

EFICIÊNCIA DA MÁQUINA PÚBLICA NO BRASIL

08 DE JUNHO DE 2018

Ana Carla Abrão Costa

O Motivação

- A melhoria na **qualidade dos serviços públicos** é acima de tudo uma questão de **igualdade de oportunidades** pois estamos falando de educação, saúde, segurança, rede de proteção social
- Isso só acontecerá a partir de uma transformação no modelo de **gestão de pessoas no serviço público**, com com conceitos amplamente difundidos no setor privado.
- **Aumento de produtividade, eficiência nos gastos e resultados efetivos** são fundamentais para garantir um País mais justo, mais igualitário e que cresce e fomenta o desenvolvimento econômico e social da sua população
- Essa mudança tem como **ponto de partida o espaço fiscal necessário** para promover a transformação do setor público brasileiro

Agenda

- 1** | Estabilidade constitucional e leis infra-constitucionais locais
- 2** | Custo do atual modelo e eficiência da gestão fiscal
- 3** | Experiência Oliver Wyman no Brasil
- 4** | Considerações finais

A estabilidade dos servidores públicos está garantida pela Constituição de 88, que também cria o Regime Jurídico Único

ARTIGO 39 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas”

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19 DE 1998

"Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.
§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:
III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa
§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

Enquanto o **regime jurídico deve ser único**, os **planos de carreira e definição dos cargos podem ser diferentes e individuais** para cada órgão.

Para tal, cada entidade tem **autonomia de definição de suas leis**, consideradas **infra-constitucionais**

A **emenda 19 inclui avaliação de desempenho como condicionante para aquisição de estabilidade e possibilidade de demissão por performance**

A complexidade e a excessiva pulverização do arcabouço legal no nível infra-constitucional gera dificuldades para a gestão de pessoas, desenvolvimento de competências, alocação eficiente de recursos

- Existe um **grande número de leis e estatutos específicos** por carreira não excludentes e complementares:

① Estatuto geral dos funcionários públicos

② Lei para quadro dos profissionais da saúde

③ Lei para quadro dos profissionais da educação

④ Lei para quadro dos profissionais da cultura, esporte e lazer

....

- ... que **combinados com processos burocratizados e pouco eficazes**, engessaram os entes públicos e tornaram a **gestão de pessoas** cada vez mais difícil

Precisamos resgatar a capacidade de gerir pessoas no setor público, garantindo melhor qualidade nos serviços prestados

A maioria dos países da Europa têm políticas de estabilidade para o setor público mais flexíveis que o Brasil – alguns se assemelham ao setor privado

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

Fonte: OECD



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



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

Fonte: OECD



Espanha



- Não pode demitir por reestruturação
- Não há políticas regulares de demissão voluntária
- Os funcionários de carreira só deixam de ser empregado público se pedir demissão, atingir a idade máxima (65, prorrogáveis até 70 anos), perder a nacionalidade espanhola, for preso, for declarado incapacitado fisicamente

Fonte: OECD, Artigo 63 do Ley del Estatuto Básico del Empleado Público



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

Fonte: Governo do Reino Unido



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

Fonte: RWV Advogados



Além disso, por padrão, a performance é aplicada em vários estágios do ciclo de gestão de pessoas

Avaliação de desempenho



Descrição:

- Profissionais tem seu desempenho aferido periodicamente, por meio de métricas e metas transparentes, alinhadas à estratégia e normalizadas

Situação no funcionalismo público no Brasil:

- 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



Descrição:

- Tipicamente, as políticas de gestão de pessoas estão vinculadas ou são afetadas pelo desempenho individual do profissional

Situação no funcionalismo público no Brasil:

- **Pouca ou nenhuma vinculação das políticas de gestão de pessoas com mérito individual**, limitando a busca por resultados individuais diferenciados

Progressão por desempenho



Descrição:

- A progressão na carreira, bem como alavancagem de oportunidades internas de crescimento, são amparadas fundamentalmente no desempenho individual

Situação no funcionalismo público no Brasil:

- 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



Descrição:

- Os profissionais consistentemente mais bem avaliados são privilegiados em promoções internas, chegando aos níveis superiores da organização

Situação no funcionalismo público no Brasil:

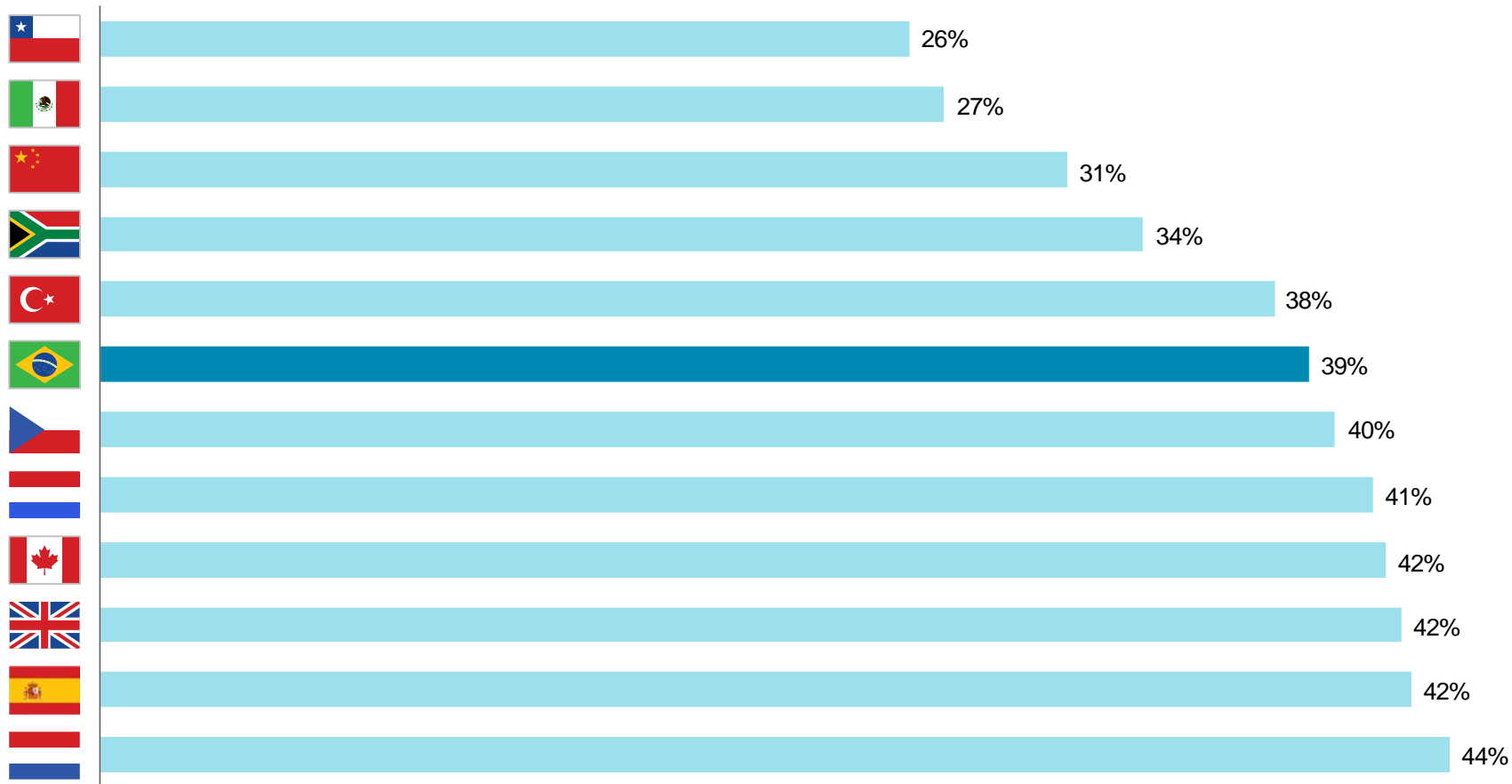
- **Progressão e promoções são garantidas por lei**, consequentemente, **todos chegam ao topo** mais cedo ou mais tarde, **independentemente de sua performance ou de necessidade estrutural**

Agenda

- 1 Estabilidade constitucional e leis infra-constitucionais locais
- 2 Custo do atual modelo e eficiência da gestão fiscal
- 3 Experiência Oliver Wyman no Brasil
- 4 Considerações finais

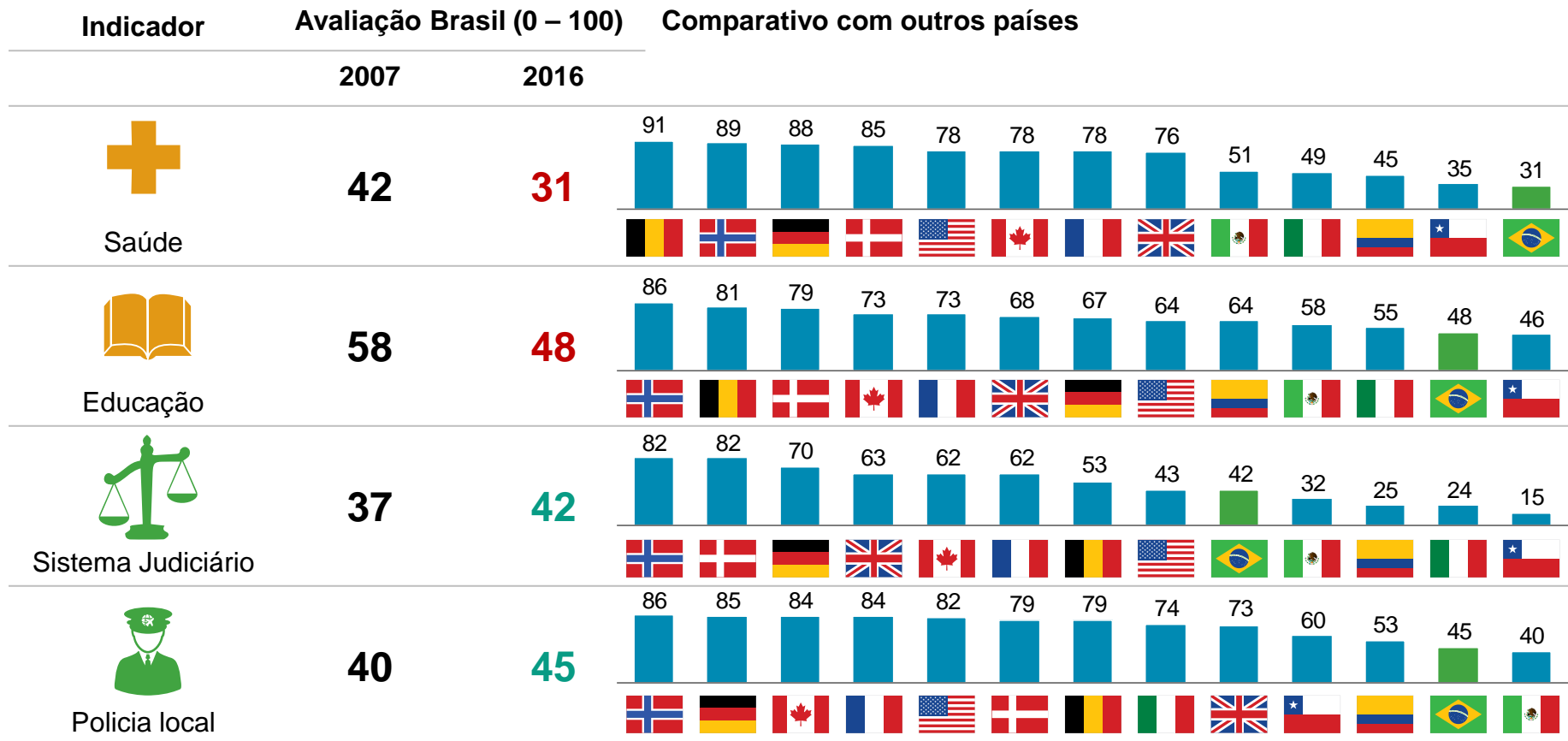
Gastos do setor público atingiram um patamar equivalente a 39% do PIB em 2016, valor próximo ao de países europeus

Gastos do setor público em relação ao PIB % do PIB, 2016



Porém os serviços públicos oferecidos são mal avaliados pela população

Avaliação dos nível de satisfação social

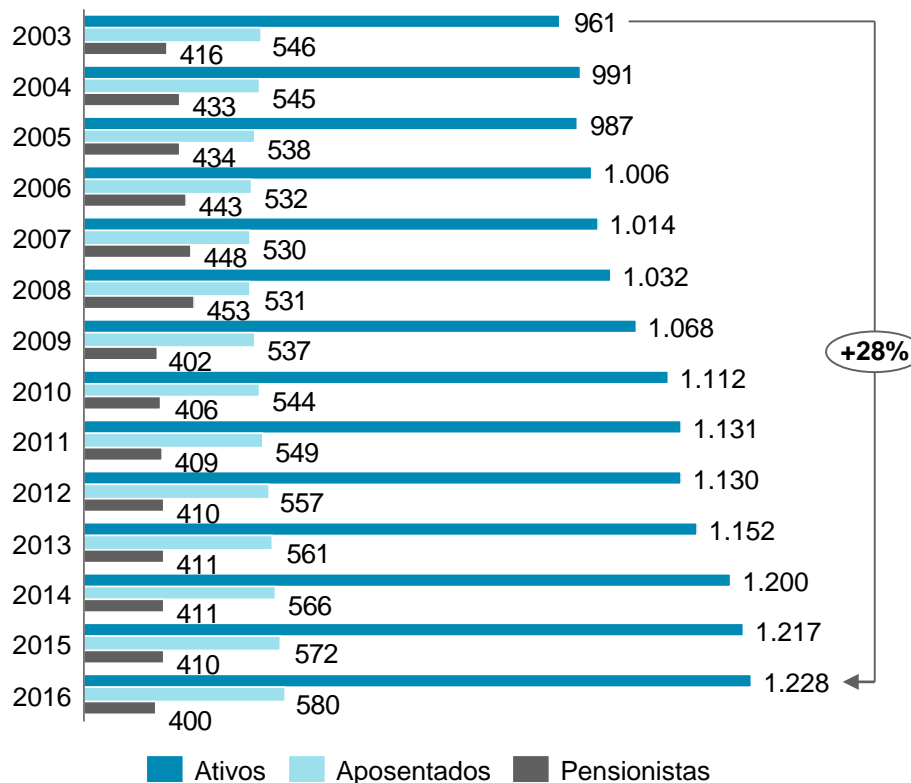


Fonte: OECD

Entre 2003 e 2016, o número de servidores ativos do governo federal aumentou 28%, enquanto o gasto com pessoal aumentou 56%

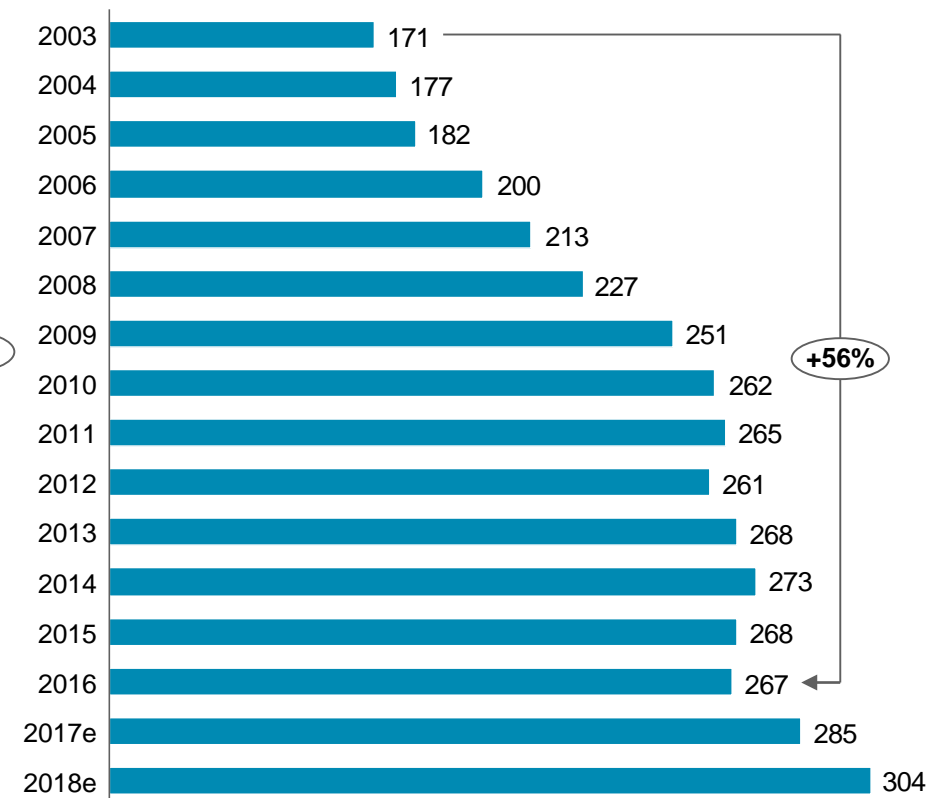
Número de servidores do governo federal

milhares de pessoas



Gasto com pessoal e encargos sociais

R\$ bilhões, em termos reais

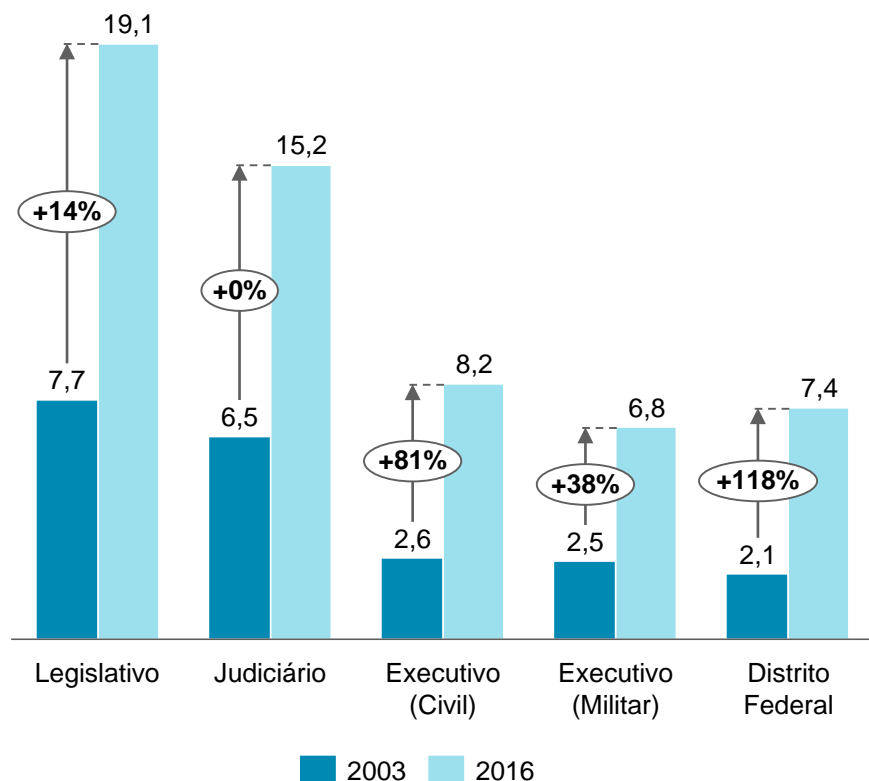


Esse aumento se propaga para gastos da Previdência Social nas próximas décadas

O crescimento dos gastos acima do número de servidores se dá pelo aumento dos proventos médios mensais, e há ainda o gasto com os benefícios

Proventos médios mensais

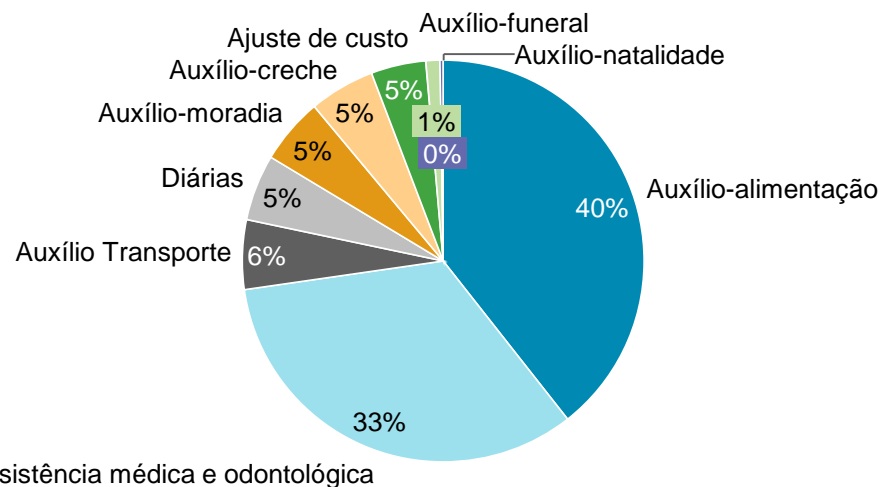
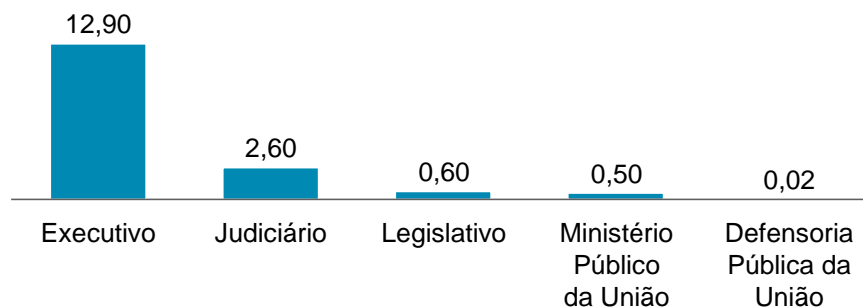
R\$ mil, crescimentos em termos reais



Fonte: Ministério do Planejamento

Gastos com benefícios

- Benefícios para funcionários públicos totalizaram **R\$ 16,6 bilhões em 2016**, um crescimento real de 23% no período entre 2012 a 2016



Afastamentos remunerados e manutenção de servidores em cargos obsoletos representam custos adicionais e perda de eficiência da máquina

Afastamentos longos e caros



Maiores custos entre os afastados

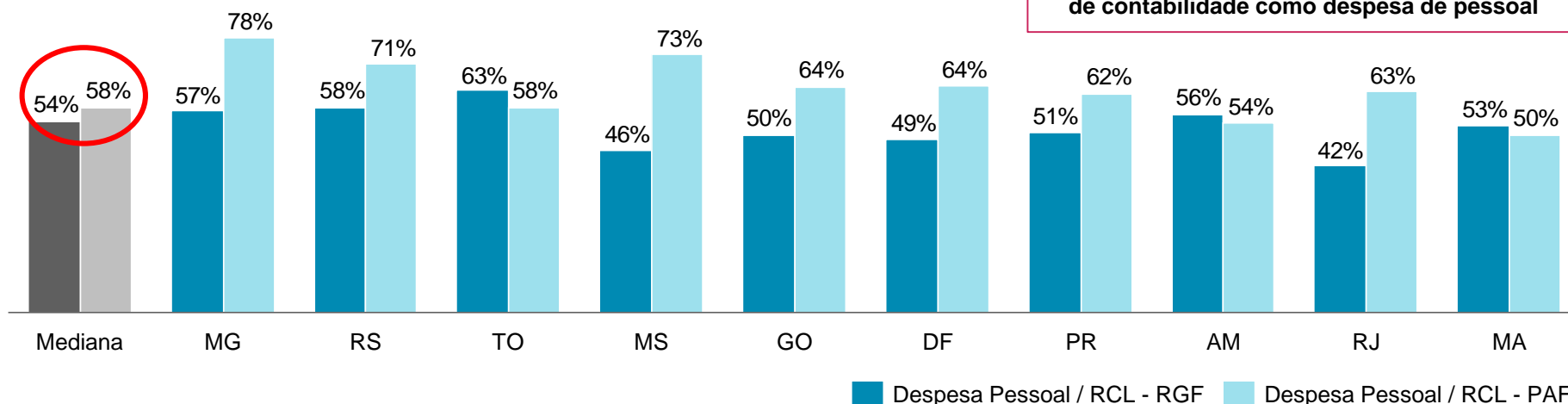
#	Tempo Afastado	Valor mês (R\$)	Total pago (R\$)
1	17 anos, 11 meses	62.884	13.520.092
2	13 anos, 7 meses	51.176	8.341.641
3	18 anos, 1 mês	37.210	8.074.559
4	16 anos, 8 meses	39.807	7.961.322
5	22 anos, 3 meses	26.115	6.972.574

Manutenção de servidores em cargos obsoletos

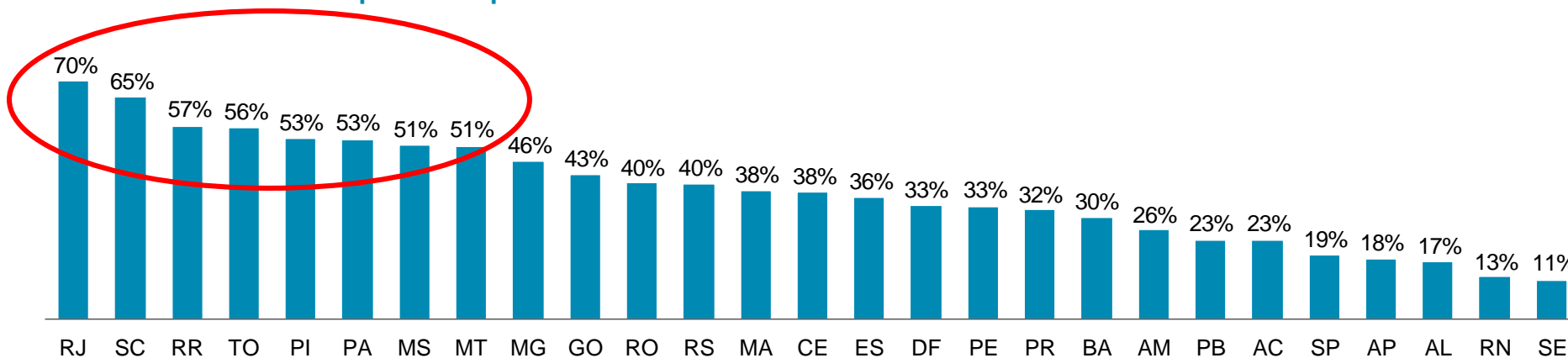
- Através do decreto 9.262, publicado no Diário Oficial da União em 10 de janeiro de 2018, foi autorizada a extinção de **60.923 cargos** na estrutura do Executivo Federal
- Os cargos extintos incluem as seguintes funções:
 - Telefonista
 - Editor de Video Tape
 - Assistente de Som
 - Datilógrafo
 - Digitador
- Entre esses cargos, **23.051 (6% do quadro de pessoal)** são ocupados por servidores, portanto estes cargos **somente serão extintos quando estiverem vagos**

Quando observamos os Estados, a despesa com pessoal apresenta crescimento nos últimos anos, e compromete mais de 50% das receitas

Porcentagem da despesa pessoal sobre a receita corrente líquida



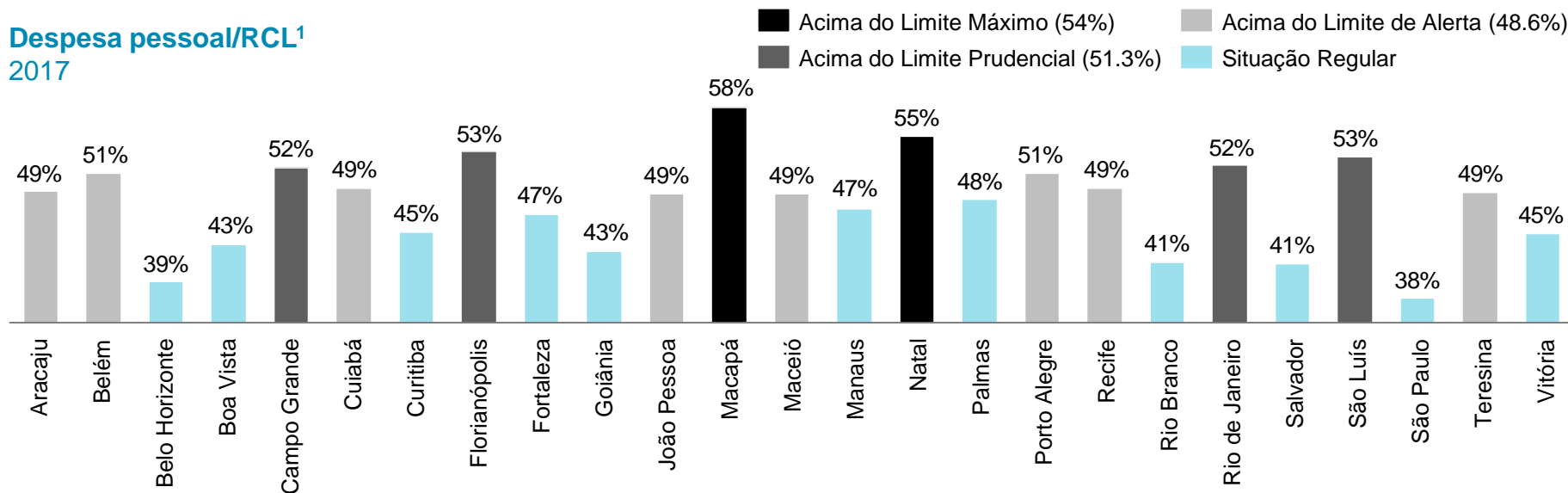
Crescimento real da despesa com pessoal entre 2009 a 2015



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Nos municípios, a despesa com pessoal vem comprometendo mais de 40% das receitas e tem apresentado tendência de crescimento

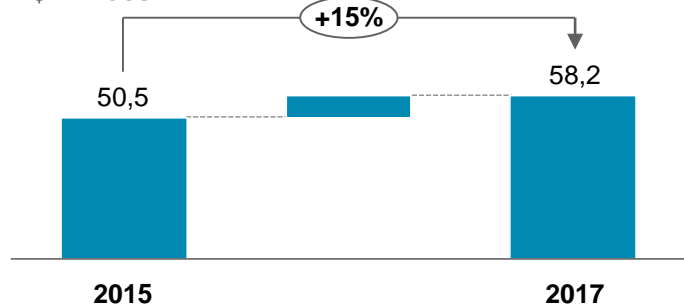
Despesa pessoal/RCL¹ 2017



Crescimento real em despesa com pessoal

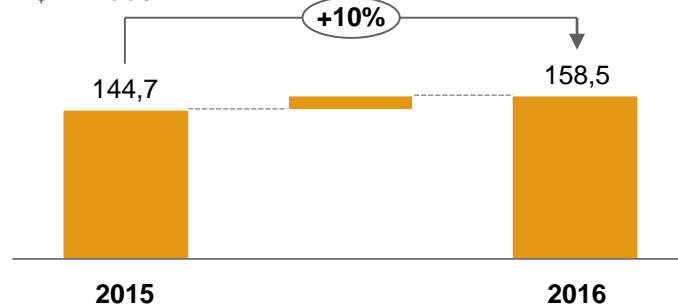
Nas capitais

R\$ Bilhões



Municípios

R\$ Bilhões



Apenas 1387 municípios (~25%) apareciam nas duas bases do RGF e foram considerados

1. Prefeitura de Porto Velho (RO) não publicou dados para 2017 portanto seus valores de 2015 não foram considerados nas análises de capitais
 Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Para alterar esse cenário é fundamental resgatarmos os pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal



Agenda

- 1 Estabilidade constitucional e leis infra-constitucionais locais
- 2 Custo do atual modelo e eficiência da gestão fiscal
- 3 Experiência Oliver Wyman no Brasil**
- 4 Considerações finais

Nós avaliamos o estatuto dos funcionários públicos de um ente subnacional a fim de identificar oportunidades de redução de despesas e aumento de eficiência

ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	
LEI Nº 4.888 DE 30 DE OUTUBRO DE 2009	
ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO ¹	
Índice	
TÍTULO I- DISPOSIÇÕES PRELIMINARES	3
TÍTULO II - DO PROVIMENTO, DO EXERCÍCIO E DA VACÂNCIA DE CARGOS	4
CAPÍTULO II - DO EXERCÍCIO	10
CAPÍTULO III - DA VACÂNCIA DE CARGOS	13
TÍTULO III - DO TEMPO DE SERVIÇO E DA PROGRESSÃO FUNCIONAL	14
CAPÍTULO I - DO TEMPO DE SERVIÇO	14
CAPÍTULO II - DA PROMOÇÃO	15
CAPÍTULO III - DO ACESSO	17
CAPÍTULO IV - DA TRANSPOSIÇÃO	17
TÍTULO IV - DOS DIREITOS E VANTAGENS DE ORDEM PECUNIÁRIA	18
CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES PRELIMINARES	18
CAPÍTULO II - DO VENCIMENTO, DO HORÁRIO E DO PONTO	18
CAPÍTULO III - DAS GRATIFICAÇÕES	19
CAPÍTULO V - DA SEXTA PARTE DO VENCIMENTO	21
CAPÍTULO VI - DO SALÁRIO-FAMÍLIA E DO SALÁRIO-ESPOSA	21
CAPÍTULO VII - DAS OUTRAS CONCESSÕES PECUNIÁRIAS	22
TÍTULO V - DOS DIREITOS E VANTAGENS DE ORDEM GERAL	23
CAPÍTULO I - DAS FÉRIAS	23
CAPÍTULO II - DAS LICENÇAS	24
CAPÍTULO III - DO ACIDENTE DO TRABALHO E DA DOENÇA PROFISSIONAL	27
CAPÍTULO IV - DA DISPONIBILIDADE	27
CAPÍTULO V - DA APOSENTADORIA	28

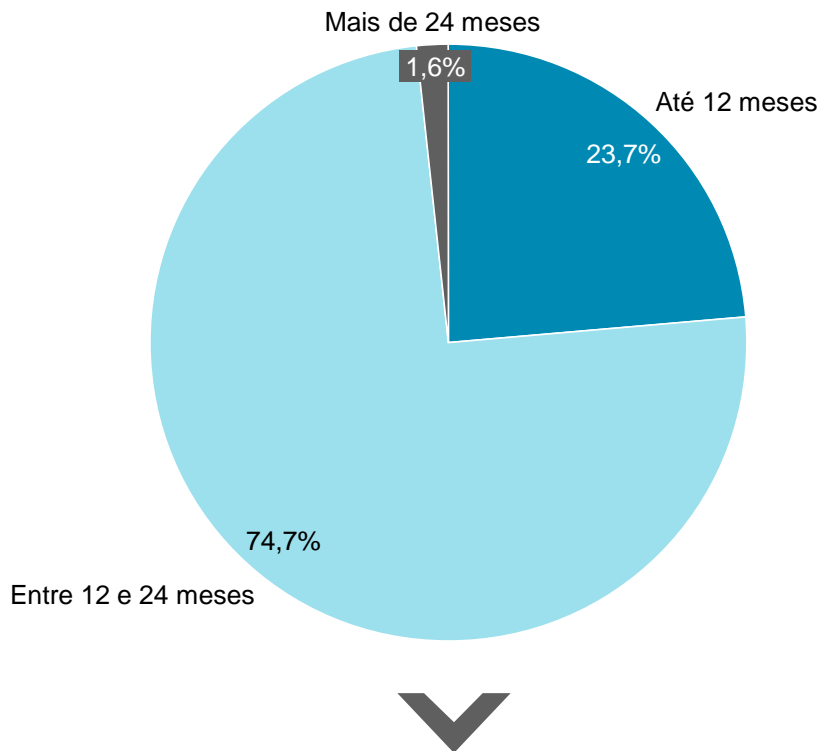
¹ Analisado em Novembro de 2014



- Em uma **análise inicial** foram identificadas **24 oportunidades de redução de despesas e aumento de eficiência**:
 - **17 iniciativas** passíveis de implementação por meio do aprimoramento de dispositivos previstos no **estatuto dos funcionários públicos**
 - **7 oportunidades** com perfil mais estrutural e que têm sido **adotadas por grandes organizações ao redor do mundo**.
- A implementação de tais iniciativas contribuirá para que se adote **conceitos mais modernos de gestão de pessoas**, amplamente difundidos no setor privado.
- **Cada oportunidade foi avaliada por três critérios distintos¹**, a fim de permitir aferição do grau de dificuldade de implementação versus impacto, abrindo a oportunidade para também definir níveis de priorização:
 - **Impacto financeiro**: Estimativa qualitativa do impacto financeiro de cada oportunidade
 - **Prazo para efetivação**: Tempo necessário para que a oportunidade se traduza em benefícios financeiros
 - **Complexidade**: Avaliação do nível de complexidade para implementação e custo político – este deverá ser discutido e avaliado em conjunto com a Secretaria de Gestão
- Por fim, **as oportunidades foram agrupadas em duas categorias**, baseadas em sua avaliação
 - **“Ganhos rápidos”**: Oportunidades com curto prazo para efetivação do benefício e complexidade média ou baixa
 - **“Benefícios de longo prazo”**: Oportunidades com prazo para efetivação do benefício e impacto financeiro médio ou alto, e complexidade alta

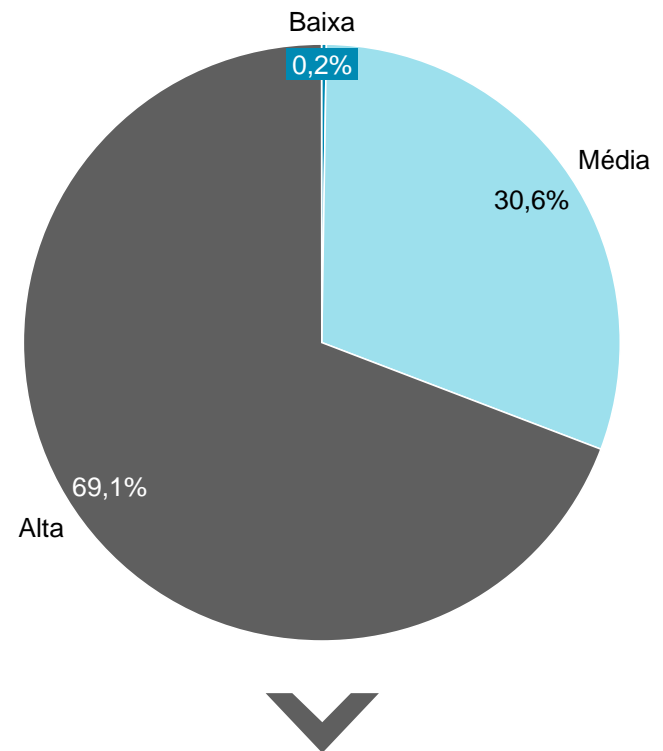
Para se atingir grandes impactos financeiros é necessário maior prazo para efetivação e complexidade de implementação...

Impacto financeiro das oportunidades segmentado por prazo para efetivação



Aproximadamente 75% do impacto financeiro precisaria de +12 meses para ser implementado

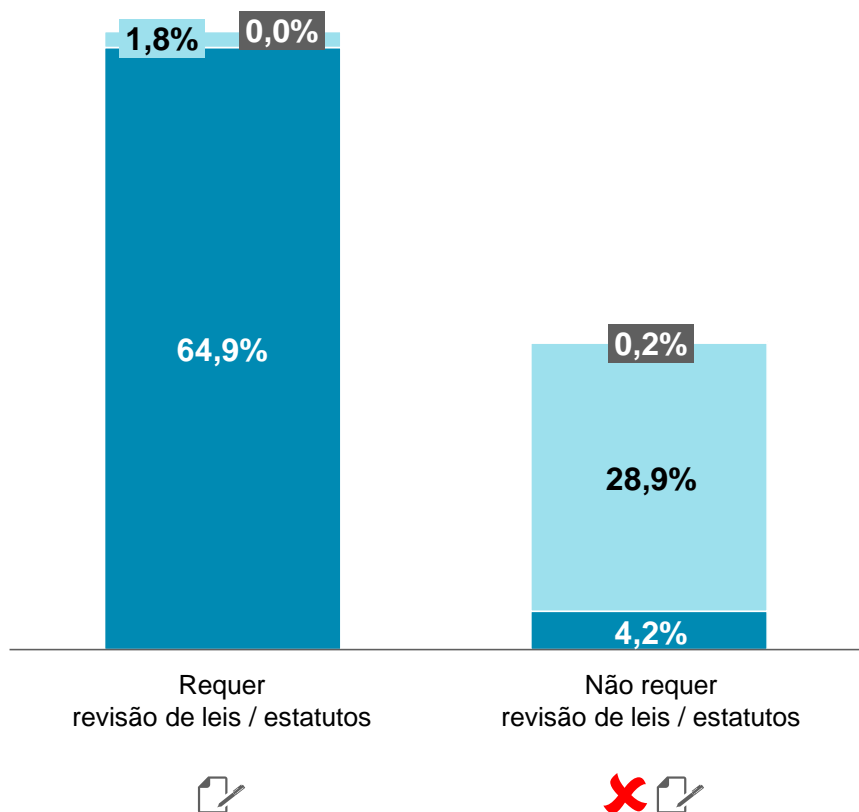
Impacto financeiro das oportunidades segmentado por complexidade



Menos de 0.5% do impacto financeiro é de baixa complexidade para ser atingido

...em particular devido a oportunidades atreladas a revisão de leis e estatutos, porém existem ganhos significativos que não requerem revisão

Impacto financeiro das oportunidades



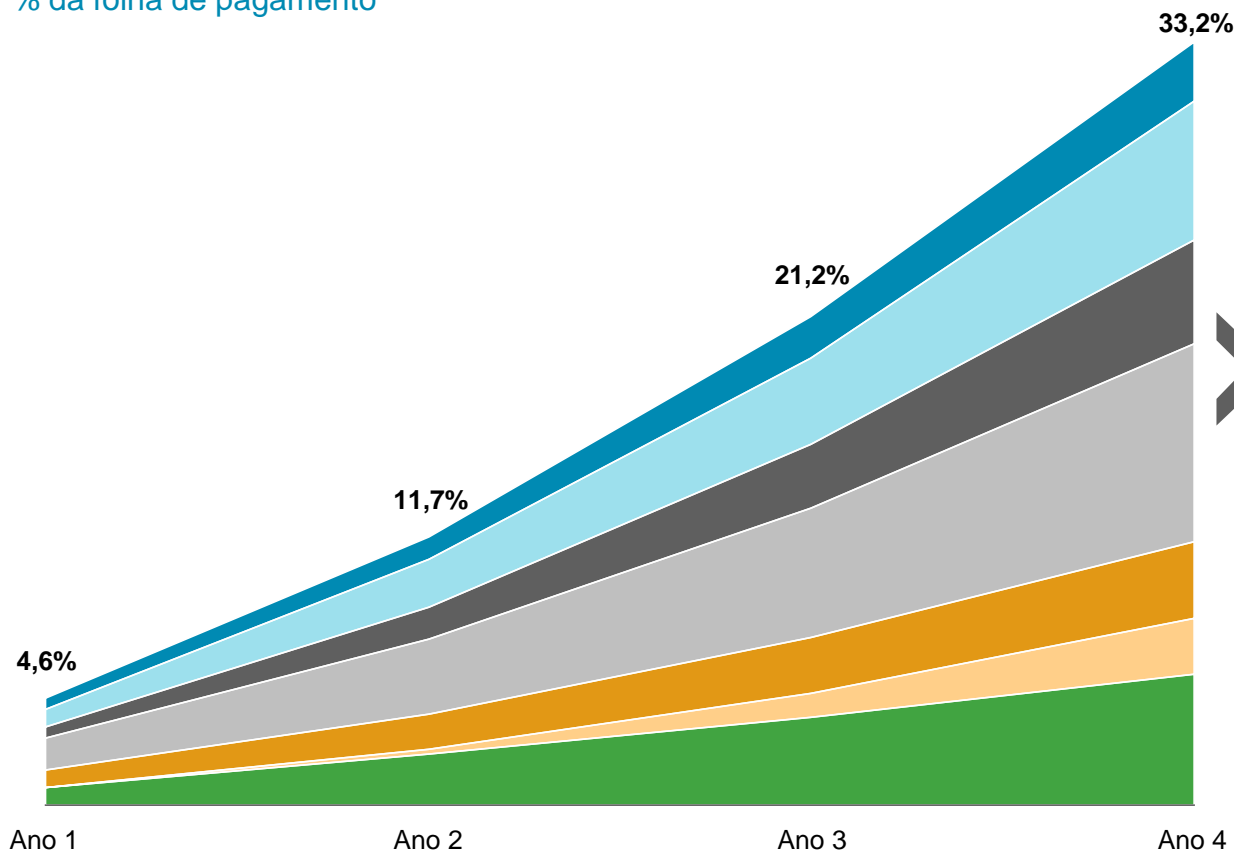
- **~67% do impacto financeiro requer a revisão do estatuto** ou leis relacionadas a direitos / compensação de funcionários públicos
- Por outro lado, **~33% do impacto financeiro** calculado pode ser **atingido sem a revisão do estatuto**

Complexidade de implementação ■ Baixa ■ Média ■ Alta

Ao projetar o potencial impacto financeiro para um período de quatro anos, observa-se um impacto financeiro de até 33% do total da folha

Dados sanitizados

Projeção do impacto financeiro em período de 4 anos % da folha de pagamento



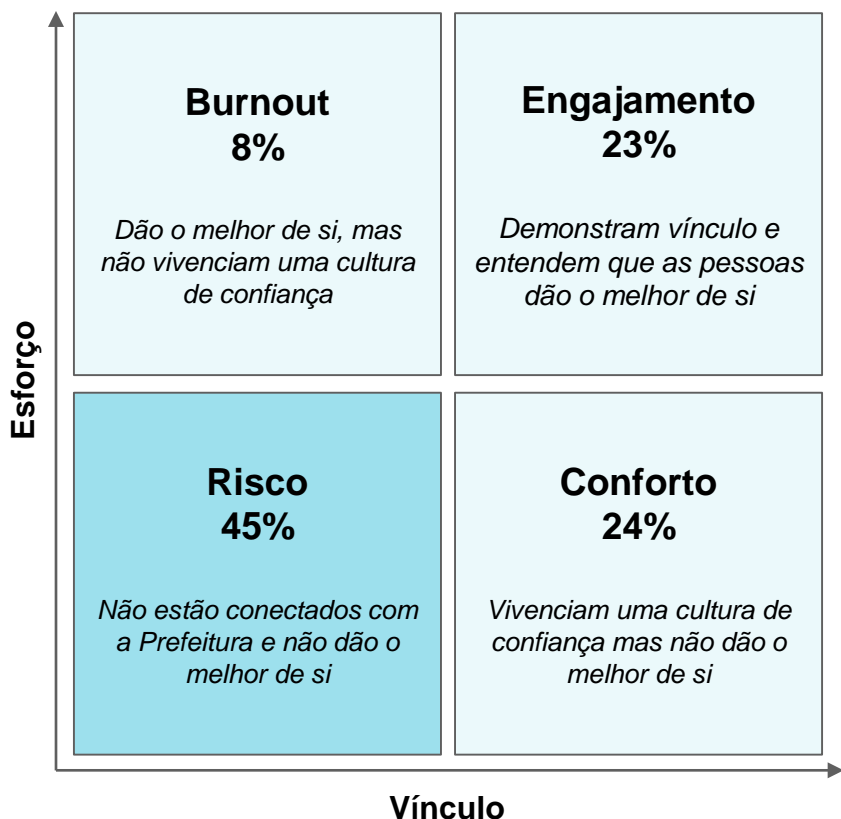
Pontos-chaves da projeção de impacto financeiro

- Racionalização das evoluções automáticas de vencimentos tem impacto financeiro potencializado ao longo dos anos
- Implantação de mecanismos de celeridade, isenção e de controle formal dos processos administrativos disciplinares
- Para as demais oportunidades estima-se que o impacto financeiro médio seja atingido no Ano 1, com aumento nos anos subsequentes a partir do aperfeiçoamento da iniciativa

Adoção de controles mais rígidos Racionalização das evoluções automáticas de vencimentos Revisão da estrutura organizacional Outros
Revisão de gratificações Programa de avaliação de performance Estruturação de PDV

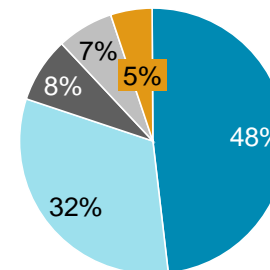
As oportunidades identificadas e a proposta de melhoria das condições de trabalho convergem com resultados recentes da Pesquisa de Clima

A análise de engajamento mostra que 45% dos servidores do ente analisado estão em uma zona de risco...



...e as maiores oportunidades de melhoria estão vinculadas com as atuais condições de trabalho e falta de meritocracia

Áreas de melhoria identificadas pelos servidores na zona de risco



- Equipamentos e instalações
- Carreira e reconhecimento
- Outros
- Remuneração
- Gestores

Áreas de melhoria identificadas pelos demais servidores

As menores médias se dividem em 4 temas:

- 1 Infraestrutura e equipamentos
- 2 Politicagem e carreira
- 3 Gestão: mais feedback e meritocracia
- 4 Remuneração por desempenho

Além disso, ganhos de segunda ordem não quantificáveis podem ser alcançados – e são necessários

1 Investimentos em tecnologia e capacitação

- Recursos gerados com a implementação das oportunidades poderão ser investidos em tecnologia e capacitação dos servidores...

1

2

Aumento da motivação dos servidores

- ...que com melhores condições de trabalho, novas tecnologias e mais capacitação, vinculadas com um regime de trabalho mais meritocrático, ficarão mais motivados...



5 Melhora na qualidade do serviço público

- ...que combinados com aumento da produtividade, novas tecnologias e capacitação, deverão resultar na melhora da qualidade do serviço público para toda a população

5

3

Aumento na produtividade

- ...contribuindo para o aumento de sua produtividade durante a prestação de serviço à população

4

Oxigenação da máquina pública

- Maior eficiência na exoneração de servidores com baixo desempenho e abertura de espaço fiscal poderão resultar em novos concursos...

Agenda

1 | Estabilidade constitucional e leis infra-constitucionais locais

2 | Custo do atual modelo e eficiência da gestão fiscal

3 | Experiência Oliver Wyman no Brasil

4 | Considerações finais

Há esperança, há solução



- Melhorar a qualidade dos serviços públicos no Brasil é um imperativo social
- Para isso é necessário reformar a máquina pública introduzindo gestão de pessoas no centro do processo
- Há que se fazer uma profunda revisão dos planos de carreira, simplificando e homogeneizando leis e processos
- Ferramentas e conceitos de gestão de pessoas têm que ser (re) introduzidos
- Precisamos de incentivos corretos e mecanismos de valorização do servidor público
- As despesas com pessoal – ativos e inativos – é a principal fonte de desequilíbrio fiscal dos entes subnacionais
- Um ajuste estrutural será a única saída para os entes subnacionais
 - **Reforma administrativa**
 - Ganhos de eficiência
 - Melhoria nos serviços públicos
 - Investimentos em tecnologia
- Não há dependência de revisões constitucionais maiores para viabilizar transformações importantes no modelo de gestão pública no Brasil
- Revisão de leis locais e processos internos são suficientes para gerar:
 - **Melhoria na qualidade dos serviços públicos:** Mudança no modelo e nos incentivos – e na percepção de impunidade/gestão de consequências
 - **Economia de recursos:** Redução substanciais de despesas de pessoal, com impactos imediatos e futuros
 - **Espaço fiscal para investimentos:** Capacitação, investimentos em tecnologia e oxigenação da máquina são fundamentais para se obter os resultados esperados