

O que fazer para melhorar a eficiência dos servidores públicos e reduzir as despesas de pessoal do governo?

Marcos Mendes¹

Esse texto propõe diretrizes para a política de admissão e gerência de pessoal no Governo Federal, tendo por objetivo: elevar o estímulo à produtividade, evitar a admissão excessiva de pessoal, melhorar a qualidade do pessoal selecionado para o serviço público, facilitar a alocação mais eficiente da mão-de-obra disponível e reduzir o custo da folha de pagamento.

1. Cada órgão deve focar esforços em sua área-fim. É comum que as instituições públicas percam foco em suas áreas-fim, permitindo o crescimento excessivo das atividades-meio ou secundárias; com conseqüente necessidade de contratar pessoal para essas áreas.

É preciso permanentemente reavaliar as estruturas organizacionais, “aparando” a expansão das atividades de apoio, de divulgação, ou acessórias; bem como evitando a duplicação de estruturas e promovendo a automação de tarefas rotineiras, que leva a ganhos de eficiência e redução da necessidade de pessoal.

2. Planejamento da força de trabalho e cronograma anual de concursos. Um órgão central, como o Ministério do Planejamento, deve montar um planejamento das necessidades de força de trabalho do governo com horizonte de cinco anos ou mais para as admissões.

A partir daí, deve ser fixado um cronograma de concursos, a serem realizados anualmente, em data preestabelecida, para praticamente todas as carreiras. Seria uma regularidade similar à dos concursos vestibulares das universidades.

Atualmente os concursos públicos são realizados sem regularidade temporal, por decisão negociada entre o órgão contratante e o Ministério do Planejamento. Sabedores da dificuldade de se aprovarem novas admissões futuras, e cientes do custo de transação envolvido na negociação para abertura de concurso, os gestores públicos têm incentivos para superestimar o número de servidores necessários. Abrem vagas em excesso e, além disso, realizam concursos com prazo de validade máximo permitido pela Constituição (4 anos), deixando uma lista de espera a ser convocada ao longo desse período.

Isso gera diversos problemas. Primeiro, os indivíduos da lista de espera tendem a montar *lobby* para garantir e acelerar sua convocação, o que gera mais custo de transação e induz a contratação de mais servidores que o necessário. Segundo, os concursos se tornam grandes eventos, com número elevado de candidatos, o que eleva o custo de realização dos certames. Terceiro, deixa de haver uma substituição gradativa dos servidores que ano após ano saem de atividade, pois há grande intervalo entre um concurso e outro, com prejuízo à memória institucional.

3. Melhorar a qualidade dos concursos públicos. Nos concursos públicos as questões de múltipla escolha têm maior peso. Dado que os concursos são grandes eventos, opta-se por um método de teste que facilite a correção por meio eletrônico.

As provas raramente são focadas nos assuntos e habilidades estritos que serão requeridos do candidato ao longo da vida profissional. É costume cobrar dos candidatos

¹ Doutor em Economia (IPE/USP). Consultor Legislativo do Senado Federal

um tipo de conhecimento enciclopédico, superficial, com amplo espectro de matérias (direito penal, direito civil, direito constitucional, orçamento e contabilidade pública, economia, ciência política, administração, regulamento interno dos órgãos, etc.). Isso leva os candidatos a uma extenuante preparação, baseada no aprendizado pouco profundo de matérias (a famosa “decoreba”) que, passado o concurso, raramente lhes serão de interesse ou de alguma utilidade.

A tendência é que sejam aprovados nos concursos os jovens candidatos a primeiro emprego, que têm tempo suficiente para dedicar ao estudo intensivo das matérias exigidas nas provas. Profissionais mais experientes, com bagagem e habilidade profissional que seriam muito importantes ao setor público, simplesmente não têm condições de parar de trabalhar durante vários meses para se dedicarem ao estudo do programa do concurso.

Além de reduzir a importância das questões objetivas, seria importante aumentar a importância das questões dissertativas (nas quais é possível avaliar a capacidade de argumentação e a habilidade para escrever); reduzir a amplitude de matérias cobradas, focando naquelas de importância direta para o exercício profissional; dar preferência ao teste de habilidade cognitiva (testes de raciocínio e lógica) em detrimento do conhecimento decorado; e aumentar o peso atribuído ao histórico profissional e aos títulos acadêmicos.

A implantação de um cronograma de concursos anuais, com menor número de vagas e candidatos, conforme sugerido no item 2, viabilizaria esse tipo de modificação nos concursos, pois seria menor o número de candidatos e de avaliações a corrigir.

4. Mudar o foco dos cursos de formação. Uma vez que os concursos públicos tendem a selecionar jovens pouco experientes, há a necessidade de “treinar” aprovados antes do início do efetivo exercício das suas funções. Surgem, então, os longos (e caros) cursos de formação. Contudo, os cursos de formação acabam repetindo a fórmula usada nos concursos: ministrar aulas sobre conteúdo acadêmico, muitas vezes na modalidade *express*, apresentando-se uma visão introdutória e superficial de grande quantidade de disciplinas acadêmicas.

Se fossem selecionados para o setor público profissionais mais experientes, com conhecimento nas áreas específicas que serão demandadas na atividade laboral cotidiana, a política de formação poderia focar o desenvolvimento ao longo da carreira. Os servidores se candidatariam para periódicas e regulares licenças para estudo, no âmbito de um programa de treinamento da instituição, focado na missão e nos objetivos principais daquela organização.

Esse seria um incentivo à qualidade e produtividade dos servidores, que procurariam ser mais aplicados em suas atividades, como forma de se credenciar a um desses programas de treinamento ao longo da carreira. Principalmente se o sucesso na conclusão do curso fosse premiado com um adicional à remuneração.

5. Evitar o excesso de qualificação. Um equívoco comumente observado é a exigência de formação escolar em nível mais elevado que o necessário para o exercício da função, na suposição de que isso levará a uma seleção de pessoal melhor qualificado.

Isso não necessariamente é correto. Moriconi² mostra que, tendo em vista que as remunerações oferecidas a professores do ensino básico não são atrativas, e que pessoas com nível superior têm alternativas de emprego com melhor remuneração, ao se exigir nível superior completo para o ingresso na carreira, as vagas para professor acabam atraindo os indivíduos de nível superior com menor qualidade profissional.

Se não fosse exigido o nível superior completo, é possível que jovens talentosos, ainda cursando a universidade, se sentissem atraídos pela remuneração oferecida. A exigência de nível superior, nesse e em outros casos similares, em vez de selecionar os melhores, acaba selecionando os piores.

6. Ascensão funcional por mérito. Ao longo da vida profissional as pessoas estudam, melhoram suas qualificações e podem se tornar sobrequalificadas para o exercício da função para a qual foram inicialmente contratadas. Um jovem, admitido aos vinte anos de idade para exercer funções de nível médio, pode se formar, realizar cursos de especialização, etc. Manter-se com as mesmas tarefas que exercia aos vinte anos, ao longo de toda a vida funcional, é algo bastante frustrante. A tendência é que essas pessoas se tornem desmotivadas para a realização de suas tarefas.

No atual quadro constitucional não é permitido fazer concursos para ascensão interna no setor público. A opção para esse profissional passa a ser a de fazer concurso público para uma nova carreira. Porém, como visto nos itens 2 e 3, os concursos públicos, em seus modelos atuais, exigem um esforço elevado de preparação, e dão pouca importância à experiência profissional acumulada. Há, portanto, um alto custo de transição na opção de “começar de novo” em uma nova carreira, por meio de novo concurso público.

Por isso, seria importante a regulamentação da possibilidade de ascensão funcional, de atividades de nível médio para outras de nível superior, por meio de concursos internos. Esses concursos, praticados anteriormente à vigência da Constituição de 1988, têm um histórico de manipulação em favor de apadrinhados e de uso como mecanismo indevido de elevação geral de remunerações. Seria preciso adotar mecanismos de transparência para evitar tal problema.

7. Carreiras não vinculadas a órgãos específicos. É preciso aumentar a possibilidade de um mesmo servidor ser alocado em diferentes órgãos da administração. Desde o final dos anos noventa houve uma tendência de criação de carreiras vinculadas a um determinado órgão. Temos, por exemplo, o “Plano Especial de Cargos da Cultura”, cujos servidores ficam vinculados ao Ministério da Cultura, o “Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda”, etc.

Essa foi uma forma encontrada pelas lideranças sindicais e corporativas dos servidores para melhorar a sua remuneração e estimular a coesão em torno dos interesses de classe, reduzindo seus custos de decisão coletiva.

O resultado disso foi uma redução da possibilidade de remanejamento de pessoal entre órgãos. Um “Analista Ambiental” que realize atividades burocráticas e gerenciais no Ministério do Meio Ambiente não encontrará espaço para realizar atividades similares no Ministério dos Transportes: ao se transferir, perderá a gratificação que recebe no

² Moriconi, G. (2008) *Os professores públicos são mal remunerados nas escolas brasileiras? Uma análise da atratividade da carreira do magistério sob o aspecto da remuneração*. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. Mestrado em Administração Pública e Governo.

órgão de origem e não poderá receber gratificação similar paga no órgão de destino, pois não pertence à carreira daquele órgão.

Caso haja excesso de pessoal no primeiro Ministério e escassez no segundo, é reduzida a possibilidade de se solucionar esse desequilíbrio por meio de realocação de pessoal.

8. Competição e mérito na distribuição de funções comissionadas e de Direção e Assessoramento Superior (DAS). A maior mobilidade horizontal, tratada no item anterior, facilitaria a criação de um ambiente de competição, meritocracia e aumento de produtividade: as funções gratificadas ou DAS oferecidas por um órgão poderiam, a critério de seus dirigentes, ser alocadas por meio de abertura de concorrência eletrônica, a ser disputada por servidores de diversos órgãos.

9. Reformulação e enxugamento das funções de confiança e DAS. Nos anos recentes houve um grande incremento no número de funções e cargos que podem ser livremente nomeados pelo gestor público, sem a exigência de que o escolhido seja servidor público de carreira. O número de DAS pulou de 17,6 mil para 21,2 mil entre 2003 e 2009: um crescimento de 20,5%.

Isso é prejudicial não apenas pela tendência ao acúmulo de excesso de pessoal, como também por gerar descontinuidade no processo de trabalho. A cada troca de governo, milhares de gestores e assessores de nível superior e intermediário são substituídos, com a quebra de ritmo do trabalho e perda da memória das organizações. Isso sem contar o elevado risco de que as nomeações políticas levem à escolha de pessoas de baixo nível técnico ou não identificadas com as metas de longo prazo das instituições para as quais foram nomeadas.

Essas contratações revelam uma contradição. Por um lado, é banido o instrumento da ascensão funcional, como visto no item 6, sob o argumento de que a seleção de mérito deve ser por concurso. Por outro lado, usa-se e abusa-se da contratação sem qualquer concurso, para cargos em comissão.

É preciso extinguir os cargos e funções de livre provimento nos níveis intermediários e básicos da administração. A entrada de não-servidores na administração ficaria restrita aos de alta hierarquia, de cunho político.

10. Uso parcimonioso da gratificação por desempenho. Sempre que se fala em premiar o mérito, surge a idéia da avaliação de desempenho pessoal, pagando-se gratificações aos servidores bem avaliados.

Esse procedimento, contudo, tem-se mostrado pouco eficaz. Uma má avaliação deteriora as relações pessoais entre superior (avaliador) e subordinado (avaliado), gerando hostilidade. A tendência é a de se conceder avaliação máxima a todos.

Por isso, esse tipo de mecanismo deve ser usado exclusivamente nos casos em que seja possível medir, de forma exógena e independente, o desempenho coletivo. Por exemplo, gratificar servidores das escolas cujos alunos apresentem bons rendimentos em testes de proficiência, ou gratificar auditores fiscais por atingirem a meta de arrecadação.

Do contrário, o mérito deve ser premiado por outros mecanismos, como a rapidez na ascensão funcional ao longo da carreira (vide item 11) ou o acesso a funções comissionadas por meio de processos competitivos (vide item 8).

11. Progressão seletiva ao longo da carreira. Historicamente as progressões dos servidores a níveis mais elevados de suas carreiras têm sido feitas por tempo de serviço, o que não estimula o bom desempenho.

Para tornar esse quadro ainda mais desestimulante, houve uma tendência ao estreitamento na diferença de remuneração entre o nível inicial e o nível final de remuneração das carreiras, tornando pouco relevante o avanço para os próximos níveis.

Marconi³ mostra, por exemplo, que para os auditores fiscais essa diferença caiu de 75% para 26%, para os analistas do Banco Central do Brasil reduziu-se de 117% para 40%, para os Técnicos de Seguro Social de 117% para 75%.

Deve-se ampliar a diferença de remuneração entre o nível inicial e final. A segunda providência seria reduzir a prática de concessão de gratificações com valores uniformes a todos os servidores da carreira. Em terceiro lugar, é preciso encontrar mecanismos de promoção ao longo da carreira que privilegiem o mérito.

Um mecanismo possível seria fixar um número de vagas para promoção sempre menor que o de candidatos à promoção. O critério para promoção seria o mérito, definindo-se os escolhidos por um colegiado de superiores (evitando-se a decisão individual do chefe direto).

O estabelecimento de um “funil” de vagas, muito similar ao que existe no sistema de promoção de oficiais militares, serviria para acelerar a ascensão dos servidores de melhor desempenho.

12. Fixação dos vencimentos a partir de comparações com o setor privado. A fixação dos vencimentos para cada carreira tem sido feita de forma *ad hoc*, ao sabor das pressões sindicais e corporativas. Os percentuais de reajustes no setor público devem acompanhar aqueles praticado no setor privado, para atividades que exijam escolaridade e experiência similares.

13. Regulamentação do direito de greve. Devido à não regulamentação do dispositivo constitucional que estabelece o direito de greve dos servidores, as organizações sindicais de servidores encontram espaço para realizar greves sem sofrer punições, o que permite que se mantenham greves longas, sem a preocupação de se manter um nível mínimo de funcionamento dos serviços essenciais.

Uma decisão do Supremo Tribunal Federal estipulou que, na ausência da lei regulamentadora da greve no setor público, deveriam ser aplicadas as regras (mais disciplinadoras) vigentes no setor privado. A aplicação dessa decisão, contudo, depende da disposição política do governo, que quase sempre tem sido de condescendência com os grevistas.

14. Regulamentação da previdência complementar dos servidores públicos. As Emendas Constitucionais nº 20, de 1998 e nº 41, de 2003 criaram a possibilidade de se estabelecer um regime de previdência complementar para os servidores públicos. A idéia é aproximar as regras do atual sistema de aposentadorias do Regime de Próprio de Previdência Social (RPPS), dos servidores públicos, àquelas vigentes no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que abarca os trabalhadores do setor privado.

Atualmente as aposentadorias e pensões no setor público podem atingir valores muito superiores ao teto legal imposto aos trabalhadores do setor privado. A

³ Marconi, N. (2010) *A gestão recente de recursos humanos no Governo Federal e sugestões de políticas*. Fundação Getúlio Vargas, mimeo, São Paulo.

Constituição, a partir da aprovação das emendas acima citadas, prevê a possibilidade da criação, por lei ordinária do poder executivo (federal, estadual, distrital ou municipal) de um regime de previdência complementar. A partir do início do funcionamento dessa previdência complementar, o RPPS pagaria, a seus participantes, aposentadorias e pensões em valor até o limite máximo do RGPS.

A previdência complementar dos servidores públicos funcionaria sob o regime de contribuição definida, ou seja, a aposentadoria futura seria calculada com base no valor da poupança individual acumulada pelo servidor, a partir de contribuições suas e do governo empregador. Isso garantiria a solvência de longo prazo da previdência dos servidores e desoneraria o Tesouro da obrigação de custear o déficit gerado no sistema atual.

Para ler mais sobre o tema:

Marconi, N. (2010) *A gestão recente de recursos humanos no Governo Federal e sugestões de políticas*. Fundação Getúlio Vargas, mimeo, São Paulo.

Mendes, M. (2010). POLÍTICA DE PESSOAL DO GOVERNO FEDERAL: diretrizes para maior produtividade, qualidade, economicidade e igualdade. In: Senado Federal. *Agenda Legislativa para o Desenvolvimento Nacional*. Senado Federal, Brasília, DF.

OECD (2010) *OECD reviews of human resource management in government: Brazil 2010 – Federal Government*, mimeo.