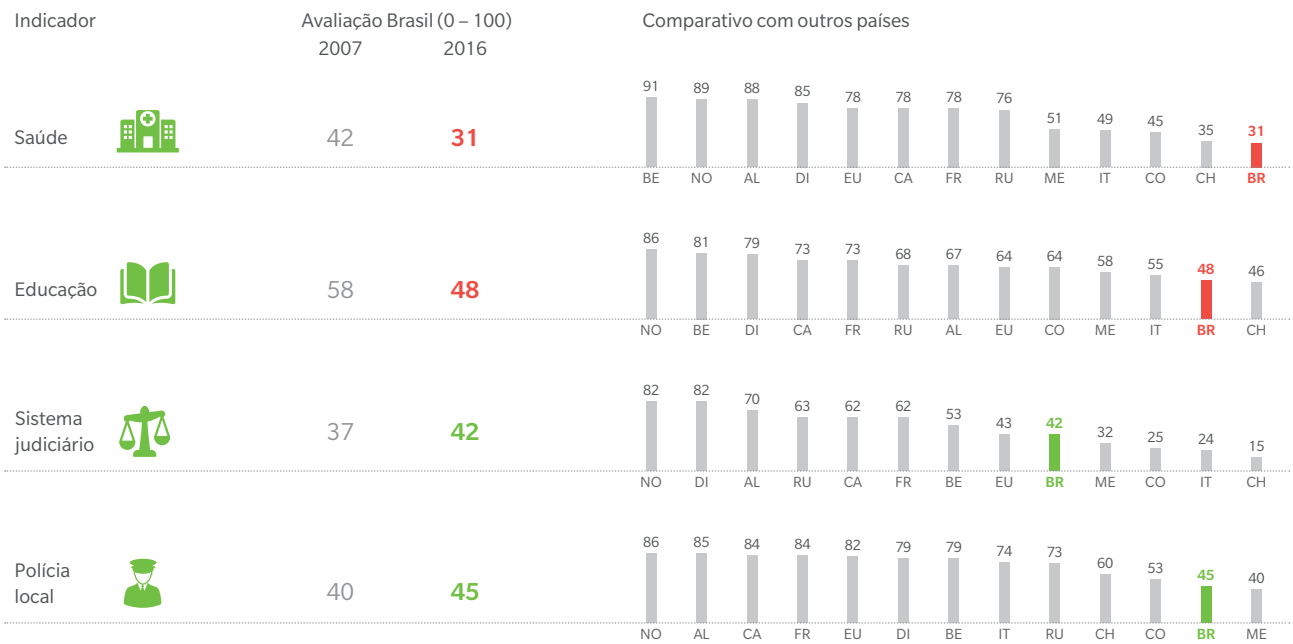


Nota: Gastos referente a despesas federais liquidadas, não considera despesas de outros entes federados.
Fontes: Tesouro Nacional, Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), Banco Central do Brasil (BCB), e análise Oliver Wyman.

Ou seja, apesar da trajetória dos gastos, em particular nas áreas prioritárias de educação saúde e segurança, não estamos obtendo resultados positivos na provisão desses serviços e no consequente atendimento à população brasileira.

Uma análise comparativa dos números do Brasil com os de outros países reforça essa análise ao mostrar que, apesar do alto volume de gastos, além da baixa qualidade refletida nos números anteriores, temos avaliações negativas por parte da população. Nossos índices de satisfação com saúde, educação, segurança e judiciário estão entre os mais baixos dentre um conjunto amplo de países analisados pela OCDE. Em particular, os números para educação e saúde declinaram nos últimos anos, se situando abaixo dos 50 pontos, indicando que a maioria da população classifica esses serviços como de baixa qualidade. (**Figura 8**)

Figura 8: **Avaliação da qualidade de serviços públicos**
Índice de difusão* de 0 a 100, 2016



* Valores abaixo de 50 pontos significam que o percentual da população que considera o serviço de baixa qualidade é superior ao percentual que considera o serviço de alta qualidade.

Fonte: OECD 2017 – Governement at a Glance.

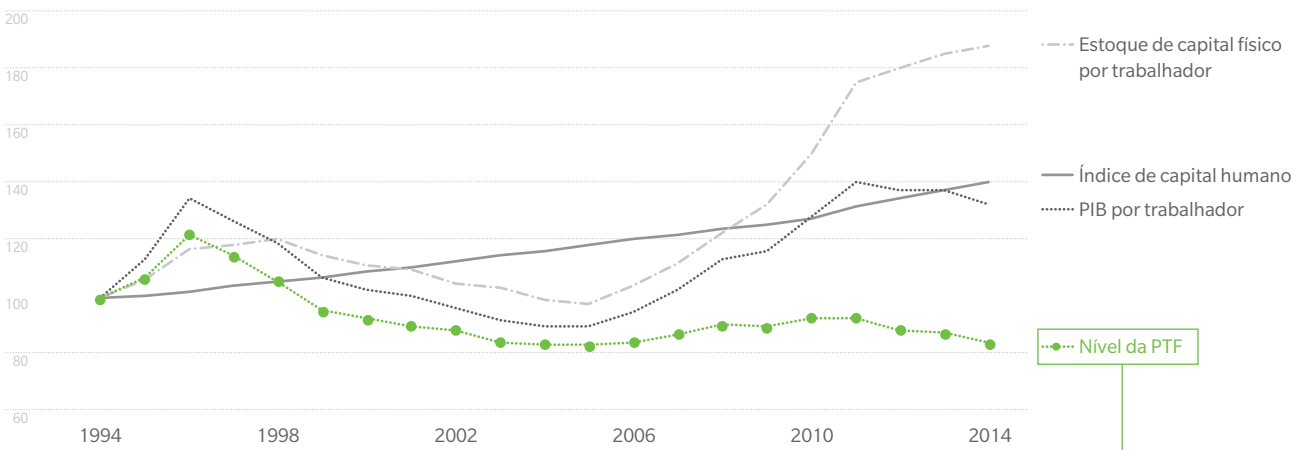
O Brasil padece com uma crise econômica que já ampliou a massa de desempregados para 13 milhões de pessoas. Com uma contração superior a 10% no PIB per capita, a economia custa a se recuperar, e o investimento não reage. Na base desse processo, além da crise fiscal que vivemos, estão anos de estagnação da produtividade.

PRODUTIVIDADE

Observa-se que, ao contrário dos nossos pares emergentes, a produtividade total de fatores não cresce há mais de 20 anos, tendo declinado nos últimos anos. Continuamos com níveis de produtividade muito baixos, comparativamente aos observados nos países desenvolvidos e não acompanhamos os avanços dos outros países emergentes, que partiram de números bem inferiores aos do Brasil no início dos anos 90 e hoje já se equiparam aos nossos, em tendência crescente **Figura 9.**

Figura 9: **Evolução do PIB por trabalhador e da taxa de produtividade no Brasil (1994–2014)**

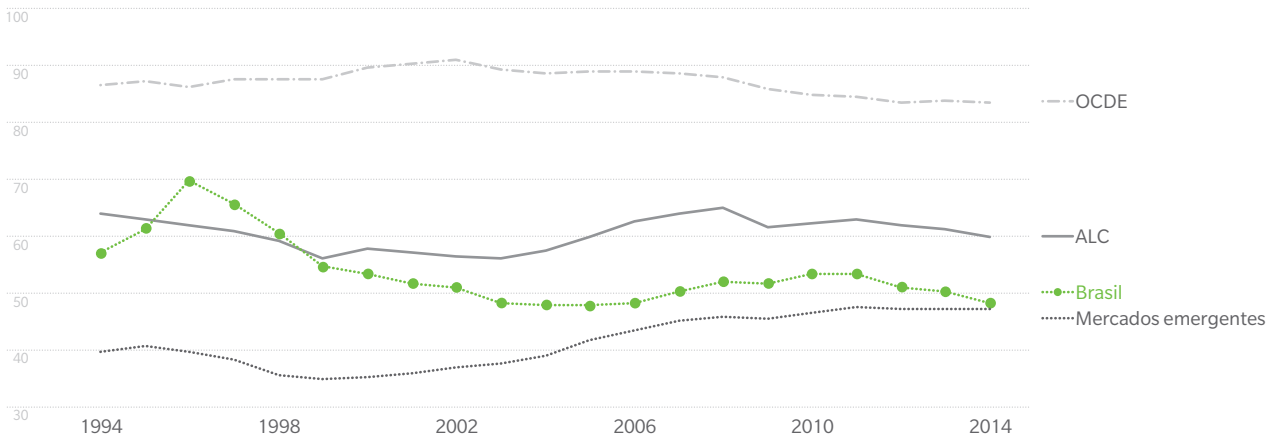
Evolução dos componentes do PIB por trabalhador
Brasil em relação aos EUA, Índice: 1994=100, 1994–2014



Nota: Este indicador mede a evolução da razão entre o respectivo indicador brasileiro e o americano em relação à razão observada em 1994, através da seguinte fórmula:100*(Brasil/EUA)/ (Brasil em 1994/EUA em 1994). PIB, estoque de capital, e PTF estão em US$ e ajustados pela PPP corrente.

Fonte: Penn World Table 9.0, Total Economy Database, The Conference Board e análise Oliver Wyman.

Nível de Produtividade Total dos Fatores (PTF)
Índice: EUA = 100, 1994–2014



Nota: PTF ajustada pela PPP (paridade de poder de compra) corrente.

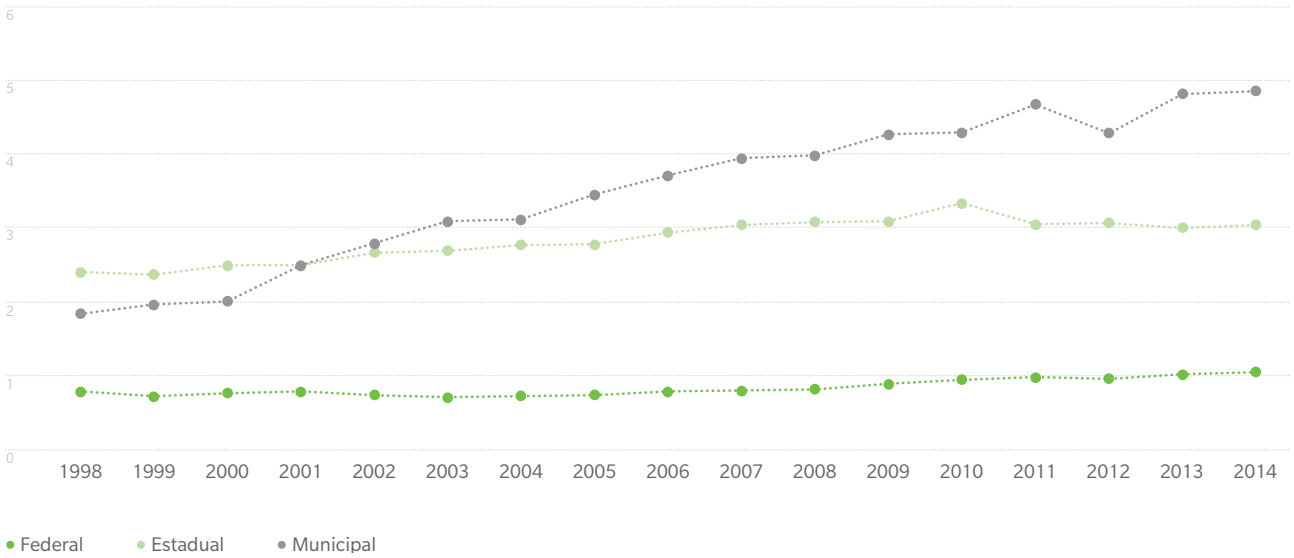
Fonte: Penn World Table 9.0 e Análise Oliver Wyman.

Há que se buscar aumentar a produtividade, abrindo a economia, melhorando o ambiente de negócios e criando as condições para que mais crédito – e crédito mais barato – exerça seu papel de motor da economia. Há que se investir em infraestrutura, atraindo o setor privado, que terá que fazer as vezes do investimento público que não veio e não virá. Há que se desenvolver o mercado de capitais, gerando novos instrumentos que permitam que o financiamento de longo prazo assuma seu papel de fomento ao crescimento.

Mas a outra pauta igualmente urgente e que está na base de todo e qualquer avanço de produtividade que se queira atingir no Brasil é aumento da produtividade do setor público. O Estado brasileiro representa hoje quase a metade da economia. São 38,7% do PIB nas mãos do setor público[6]. Os números da máquina pública mostram esse crescimento ao longo dos últimos anos.

O contingente de servidores no Brasil vem crescendo continuamente nas últimas décadas. Tanto no nível federal quanto estadual e municipal, o número de servidores vem crescendo constantemente desde 2000 e, em 2015, atingiu o percentual de 19,4% da população empregada no setor formal no país, conforme dados do IBGE. Em especial, os municípios brasileiros tinham pouco mais de dois milhões de vínculos de trabalho público em 2000, alcançando quase cinco milhões de vínculos em 2014 (**Figura 10**)

Figura 10: **Milhões de vínculos de trabalho no serviço público (1998–2014)**



Fonte: MTE/RAIS (1998–2014) IBGE, Elaboração FGV/DAPP.

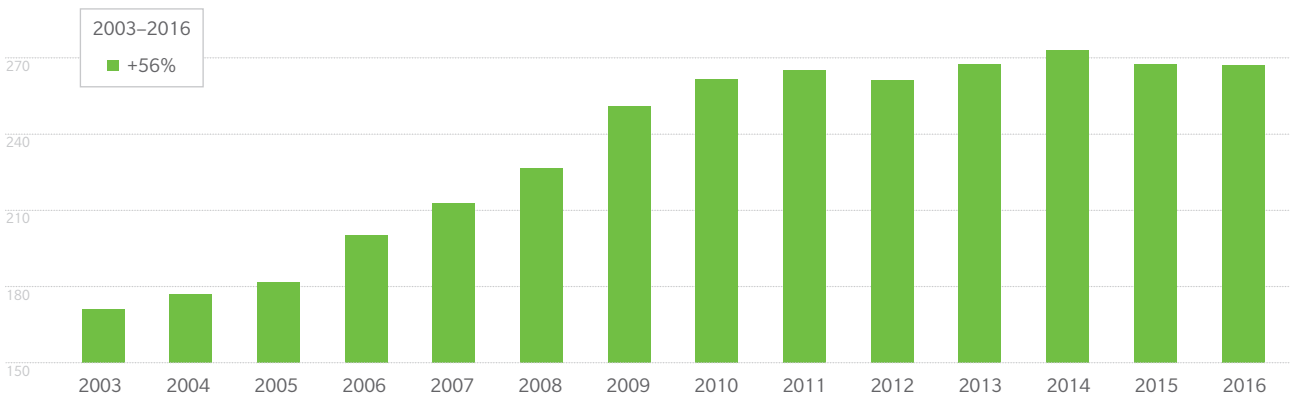
Só no nível federal, o crescimento entre 2003 e 2016 é de 28% no número de servidores ativos, refletindo o resultado de um grande número de concursos abertos nesse período. Mas além do aumento do número de servidores, o crescimento das despesas de pessoal também chama a atenção. Entre os anos de 2003 e 2016, os gastos com pessoal, só no nível federal, cresceram 56% em termos reais. (**Figura 11**)

Esses gastos com pessoal atingiram, em 2017, o equivalente a 39,1% da receita corrente líquida (RCL)[7], em um movimento de crescimento contínuo ao longo dos últimos 10 anos. Em 2017, o gasto com pessoal do governo central foi de R$ 284,041 bilhões. Para 2018, a previsão é de que seja de R$ 302,554 bilhões. E o governo estima que o valor atinja R$ 335,338 bilhões em 2021.[8] (**Figura 12**)

Figura 11: **Número e gasto com servidores públicos federais (2003–2016)**

Número de servidores públicos federais
Em milhares de pessoas

Gastos com pessoal e encargos sociais
Em bilhões de reais, em valores reais



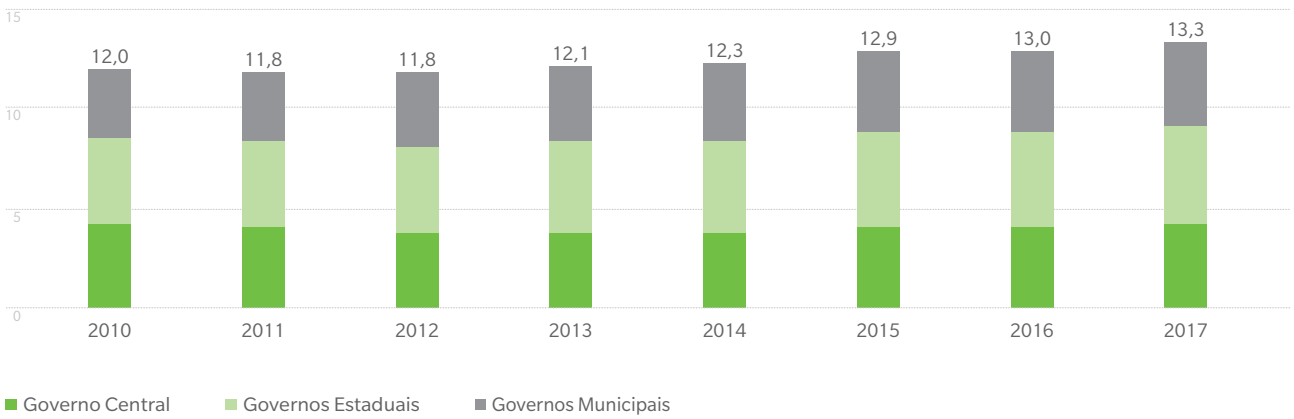
Fonte: Ministério do Planejamento.

Se compararmos o gasto de pessoal no Brasil aos de outros países, temos mais um indicador que sugere a necessidade de racionalização e de ganhos de eficiência. Países como Chile e Austrália não atingem 10% do PIB em despesas com salários e benefícios de seus servidores públicos. No Brasil, os gastos totais (Governo Central, Estados e municípios) atingiram 13,3% do PIB em 2017, número superior à média observada nos países da OECD.

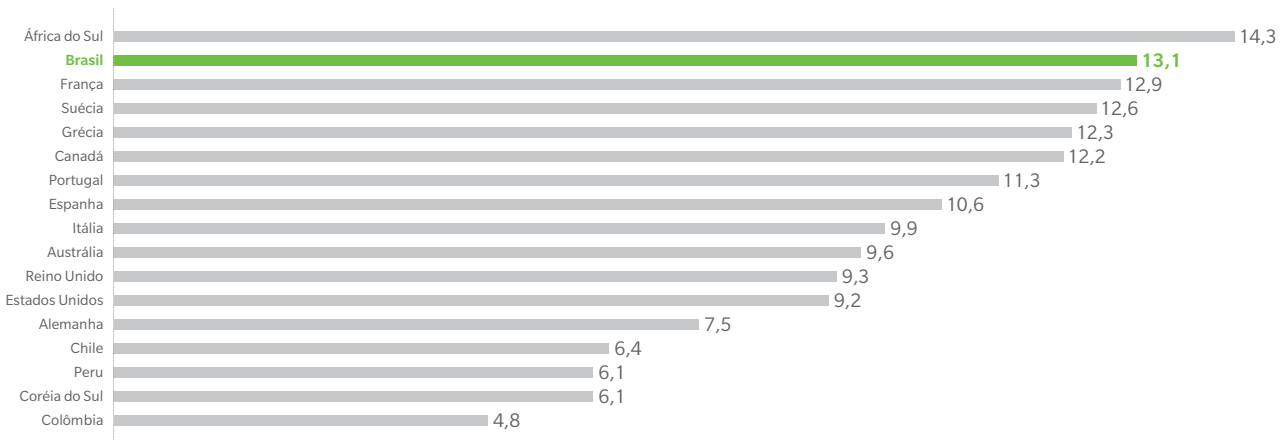
Não há como colher aumentos de produtividade e retomar uma trajetória com taxas de crescimento da produtividade positivas sem que ganhos sejam capturados também no setor público, onde as oportunidades parecem ser ainda maiores. Além disso, também o setor privado depende da eficiência do setor público, hoje um dos fatores que drenam as possibilidades de aumento de produtividade dos demais setores. As evidências são claras na necessidade e oportunidade que temos no setor público e merecem ser buscadas.

Figura 12: **Gastos com pessoal (ativos) e com remuneração de funcionários públicos**

Gastos com pessoal (ativos e inativos)
Em % do PIB



Gastos em remuneração de funcionários públicos
Em % do PIB, 2015



Fonte: Boletim Estatísticas Fiscais Trimestrais do Governo Geral – Tesouro Nacional; OECD – Dados de 2015, apresentados em *Government at a Glance 2018*.

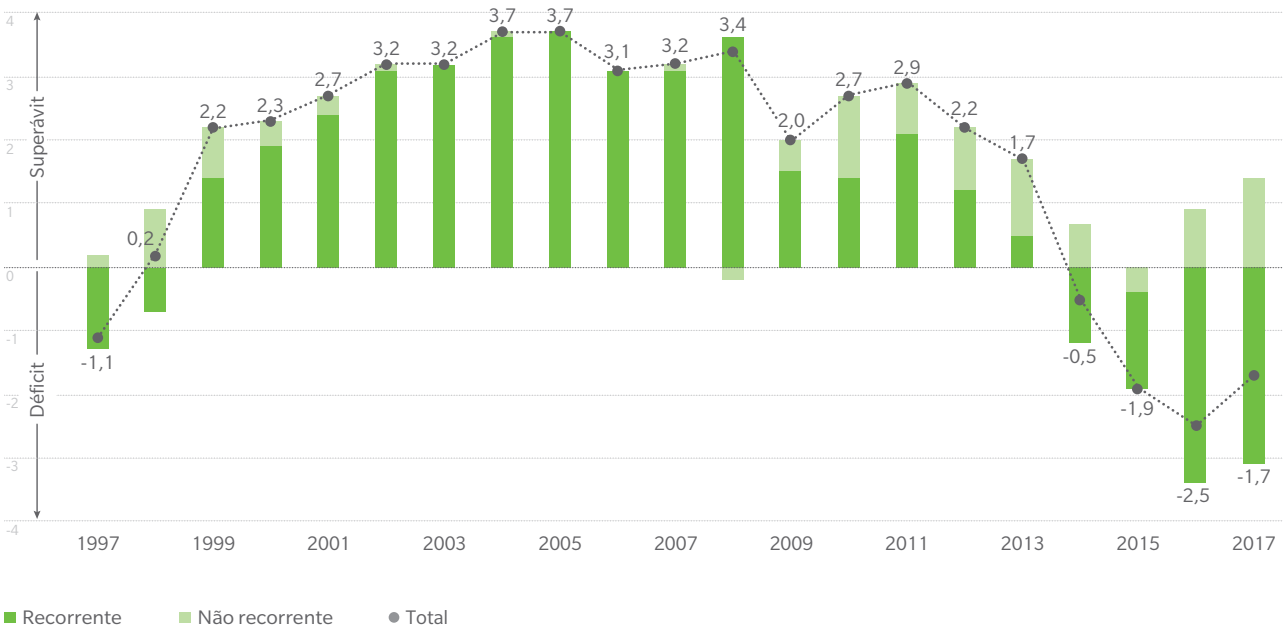
O Brasil enfrenta a sua pior crise fiscal. Nos últimos 20 anos, as despesas primárias do governo central cresceram um acumulado de 40% percentuais acima do PIB. Hoje de cada R$1 real produzido quase 20 centavos correspondem às despesas primárias[9] do governo central, excluindo gastos com juros e custos financeiros. Em 1997, esse número era de 14 centavos.[10]

CRESCIMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS

Grande parte desse aumento está relacionado a políticas sociais, como educação e programas de transferência de renda – os gastos previdenciários, em especial, passaram de 4,9% do PIB em 1997 para 8,5% em 2017. Não houve avaliação de impacto, nem definição de uma governança clara na definição desses gastos. Inicialmente, eles foram financiados por aumentos na carga tributária, em particular contribuições. Mas esse movimento se exauriu. A carga tributária atingiu um nível elevado, a formalização do mercado de trabalho estagnou, a demanda por *commodities* diminuiu com um menor crescimento mundial e as privatizações passaram a ocorrer com menor frequência.

A situação atual deixa claro que o problema de descasamento entre receitas e despesas não é conjuntural, mas estrutural. Até 2008, os superávits primários eram compostos na sua maior parte por resultados recorrentes, não dependentes de receitas extraordinárias. De 2009 a 2013, os superávits primários foram cada vez mais formados por resultados não recorrentes. Isso foi consequência de um crescimento de despesas obrigatórias, não acompanhado de um aumento de receitas recorrentes. Dessa maneira, o financiamento dos gastos ficou ainda mais dependente de receitas extraordinárias. A situação se intensificou a partir de 2014, quando os déficits recorrentes (que chegaram a 3,4% do PIB em 2016) não eram mais compensados por superávits não recorrentes. (**Figura 13**)

Figura 13: **Resultados primários recorrentes e não recorrentes como proporção do PIB**

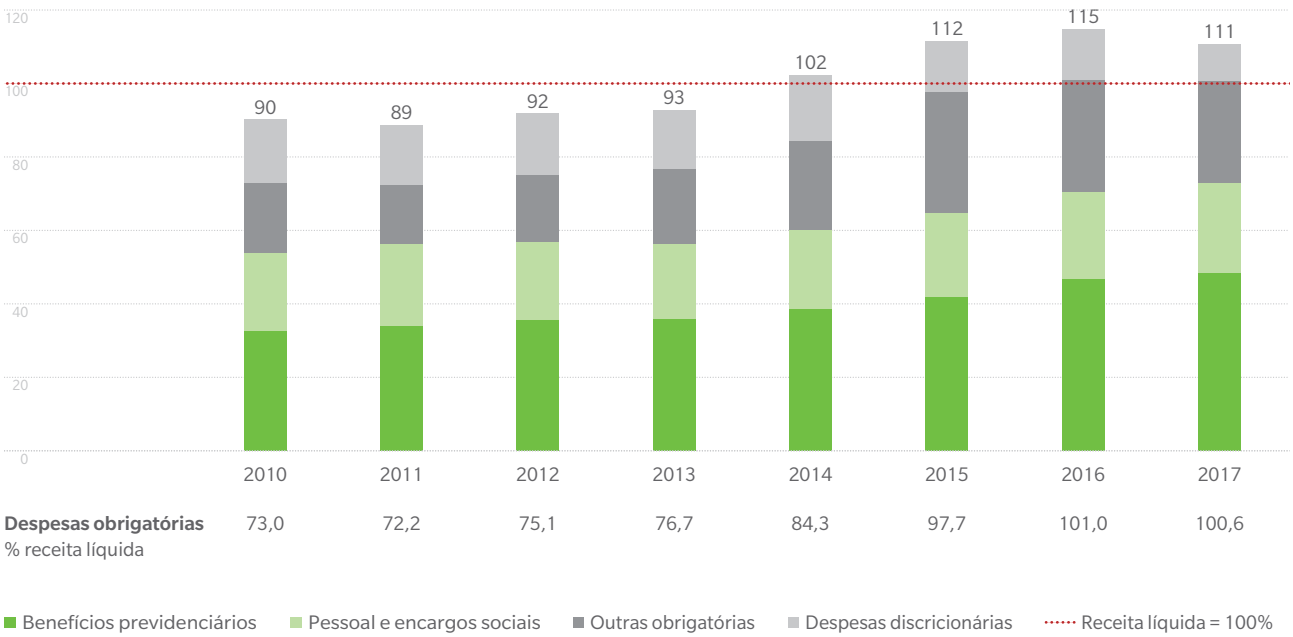


Fonte: Banco Central do Brasil; IFI.

Já são cinco anos consecutivos de déficit primário do governo central, com despesas obrigatórias em ritmo crescente e que hoje já superam a receita líquida. No nível federal, cerca de metade dessas despesas se refere aos benefícios previdenciários, mas há outros 25% que se referem a gastos com pessoal, além de outras despesas obrigatórias que, em uma máquina mais eficiente, podem certamente ser reduzidas e com impactos positivos sobre produtividade e qualidade do serviço público. (**Figura 14**)

Haja visto a rigidez orçamentária, o processo de reequilíbrio fiscal passa, necessariamente, pela racionalização das despesas obrigatórias. Assim como a Reforma da Previdência, é fundamental que se busque a reforma da máquina pública em busca de maior eficiência e redução das despesas de pessoal, hoje 25% do total de gastos do governo federal.

Figura 14: **Despesas como proporção da receita líquida**
Em % da receita líquida



Nota: Como despesas discricionárias foram consideradas as despesas com controle de fluxo discricionárias. As despesas de pessoal e encargos sociais contemplam despesas com inativos e pensionistas do RPPS. Os benefícios previdenciários contemplam aposentadorias e pensões do RGPS.

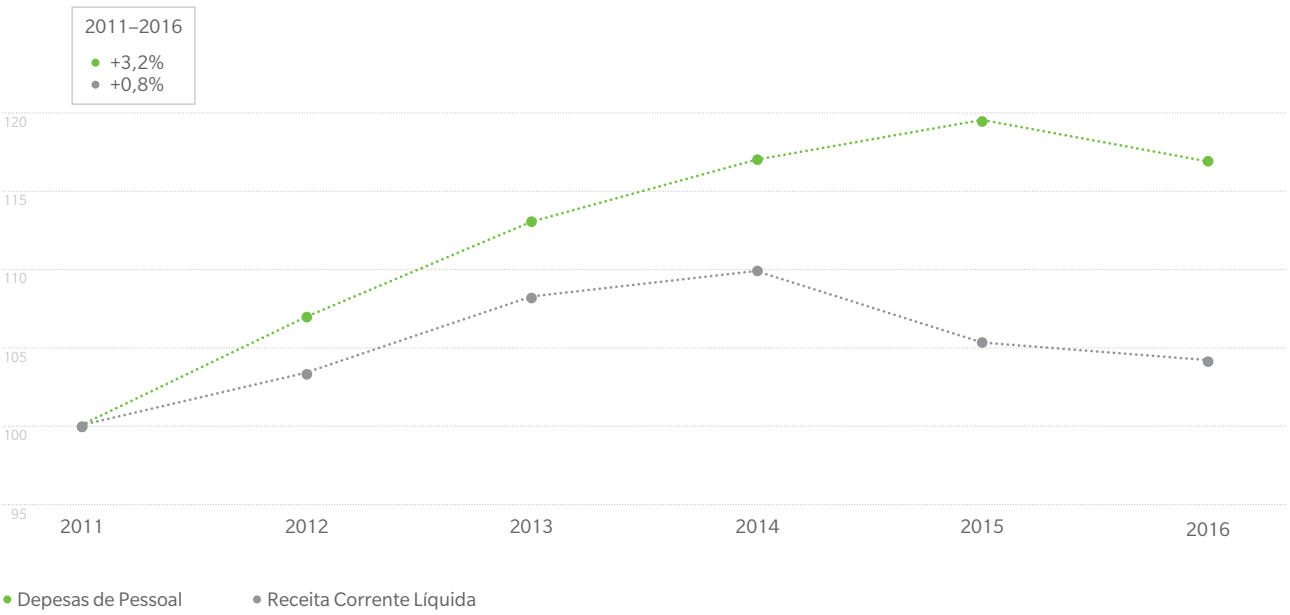
Fonte: Resultado do Tesouro Nacional – apresentação e relatórios.

Além, portanto, do nível das despesas, também o descasamento entre a taxa de crescimento das despesas de pessoal em relação a das receitas precisa ser corrigida. As despesas de pessoal da União e dos entes federados cresceram em média acima de 50% em termos reais ao longo dos últimos 10 anos, muito acima das receitas, cujo crescimento se limitou a 42% no mesmo período. Se olharmos o período mais curto, dos últimos 5 anos, a disparidade é muito maior. Enquanto a despesa cresceu quase 17% em termos reais, a receita variou pouco mais de 4%. (**Figura 15**)

Essa trajetória é consequência tanto do aumento no número de servidores e empregados públicos, como de aumentos salariais acima da inflação. Adicionalmente, houve, ao longo dos últimos anos, a criação de diversas despesas de pessoal que passam ao largo do conceito vigente na Lei de Responsabilidade Fiscal e que agravam a situação atual de maneira significativa.

Essa trajetória de crescimento de gastos poderia estar justificada pela melhoria no atendimento à população, em particular pela provisão de serviços básicos de educação, saúde e segurança pública de melhor qualidade e de uma rede de proteção social eficaz, que garantisse à população de mais baixa renda melhores condições de vida. As evidências acima sugerem que não parece ser esse o caso.

Figura 15: **Crescimento real da RCL e das despesas de pessoal dos Estados de 2011 a 2016**
% de evolução considerando correção IPCA



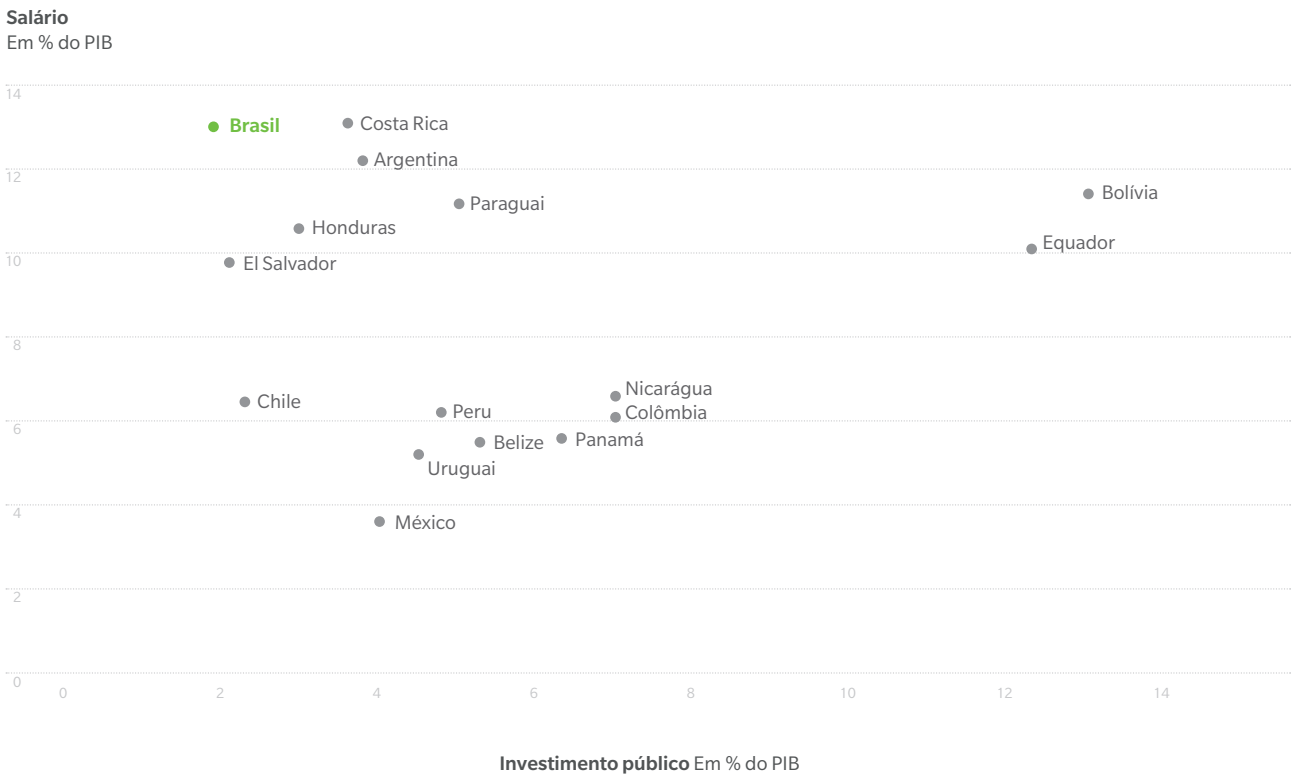
Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2017 – Tesouro Nacional.

Há, contudo, que se diferenciar gastos obrigatórios do conceito de gastos fixos ou necessariamente crescentes. Gastos obrigatórios não significam gastos que não possam ser reduzidos, inclusive com ganhos de qualidade.

Na raiz de todos esses problemas: de baixa qualidade na provisão dos serviços públicos; na estagnação da produtividade do setor público e no excesso de gastos com a máquina pública, está o modelo que se estabeleceu nos últimos anos. É essa a base da baixa produtividade, reduzida motivação, alto custo e resultados insuficientes que observamos atualmente. É esse o modelo que precisa ser alterado para que se interrompam o crescimento desordenado das despesas de pessoal, o inchaço contínuo da máquina e, em contrapartida, a redução dos investimentos e a compressão de gastos de custeio que têm por um lado compensado o crescimento dos gastos com pessoal e, por outro, diminuído as condições de trabalho e consequentemente a provisão de serviços de qualidade pelo setor público.

No Brasil, a máquina está inchada, depreciada, é pouco produtiva e consome muitos recursos. A despesa salarial no Brasil é seis vezes maior que o investimento público. Entre os países da América Latina, como proporção do PIB, somos os que investem menos, e apenas a Costa Rica gasta mais que o Brasil com salários no setor público, mas ainda assim investe mais. (**Figura 16**)

Figura 16: **Investimento público e despesa salarial na América Latina**



Fonte: KARPOWICZ(2018).

Para reverter essa situação há que se resgatar a capacidade de gerir pessoas no setor público. O Estado precisa reformar sua área de recursos humanos e motivar servidores a buscarem o melhor resultado para o cidadão. E para isso, há que mudar o modelo atual, abrindo espaço para ganhos de produtividade, nos último anos uma tragédia. Mais investimentos em capacitação e maior valorização e melhores condições de trabalho para todos os servidores.

É a isso que se propõe a Reforma Administrativa que apresentamos aqui. Motivada primária e fundamentalmente pela necessidade de melhorar o serviço público no Brasil, particularmente os serviços básicos de atendimento à população, propomos uma revisão do atual modelo de funcionamento da máquina. Isso trará – como consequência e não como causa – a redução dos gastos com pessoal, permitindo que esses recursos sejam realocados de forma a reforçar a obtenção do resultado primário, que é a provisão de melhores serviços públicos no Brasil.

REFORMA ADMINISTRATIVA

POR QUE REFORMAR?

Três são as motivações para uma reforma administrativa ampla no Brasil. A primeira e mais importante é a necessidade de se melhorar a qualidade do serviço prestado ao cidadão. A segunda é a necessidade de se aumentar a produtividade no Brasil, o que passa, necessariamente, pelo aumento da produtividade do setor público. Finalmente, há necessidade de se buscar eficiência no setor público para que consigamos avançar num amplo processo de consolidação fiscal. Isso só se dará com a racionalização dos gastos obrigatórios, o que passa pela maior eficiência nas despesas com pessoal.

Serviços públicos básicos, políticas sociais, políticas públicas em geral são todos dependentes de escolhas feitas diariamente pelo setor público e da capacidade de execução e entrega de um contingente de pessoas. Em particular, serviços públicos, como educação, saúde e segurança, são atividades intensivas em mão de obra. Essa mão de obra precisa estar motivada, capacitada, adequadamente remunerada e com condições de trabalho que lhes permitam prestar um bom serviço. O foco é o resultado. Mas são os instrumentos e o modelo de incentivos que geram um resultado melhor ou pior. Mais, são eles que determinam também se os resultados serão atingidos com maior ou menor eficiência.

Além disso, os servidores estão, em sua grande maioria, desmotivados. Sofrem com péssimas condições de trabalho e com a falta de investimentos em capacitação e tecnologia. Os prédios públicos estão deteriorados e os recursos estão sendo direcionados cada vez mais para a folha de pessoal, sobrando cada vez menos para o custeio da máquina e menos ainda para investimentos. Isso vale em todos os níveis da federação: União, estados e municípios. Essa tendência vem definindo, ao longo dos anos, uma situação paradoxal. Gasta-se muito com despesa de pessoal e, ao mesmo tempo, servidores estão desmotivados, em vários casos, mal remunerados e os serviços vêm se deteriorando. Há que se reverter essa situação de forma estrutural.

Atualmente, o arcabouço jurídico que rege a relação entre o servidor público e o estado é definida por leis – federais no caso da União e locais no caso de Estados e municípios – que definem critérios e estabelecem regras de progressão de carreira, gratificações, revisões e padrões salariais, critérios de elegibilidade, escopo de função etc. São leis que estão hoje pulverizadas, refletindo um sem número de carreiras e cargos que foram se multiplicando ao longo dos últimos 20 anos. Só no governo federal são mais de 300 carreiras distintas. Um município médio não tem menos do que outras 40 carreiras, cada uma delas regidas por ao menos uma legislação distinta.

Mas, mesmo nas carreiras de estado, há também que se corrigir o que acontece hoje, que é um serviço público que se transformou em blindagem. Atualmente, mesmo que legalmente previsto, na prática não se consegue demitir um servidor estatutário que que tenha cometido uma falta grave ou não desempenhe suas funções adequadamente. Em 2015, apenas 0,1% dos servidores públicos foram dispensados.

Essa realidade é fruto de um conjunto de normas e processos que foram se consolidando ao longo dos últimos anos e que geraram incentivos errados, distorções e desvios que fazem com que, ao final, a máquina atue em seu próprio benefício e não em favor do cidadão.

Nessa categoria se encontram adicionais salariais injustificáveis, promoções e progressões automáticas, avaliações de performance que não diferenciam os bons dos maus servidores, processos administrativos disciplinares que não são abertos ou prescrevem sem que faltas graves e/ou baixo desempenho tenham consequências. Além disso, a falta de planejamento tem gerado a multiplicação de concursos que hoje são feitos sem que se entenda se de fato é necessário ampliar ainda mais uma máquina que cresce em número de servidores em vez de investir em tecnologia e aumento de produtividade.

Finalmente, há que se mencionar benefícios injustificáveis tais como salário esposa, promoção post mortem, adicionais de periculosidade ou de difícil acesso generalizados, pagamento de bônus de performance para servidores inativos ou de sucumbências para procuradores de estado de forma generalizada.

O primeiro ponto que precisa ficar claro é que, embora tenhamos que discutir a extensão da estabilidade no setor público, não precisamos partir de uma revisão constitucional para iniciar um programa de reestruturação da gestão de pessoas e racionalização de despesas com pessoal no setor público. Isso pode ser feito por meio de uma lei ordinária ou complementar, para o serviço público federal, e de leis locais, boa parte delas que não dependem de maioria qualificada para sua aprovação.

Estabilidade do servidor público é garantia constitucional prevista no artigo 39 da Constituição Federal. Além disso, enquanto o regime jurídico deve ser único, os planos de carreira e definição dos cargos podem ser diferentes e individuais para cada órgão. Afinal, cada ente federado tem autonomia para definir suas leis que deverão reger a relação dos servidores com o estado em cada nível federativo e em cada poder independente.

Logo, no Brasil, como no resto do mundo, a estabilidade no serviço público existe e está justificada pela necessária autonomia que os servidores civis precisam ter garantida, além de prevenir contra perseguições políticas e minimizar os efeitos que a alternância de governos pode gerar em projetos e políticas públicas.

O que precisa ser avaliado é a extensão da estabilidade e o grau de garantias que a estabilidade gera. Em vários países, como no Reino Unido ou na Holanda, há maior flexibilidade para dispensas por falta grave ou baixo desempenho, na França e na Suíça, a redução dos quadros pode ser feita também em função de alteração nas estruturas administrativas. (**Figura 17**)

A emenda constitucional 19/98 veio nessa direção e buscou trazer alguma flexibilidade e introduzir instrumentos de meritocracia. Começa por ampliar o período de estágio probatório, originalmente restrito a 2 anos, para 3. A partir daí, o servidor público adquire estabilidade e só poderá perder o cargo em uma das três situações:

- Em virtude de sentença judicial transitada em julgado;
- Mediante processo administrativo, com ampla defesa assegurada;
- Mediante processo de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, com ampla defesa assegurada.

Além disso, abriu-se espaço para terceirizações e contratações por meio de organizações sociais, que permitiram ampliar os quadros sem pressionar adicionalmente a previdência e engessar a administração pública.

Mas, apesar de a emenda prever o desligamento do servidor público nesses casos específicos, na prática isso quase nunca ocorre. A instauração e mesmo a execução dos processos administrativos e de avaliação de desempenho são lentas. Constantes erros formais nos processos levam à reintegração de servidores, mesmo em casos de faltas graves. No nível federal, via portal de transparência, tem-se a informação de quantos servidores foram desligados. Não há, contudo, informação de quantos processos administrativos foram instaurados, tampouco do número de servidores que foram readmitidos por decisão judicial.

Figura 17: **Políticas de estabilidade para o setor público em países da Europa**

País	Descrição	Flexibilidade Pouco Muito
Alemanha	• Empregados no setor público da Alemanha são divididos em servidores civis (~2/3) e empregados públicos (~1/3) • Servidores civis só podem ser demitidos em caso de má conduta severa • O status dos empregados públicos é parecido com o do setor privado e eles podem ser demitidos sob diversas condições	■ ■ ■ □ □
Espanha	• Não pode demitir por reestruturação • Não há políticas regulares de demissão voluntária • Os funcionários de carreira só deixam de ser empregados público se pedirem demissão, atingirem a idade máxima (65, prorrogáveis até 70 anos), perderem a nacionalidade espanhola, forem presos ou declarados incapacitados fisicamente	□ □ □ □ □
França	• É permitido demitir quando o governo procura se reestruturar (dissolução ou reagrupamento de instituições, reorganização interna ligada à evolução das atividades, terceirização de atividades) – Neste caso, devem-se propor possibilidades de realocação de antemão – E, caso não seja possível, indenizar o empregado • Planos de demissão voluntária são bastante encorajados	■ ■ ■ ■ □
Holanda	• É permitido demitir em diversos casos: – Incapacidade de executar o trabalho – Baixa performance – Reorganização – Punição – Restrição estatutária – Relações de trabalho prejudicadas • Deve-se apresentar uma notificação por escrito e respeitar o aviso prévio	■ ■ ■ ■ ■
Reino Unido	• É permitido demitir em diversos casos: – Baixa performance – Afastamentos médicos frequentes – Redundância da posição – Falta grave (ex.: violência) – Restrição estatutária – Falta de tarefas • Deve-se respeitar aviso prévio do contrato, a não ser em casos de violência	■ ■ ■ ■ ■
Suíça	• É permitido demitir quando o governo procura se reestruturar (supressão de posto de trabalho por imperativo econômico ou operacional) – Neste caso, devem-se propor possibilidades de realocação de antemão – E, caso não seja possível, indenizar o empregado • Também existem planos de aposentadoria antecipada	■ ■ ■ ■ □

Fonte: OECD; Aritgo 63 do Ley del Estatuto Básico del Empleado Público; Governo do Reino Unido; RWV Advogados.

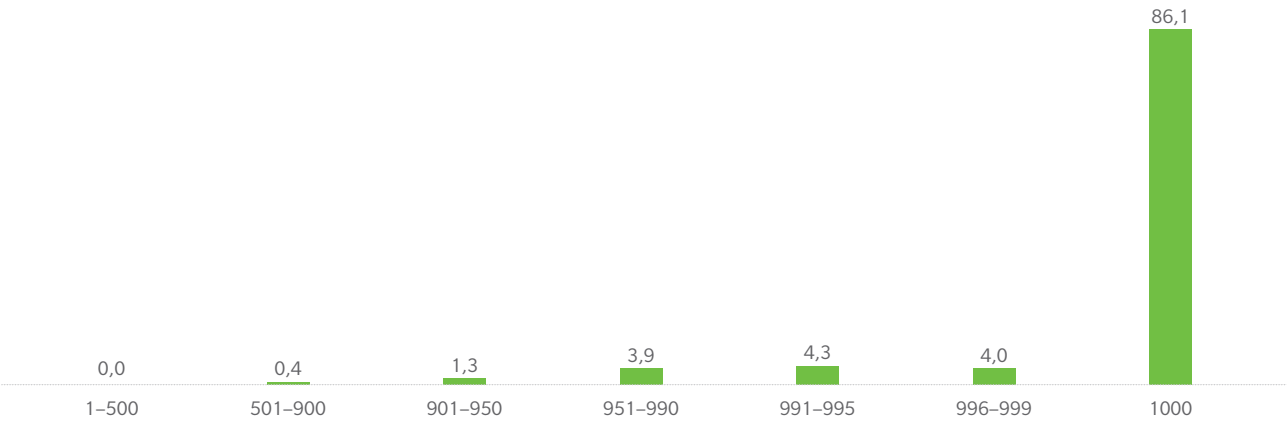
Quando o tema é avaliação de desempenho, a situação não é muito diferente. Embora haja previsão constitucional que permita o desligamento por baixo desempenho, as avaliações de performance, quando executadas, não diferenciam bons e maus servidores e acabam por apresentar baixíssima eficácia, com processos *pro forma* e amplamente ineficazes.

Na avaliação de desempenho dos servidores de um ente subnacional, por exemplo, em 2017, 86,1% dos servidores foram avaliações com a nota máxima de 1000 pontos, e a nota média foi de 997 pontos. (**Figura 18**)

Ao contrário do resto do mundo, meritocracia no serviço público no Brasil não está prevalecendo. (ver Box **"Meritocracia no setor público"**)

Na prática, o que se observa, é que uma vez admitido para um cargo no setor público brasileiro, não há um processo sistemático que considere a meritocracia para a definição de promoções ou mesmo desligamentos. E mesmo em casos de faltas graves, a captura dos processos tem gerado, na prática, uma impossibilidade de demissão de servidores que deveriam estar fora do serviço público.

Figura 18: **Percentual de servidores de um ente subnacional por nota na avaliação de performance – 2017**



MERITOCRACIA NO SETOR PÚBLICO

Um estudo[11] desenvolvido pela Universidade de Manchester em 2007, que trata sobre o conceito de mérito no setor público, argumenta que a forma de entrada é o elemento principal para se garantir a meritocracia. Ele propõe um modelo ideal para a seleção de funcionários públicos, com a centralização de processos de admissão em uma agência central e independente. O estudo critica os métodos que consideram apenas a formação do candidato e aqueles em formato de prova genérica que testa conhecimentos acadêmicos, com pouca ou nenhuma ligação com a atividade fim da posição selecionada.

O autor sugere um método que considere:

- Recrutamento com base na experiência e perfil de experiência requerido para as posições;
- Resultados em provas especificas;
- Seleção por meio de entrevistas, painéis e dinâmicas, sendo todo o processo acompanhado e auditado por órgão independente;
- Presença de elementos colegiados para evitar viés, corrupção e nepotismo;
- *Feedback* provido aos não aprovados no final do processo;
- Documentação das razões pela seleção de candidatos.

Esses dois últimos elementos são importantes para aferimento e melhoria contínua da efetividade do processo seletivo. Alguns países já praticam modelos alinhados ao proposto no estudo, como Paquistão, Coreia do Sul, Singapura e Namíbia.

Uma avaliação da experiência internacional nos dá uma ideia dos diversos mecanismos de meritocracia que estão difundidos no setor público de países desenvolvidos, mas não no Brasil. A **Figura 19** apresenta alguns desses mecanismos e a situação brasileira.

Além disso, os cargos comissionados (de livre indicação) são menos frequentes e têm um funcionamento diferente dos do Brasil, onde 4,3% dos servidores públicos federais são indicados.[12] Não existem requisitos mínimos para aprovação de indicados politicamente para ocupar cargos públicos em todas as esferas nacionais e não há um processo institucional estabelecido, tampouco órgãos independentes para aprovação das indicações.

Nos Estados Unidos, os cargos em comissão representam 0,4% dos cargos públicos federais.[13] 20% deles são indicados pelo presidente e, desses, aproximadamente 75% precisam de aprovação do Senado. Os funcionários não indicados pelo presidente devem ser aprovados pelo *Office of Presidential Personnel*.

Figura 19: **Mecanismos de meritocracia difundidos no setor público de países desenvolvidos**

Mecanismos	Descrição	Situação no funcionalismo público
Avaliação de desempenho	Profissionais tem seu desempenho aferido periodicamente, por meio de métricas e metas transparentes, alinhadas à estratégia e normalizadas	Quando existente, a avaliação periódica **é pouco clara, não amparada em metas desafiadoras e nenhum critério de normalização,** tornando-a pouco útil e não aderente à realidade
Matriz de consequência por desempenho	Tipicamente, as políticas de gestão de pessoas estão vinculadas ou são afetadas pelo desempenho individual do profissional	**Pouca ou nenhuma vinculação das políticas de gestão de pessoas com mérito individual,** limitando a busca por resultados individuais diferenciados
Progressão por desempenho	A progressão na carreira, bem como alavancagem de oportunidades internas de crescimento, são amparadas fundamentalmente no desempenho individual	Apesar de usualmente previsto no Estatuto do Servidor, a progressão na **carreira pública é linear e vinculada preponderantemente ao tempo de serviço,** dando peso irrelevante à performance individual
Cargos diretivos indicados politicamente	Os profissionais consistentemente mais bem avaliados são privilegiados em promoções internas, chegando aos níveis superiores da organização	**Progressão e promoções são garantidas por lei,** consequentemente, **todos chegam ao topo** mais cedo ou mais tarde, **independentemente de sua performance ou de necessidade estrutural**

COMO REFORMAR?

A proposta tem como base a revisão das diversas leis de carreira atualmente em vigor no governo federal de forma a reformar o Regime Funcional Civil do Poder Executivo.

Aqui o ponto de partida é, portanto, a implantação dos seguintes pontos:

1. Diminuição ao mínimo do número de carreiras dos servidores públicos civis;

2. Instituição do planejamento da força de trabalho e dimensionamento da estrutura organizacional como condição prévia para publicação de concursos públicos, promoções e redistribuições;

3. Obrigação de avaliação anual de desempenho absoluta e relativa de todos os servidores públicos efetivos e em comissão;

4. Proibição das promoções e progressões automáticas;

5. Vinculação de promoções e progressões exclusivamente ao mérito e ao interesse da administração pública e condicionadas ao planejamento da estrutura organizacional;

Esses cinco pontos centrais visam a corrigir as distorções vinculadas à ausência de critérios estritamente meritocráticos para avaliação, promoções e progressões de carreiras no setor público e também à racionalização dos gastos e do crescimento do contingente de servidores públicos.

A obrigatoriedade de avaliação anual absoluta e relativa torna mais eficaz a introdução de meritocracia no setor público de forma a permitir que responsabilidades, progressão na carreira e valorização sejam implantados no setor público, fazendo com que os servidores sejam reconhecidos pelo seu mérito e pelos resultados que geram. A diferenciação é um instrumento fundamental de valorização e de resultado e, portanto, de melhoria na gestão de pessoas.

A proibição de promoções e progressões automáticas e sua vinculação exclusiva ao mérito e em benefício da administração pública, gera a racionalização de gastos e a valorização do trabalho e do interesse público. Por isso, durante o período de implementação da reforma, a suspensão da vigência das normas legais e regulamentares que prevejam tais benefícios é imprescindível para viabilizar a reforma do regime funcional civil da administração pública. Estanca-se assim uma das maiores fontes de distorções e custos que se têm atualmente na máquina pública. O chamado fator T[14], que leva todos os servidores a atingirem o topo de suas carreiras em poucos anos, desmotiva os servidores, uniformiza as remunerações, reduz o incentivo ao trabalho e define um crescimento vegetativo dos gastos com pessoal que mina a gestão sobre o gasto de pessoal. Além disso, as progressões e promoções automáticas representam uma necessidade constante de novas contratações principalmente nas áreas de educação e saúde, ao rapidamente retirarem da atividade fim, servidores que são de extrema necessidade no atendimento ao cidadão.

Adicionalmente, há que se disciplinar a contratação de servidores em cargos de comissão, garantindo:

1. capacidade técnica;

2. reputação ilibada;

3. experiência;

4. capacidades funcionais alinhadas à função.

Há de se iniciar com o planejamento da força de trabalho, por meio da revisão e redesenho da estrutura organizacional e dos **regimes de contratação**. O número e a alocação de servidores precisam ser definidos com base em estudos de planejamento da força de trabalho, o que condicionará contratações e novos concursos públicos.

O dimensionamento de cargos comissionados terá que ser de modo que a vinculação das posições respeite o desenho da estrutura organizacional e esses cargos sejam restritos a funções gerenciais ou de assessoramento. A elegibilidade para ocupar cargos em comissão será definida em lei que estabelecerá critérios mínimos de capacitação e qualificação, além de idoneidade.

Os contratos terceirizados deverão ser centralizados, sistematizando a informação sobre quantidade, função, custo e lotação de pessoal terceirizado, assim como parâmetros de produtividade a serem utilizados na contratação.

Todos os servidores públicos deverão ser avaliados anualmente. A avaliação deverá ser absoluta e relativa e será efetuada de forma sistemática, garantindo que o servidor seja avaliado periodicamente e seu desempenho acompanhado ao longo do tempo. O resultado da avaliação será a base tanto para a definição de promoções, eliminando as promoções e progressões automáticas, como para a decisão de dispensa por baixa performance.

A gestão de performance no setor público deverá ser desenhada de modo a criar mecanismos de diferenciação entre funcionários, garantindo justiça na concessão de gratificações e promoções, mas também aumentando a produtividade e consequentemente eficiência do setor público, com o desligamento daqueles servidores com mau desempenho por ciclos consecutivos.

Para isso, faz-se necessário o estabelecimento **de curva forçada de avaliação**, assim como ocorre nas grandes empresas do setor privado. Essa curva deverá se basear na avaliação de resultados individuais, por meio da implementação de metas individuais que serão desdobradas das metas institucionais. A avaliação deverá conter critérios abrangentes, incluindo critérios comportamentais, com o intuito de inclusive proporcionar maior assiduidade. A avaliação deverá ser feita de forma colegiada, reduzindo a influência do gestor direto e fomentando maior colaboração entre as áreas.

Um elemento importante é a implementação de treinamento anual para a avaliação dos servidores com o intuito de uniformizar o processo de avaliação. O processo deverá incluir feedbacks estruturados e registrado em um sistema, que centralizará toda a informação de avaliação de desempenho.

Para aqueles servidores que forem mal avaliados e no desenho da curva forçada estiverem no quadrante inferior, deve haver um programa de apoio. A má avaliação deve ser o gatilho obrigatório para início de processo estruturado de apoio e acompanhamento. No entanto, caso o gestor identifique uma necessidade, o processo pode ser iniciado a qualquer momento.

As promoções somente ocorrerão por mérito e condicionadas à vacância de posição no nível superior e desde que em benefício do interesse da administração pública. Gratificações e outros tipos de remunerações que não fazem parte do salário deverão estar vinculadas a desempenho ou ao nível de responsabilidade assumido.

Faltas graves deverão ser motivo de demissão eficiente do servidor mediante instauração de processo administrativo disciplinar a ser acompanhado e instruído de forma a garantir celeridade e para que se evitem erros formais. Servidores públicos que sejam avaliados como de baixo desempenho por três anos consecutivos no programa de gestão de performance poderão ser dispensados.

Para que essas ações tenham impacto e representem, finalmente, uma transformação cultural da relação do serviço público com o cidadão brasileiro, há que se fazer uma completa revisão dos processos atuais de avaliação de desempenho e de implantação dos processos administrativos disciplinares. Além disso, um programa de capacitação dos servidores também deverá ser implementado de forma estruturada, não só para servidores que tenham mau desempenho, mas também para os que obtiverem boa avaliação, como uma forma de bonificação.

Dentro dessa reforma, há de se atentar para a série de leis complementares, ordinárias e demais mecanismos legais que reduzam a quantidade de carreiras do serviço público federal para modelos unificados e abrangentes, que deverão substituir, ao longo do tempo, a atual estrutura pulverizada de cargos e salários no setor público. Carreiras com maior número de faixas, salários iniciais alinhados aos salários do setor privado e que, além das mudanças propostas acima, estejam baseadas em classificações gerais de funções que gerem mobilidade dentro do serviço público e que corrijam as atuais distorções relativas a padrões salariais, fator T, desvios de função e pulverização do arcabouço jurídico. Esse projeto já vinha sendo discutido internamente no Ministério do Planejamento, agora Ministério da Economia e está em fase adiantada de elaboração.

Finalmente, há que se estender a base dessas reformas aos entes subnacionais, hoje os maiores provedores de serviços públicos básicos e também sufocados em uma crise fiscal que tem, nas despesas com pessoal (ativos e inativos), o seu maior gasto. Há que se buscar saída para a crise dos Estados e municípios e ela passa, necessariamente pela revisão, assim como no nível federal, do modelo de funcionamento da máquina e do resgate dos instrumentos de gestão de pessoas e a consequente valorização, atração e retenção de talentos.

Precisamos reformar o serviço público no Brasil. O resgate dos instrumentos de gestão de pessoas, com mecanismos que permitam avaliar o desempenho do servidor e vincular promoções, progressões, capacitação e eventualmente dispensas, precisa ser resgatado para que se consiga atingir três importantes objetivos: melhorar a qualidade dos serviços públicos; gerar aumento de produtividade e racionalizar os gastos com a máquina pública no Brasil.

CONCLUSÃO

O atual modelo nos legou uma situação em que faltam recursos para investimentos, falta planejamento, falta capacitação dos servidores e faltam, acima de tudo, instrumentos de gestão de pessoas que permitam que os servidores públicos tenham incentivos, valorização e condições de trabalho que garantam uma melhor prestação de serviço ao cidadão brasileiro.

Paralelamente, vivemos uma crise fiscal que, ao mesmo tempo que exige correções na trajetória de gastos, também demanda a retomada do crescimento para que se possa acelerar o processo de ajuste e de redução dos custos da recessão, em particular a absorção de milhões de trabalhadores desempregados.

Para isso, é necessário que se racionalizem os gastos com a máquina pública e se garantam ganhos de produtividade no setor público. Avaliando o desempenho de forma relativa e absoluta, promovendo exclusivamente por mérito, planejando a evolução e alocação da força de trabalho e desligando por falta grave e/ou baixo desempenho. Paralelamente, investimentos em tecnologia têm que ser feitos para garantir que o uso da informação, a capacitação do servidor e a gestão da força de trabalho tenham, como resultado, na qualidade do serviço e no atendimento ao cidadão o eixo central das ações públicas.

A reforma administrativa proposta aqui, sem prejuízo da discussão em torno da extensão da estabilidade de emprego no serviço público, visa a garantir que os servidores públicos – em todas as esferas – estejam motivados e devidamente remunerados para que exerçam suas funções em prol da sociedade brasileira. Essa motivação será consequência da correta avaliação de performance, garantindo que os bons sejam premiados, e que os ruins e mal-intencionados estejam identificados, e a depender da falta cometida, desligados.

O modelo de gestão atual permitiu que a máquina pública inchasse em quantidade de funcionários, crescendo sem balizamento na necessidade real de atendimento da população ou o nível de serviço prestado, crescendo simplesmente por crescer. O planejamento e correto dimensionamento do funcionalismo público é crucial para que o nível de serviço, a alocação dos servidores e o custo da máquina estejam adequado ao que nossa população precisa e merece.

Além da introdução da meritocracia na prática, revendo promoções e desligamentos, a aprovação da reforma promoverá a revisão, padronização e racionalização das atuais carreiras, com o objetivo de estabelecer mecanismos de incentivo que garantam que o resultado, ou seja, a prestação do serviço público, seja a real motivação da máquina pública.

Dessa forma, busca-se garantir uma carreira pública que incorpore características das carreiras privadas no que tange a eficiência e motivação do funcionário, acabando com privilégios e garantias injustificáveis, mas mantendo todo o arcabouço necessário para que o servidor possa exercer seu trabalho com autonomia.

Da mesma forma, aumento de produtividade, eficiência nos gastos e resultados efetivos são fundamentais para garantir um país mais justo, mais igualitário e que cresça e fomente o desenvolvimento econômico e social da sua população. Num país em que quase metade da economia se encontra nas mãos do setor público, não há como esperar crescimento da produtividade se não houver ganhos de produtividade no setor público. Ademais, serviços públicos de qualidade e um estado eficiente também se refletem em um ambiente de negócios mais propício ao investimento e melhores condições para que o setor privado também se desenvolva.

Para que se avance nessa direção, é necessário que se introduzam mecanismos formais de avaliação de impacto dos gastos, direcionando o orçamento a alocação de recursos com base em resultados. Mas é também urgente e primordial uma reforma do modelo e dos incentivos que regem o funcionamento da máquina, restabelecendo a gestão de pessoas com foco em resultados, implantando ferramentas de avaliação de desempenho, gestão de consequências e planejamento da força de trabalho no setor público.

Somente com essas reformas é que se conseguirá melhorar a qualidade dos serviços públicos no Brasil, garantir aumentos de produtividade no setor público – e consequentemente na economia brasileira como um todo – e reduzir o peso das despesas obrigatórias no orçamento federal.

NOTAS

1 PISA, Programa para Avaliação Internacional de Estudantes, é uma iniciativa da OCDE para gerar dados e permitir a avaliação e a comparação entre os sistemas educacionais em nível internacional – incluindo países não membros da OCDE. O exame testa estudantes de 15 anos em matemática, leitura e ciências. Em 2015, mais de meio milhão de estudantes, de 72 países, prestaram o exame. Fonte: OCDE/PISA.

2 Fonte: Tesouro Nacional – Balanço do Setor Público Nacional.

3 Fonte: Banco Mundial. Análise da Eficiência do Gasto Público com Saúde – Edson C. Araujo & Ezau Pontes.

4 A violência é medida pelo número de homicídios na cidade por cada mil habitantes. O ranking foi feito pela BBC e possui 50 cidades. Fonte dos dados: Banco Mundial.

5 Não existe informação unificada, e a informação mais confiável vem da área da saúde, que são as mortes a nível municipal. O fluxo da informação não é devidamente utilizado – perde-se a trajetória do criminoso, o que faz com que os dados coletados sejam interpretados de forma equivocada. Por exemplo, o motivo da prisão pode ser justificado por todo o histórico recente do réu, mas nos dados estará apenas o último delito.

6 Banco Mundial.

7 A RCL é a soma das receitas tributárias de um governo, descontados os valores das transferências constitucionais. Trata-se do percentual mais alto desde a criação da LRF, em 2000. Para se ter uma ideia, em 2012 esse gasto equivalia a 30% da RCL.

8 PLDO 2019 – Ministério do Planejamento.

9 As despesas primárias incluem todos os gastos incorridos pelo governo para prover bens e serviços para a população, como saúde, educação e previdência, e para manter a estrutura do Estado. Elas não incluem as despesas financeiras, que são as relacionadas à manutenção da dívida pública, como emissão de dívida e pagamento de juros.

10 Os dados fiscais antes de 1997 são pouco confiáveis e não constam na série histórica dos Resultados Mensais do Tesouro Nacional.

11 The merit system and integrity in the public service.

12 Dados de 2017 – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – Painel estatístico de pessoal.

13 Dados de 2016 – U.S. Office of Personnel Management (OPM).

14 Note: Com base no DECRETO Nº 84.669, DE 29 DE ABRIL DE 1980, todos os servidores públicos federais que fazem parte do Plano de Classificação de Cargos tem direito a Progressão Funcional.

BIBLIOGRAFIA

Araujo, Edson C; Pontes, Ezau. Análise da Eficiência do Gasto Público com Saúde. Banco Mundial 2017 – Disponível em http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2017/maio/26/1.a-Banco-Mundial-Eficiencia-do-Gasto-com-Saude-CIT.pdf.

Banco Mundial. World Bank Open Data. 2018.

Biljanovska, Nina; Sandro, Daminiano; Structural Reform Priorities for Brazil; IMF Working Paper – versão de Outubro de 2018.

IBGE. Intituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

FGV – DAPP. Fundação Getúlio Vargas – Diretoria de análise de políticas públicas.

Governo da Espanha. Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, artigo 63.

Governo do Reino Unido.

Governo da Holanda.

KARPOWICZ, Izabela; SOTO, Mauricio. Rightsizing Brazil's Public Sector Wage Bill Working Paper – 2018.

MCCOURT, Willy. University of Manchester Paper no. 20: The merit system and integrity in the public service, 2007.

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Painel estatístico de pessoal.

Ministério do Planejamento – PLDO 2019.

Ministério do Trabalho – Relação Anual das Informações Sociais (RAIS).

OECD. Education at a Glance, 2018.

OECD. Government at a Glance, 2017.

OECD. Government at a Glance, 2015.

OECD. Pisa – Programme for International Student Assesment , disponível em http://www.oecd.org/pisa/.

Penn World Table 9.0, Total Economy Database, the conference board.

Seguridad, Justicia y Paz: Las cinquenta ciudades más violentas del Mundo –2017, disponível em http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/category/6-prensa.

Tesouro Nacional. Aspectos Fiscais da Educação no Brasil, 2018.

Tesouro Nacional. Boletim Estatísticas Fiscais do Governo Geral, 2017.

Tesouro Nacional. Boletim de Finanças dos ente Subnacionais, 2017.

Tesouro Nacional. Apresentações e Relatórios. Aspectos Fiscais da Educação no Brasil, 2018.

Tesouro Nacional. Balanço do Setor Público Nacional (BSPN).

U.S. Office of Personnel Management (OPM).

CONTATOS

Ana Carla Abrão | anacarla.abrao@oliverwyman.com | +55 11 5501-1100

SOBRE A OLIVER WYMAN

A Oliver Wyman é uma empresa líder mundial em consultoria de gestão. Com escritórios em mais de 50 cidades em 26 países, a Oliver Wyman combina profundo conhecimento da indústria com expertise especializada em estratégia, operações, gestão de risco e transformação da organização. Os 3.700 profissionais da empresa auxiliam seus clientes a otimizar seus negócios, melhorar suas operações e seu perfil de risco, e acelerar seus desempenho organizacional para aproveitar as oportunidades mais atrativas. A Oliver Wyman é subsidiária integral da Marsh & McLennan Companies (NYSE: MMC), uma equipe mundial de empresas de serviços profissionais que oferecem aos seus clientes consultoria e soluções nas áreas de risco, estratégia e capital humano. Com 65.000 funcionários mundialmente e receitas anuais superiores a US$ 10 bilhões, a Marsh & McLennan Companies é também a empresa matriz da Marsh, líder mundial na corretagem de seguros e gestão de riscos; Guy Carpenter, líder mundial na prestação de serviços intermediários de riscos e resseguro; e Mercer, líder mundial em consultoria de recursos humanos e serviços relaciona.

A Oliver Wyman não se responsabiliza perante terceiros em relação a este relatório ou quaisquer ações ou decisões tomadas em consequência dos resultados, recomendações ou conselhos aqui expressos.

As informações fornecidas por terceiros, sobre as quais o inteiro teor deste relatório ou parte dele estão baseados, são consideradas confiáveis, porém não foram verificadas de forma independente, salvo indicação expressa em contrário. Nenhuma garantia é dada quanto à precisão de tais informações. Informações públicas e dados da indústria e estatísticas são de fontes que a Oliver Wyman julga serem idôneas, no entanto, a Oliver Wyman não presta qualquer declaração quanto à exatidão ou completude dessas informações e aceitaram essas informações sem realizar verificação adicional. Os resultados contidos neste relatório podem conter previsões baseadas em dados atuais e tendências históricas. Todas essas previsões estão sujeitas a riscos e incertezas inerentes. A Oliver Wyman não se responsabiliza pelos resultados efetivos ou eventos futuros.

As opiniões contidas neste relatório são válidas apenas para os fins aqui indicados e na data deste relatório. Nenhuma obrigação é assumida no sentido de revisar este relatório a fim de refletir as mudanças, eventos ou condições que vierem a ocorrer após a presente data.

Copyright © 2019 Oliver Wyman

OLIVER WYMAN