

JULHO 2019

REFORMA DO RH DO ESTADO

Ana Carla Abrão

Agenda



Evidências



Motivação

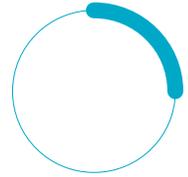


A Reforma do Estado brasileiro

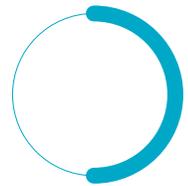


Considerações Finais

Evidências



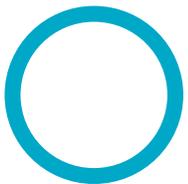
Desigualdade de renda



Volume, qualidade e destinação do gasto público



Crise Fiscal



Produtividade



Desigualdade de Renda



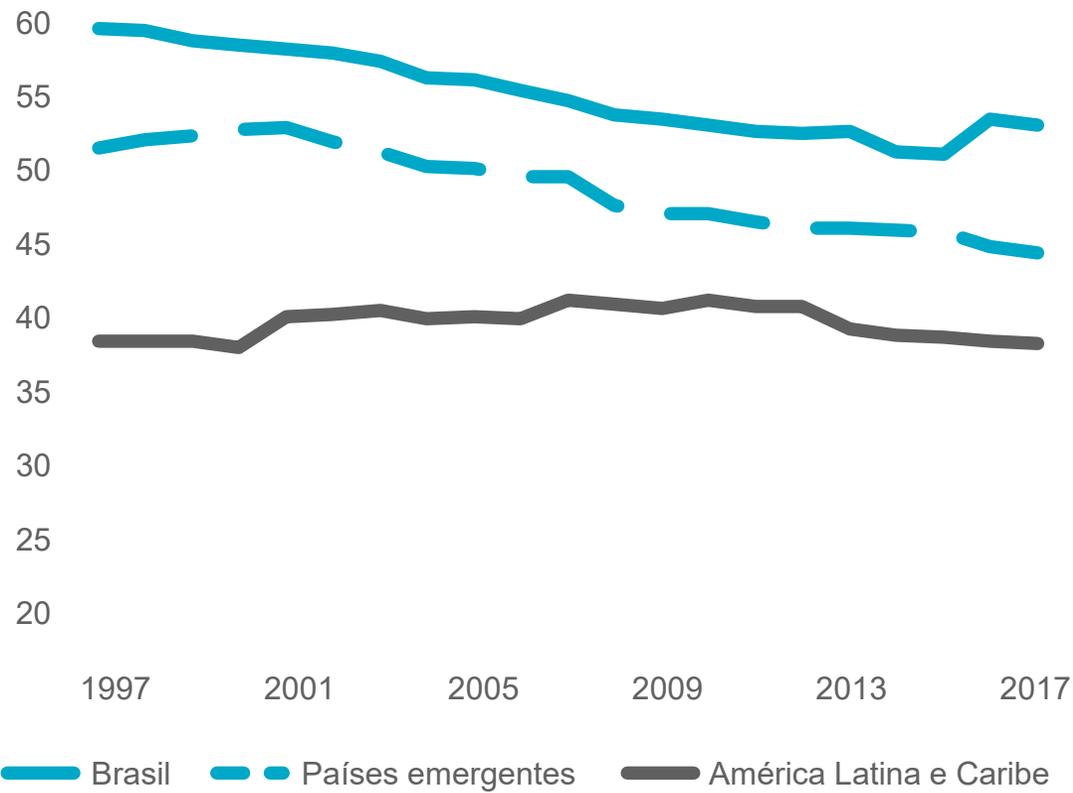
Somos um dos países mais desiguais do mundo



Desigualdade de renda

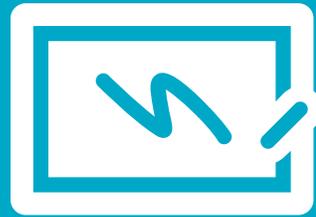


Histórico do índice de Gini



- O índice de Gini do Brasil reduziu 6,5 pontos desde 1997, atingindo 53,3 em 2017
- Reduzimos nossa distância para nossos pares da América Latina e Emergentes
- No entanto, permanecemos entre os 3 países mais desiguais, segundo a amostra do Banco Mundial

Nota: Médias consideram apenas países com pelo menos 40% de dados disponíveis no período e levam em conta a população de cada país
Fonte: Banco Mundial

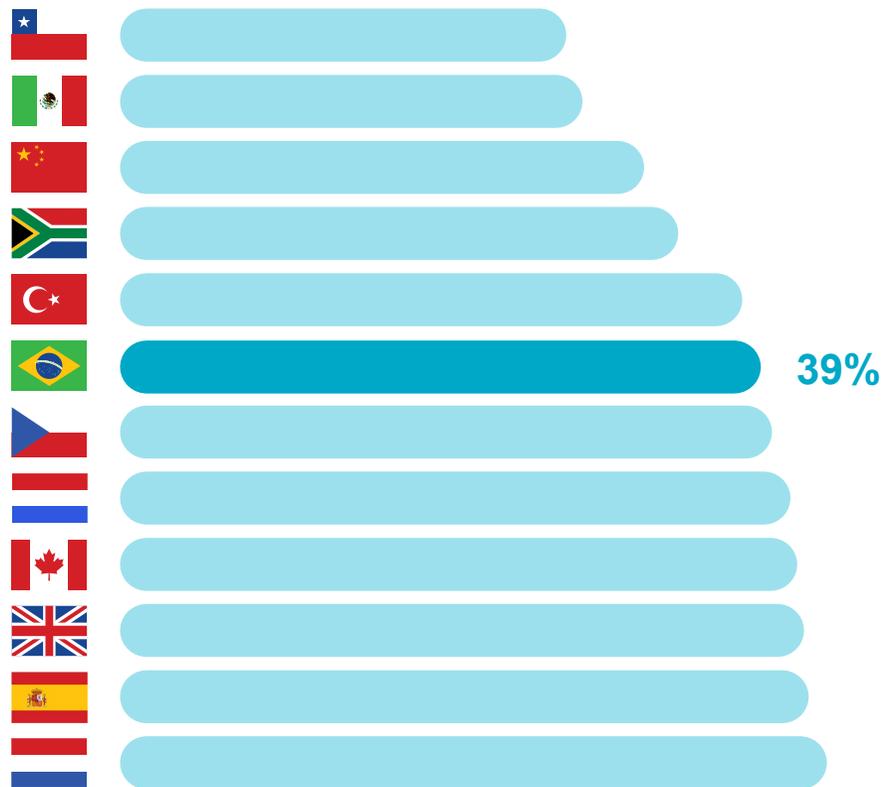


Isso significa que a maior parte da população brasileira depende dos serviços básicos públicos para ter acesso a saúde, educação e segurança

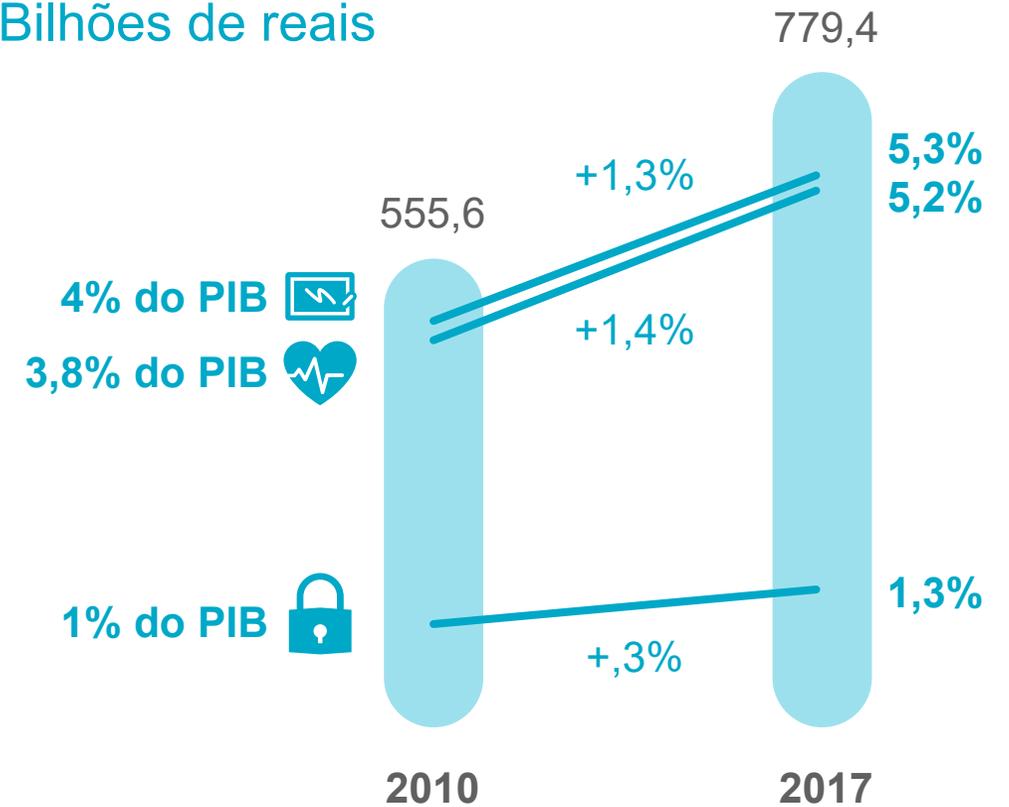


Volume de gastos

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



Evolução dos gastos com educação, saúde e segurança Bilhões de reais

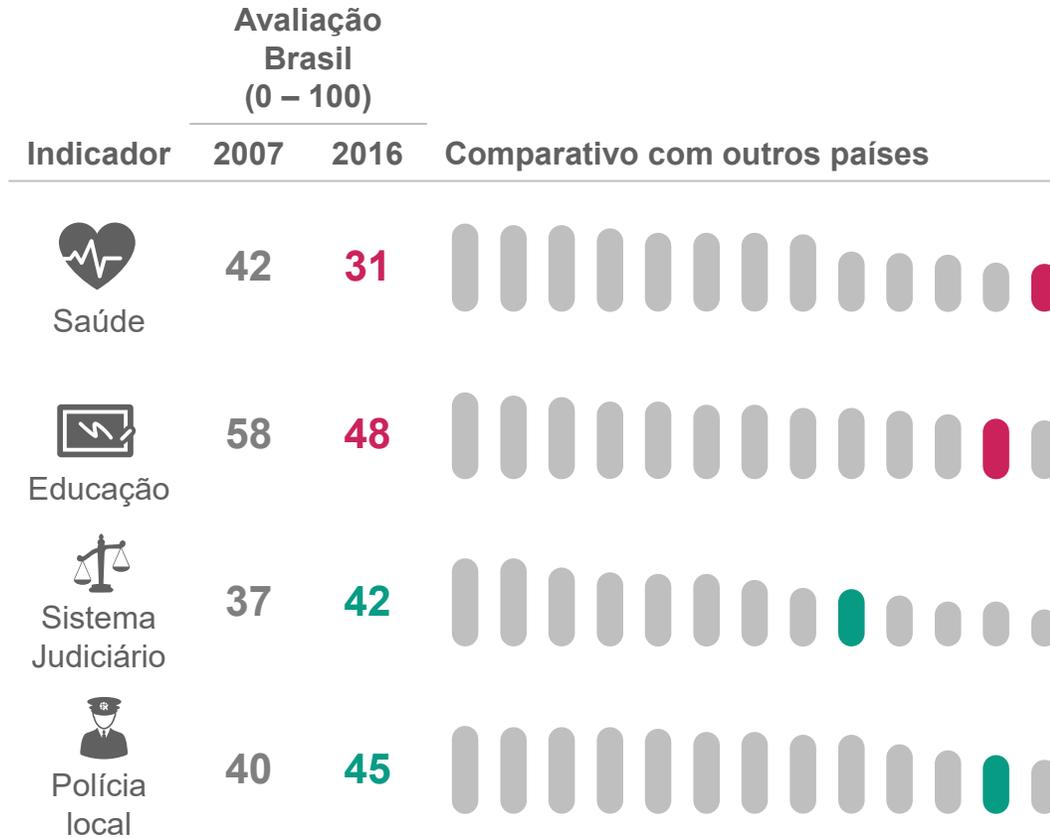


Nota: Gastos referente a despesas federais liquidadas, não considera despesas de outros entes federados.
Fontes: Tesouro Nacional, Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), Banco Central do Brasil (BCB), e análise Oliver Wyman



Qualidade do gasto

Avaliação do nível de satisfação com serviços públicos



Apesar dos gastos serem crescentes e comparáveis aos de países desenvolvidos, os serviços são mal avaliados pela população

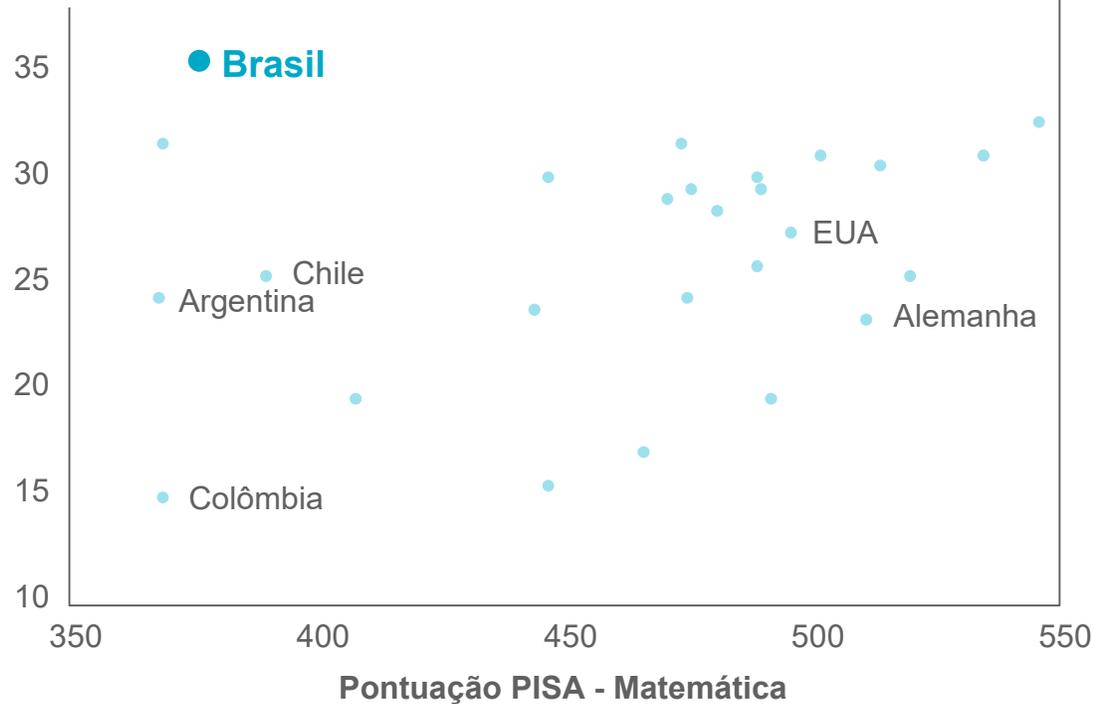
Nota: Valores abaixo de 50 pontos significam que o percentual da população que considera o serviço de baixa qualidade é superior ao percentual que considera o serviço de alta qualidade
Fonte: OECD, Pesquisa “Retratos da Sociedade Brasileira – CNI”



Qualidade do gasto



Gastos com educação em países selecionados Gasto anual por aluno relativo ao PIB per capita



No caso da educação, o problema é tão grave que apesar de termos um dos maiores gastos do mundo, temos um dos piores desempenhos

Nota: 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, Pesquisa "Retratos da Sociedade Brasileira – CNI"



Qualidade do gasto



Doing business



Ranking (posição)



Nova Zelândia

1

Singapura

2



Qualidade do gasto



Doing business



Ranking (posição)



Ira

124

Brasil

125

Guiana

126

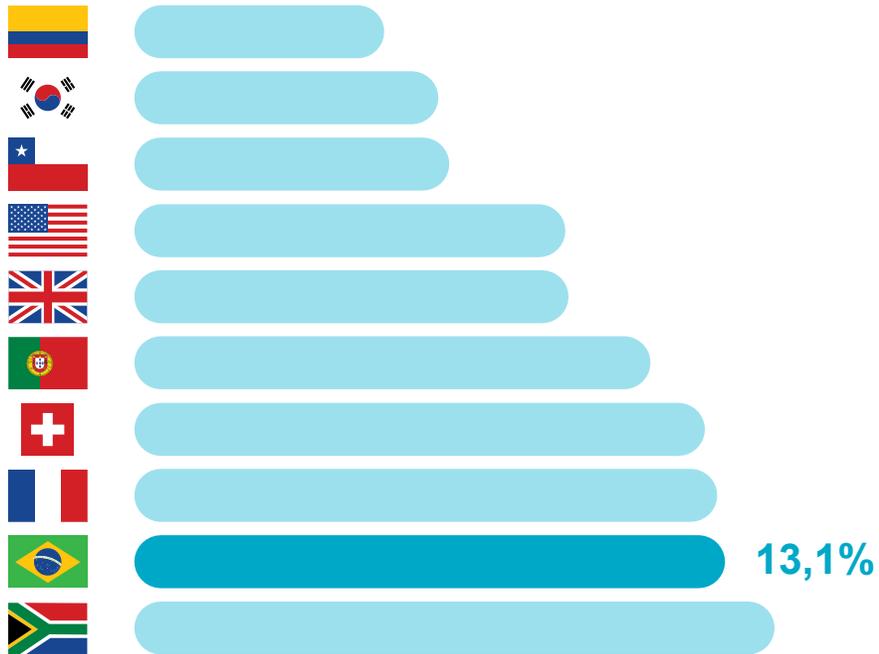


Parte substancial e crescente do gasto é com pessoal



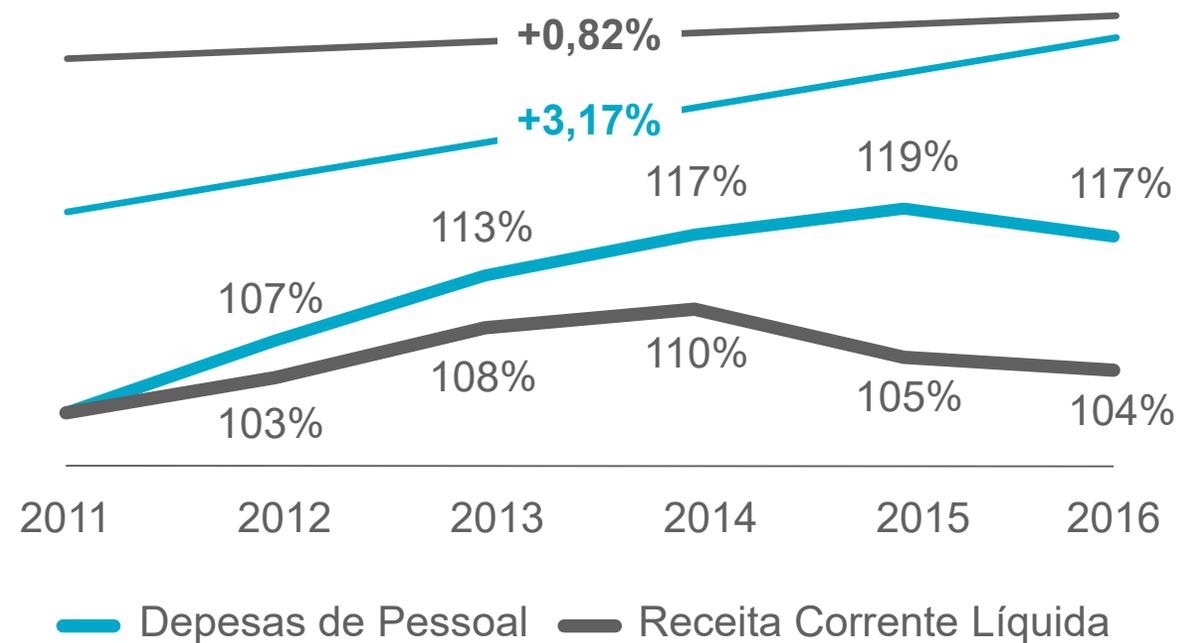
Gastos com remuneração de funcionários públicos

% do PIB, 2015



Crescimento real da RCL e das despesas de pessoal

% da evolução considerando correção IPCA



Fonte: Boletim Estatísticas Fiscais Trimestrais do Governo Geral – Tesouro Nacional; OECD – Dados de 2015, apresentados em Government at a Glance 2018; Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2017 – Tesouro Nacional



Parte substancial e crescente do gasto é com pessoal



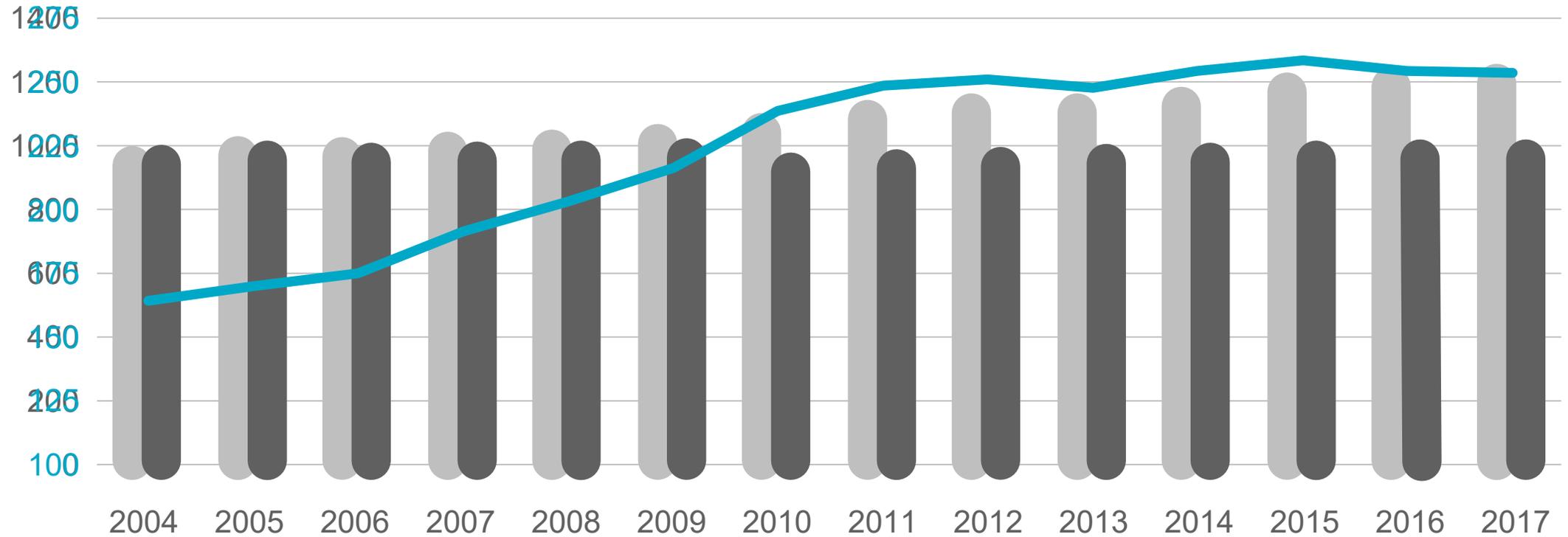
Número de servidores e gasto total com pessoal vêm aumentando de forma contínua



Crescimento de pessoal e do gasto social



R\$ bilhões e prestações reais

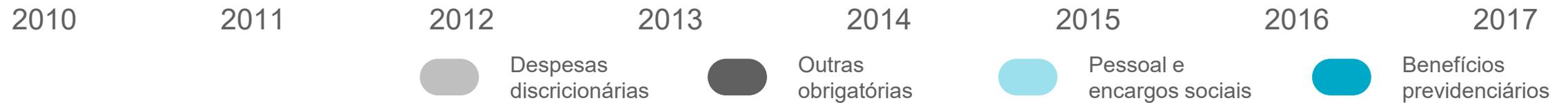


Ativos Pensionistas Gasto

Fonte: Ministério do Planejamento

Temos um problema fiscal na União

Despesas como proporção da receita líquida Em % da receita líquida



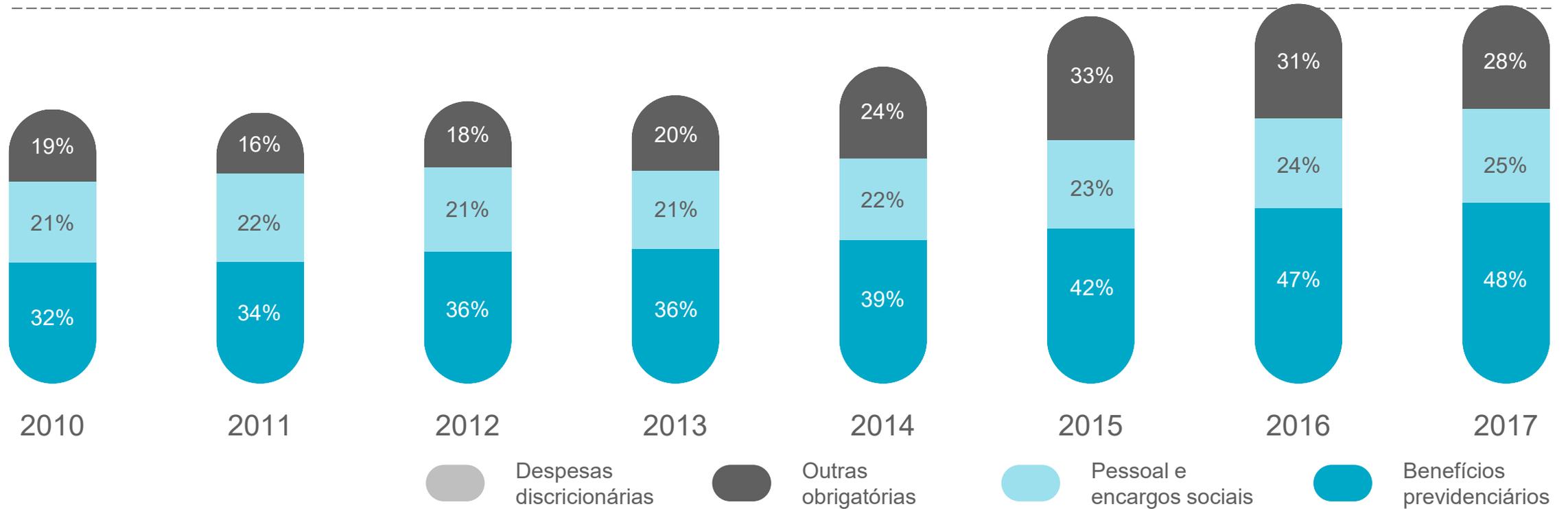
Nota: Como despesas discricionárias foram consideradas as despesas com controle de fluxo discricionárias. As despesas de pessoal e encargos sociais contemplam despesas com inativos e pensionistas do RPPS. Os benefícios previdenciários contemplam aposentadorias e pensões do RGPS.

Fonte: Resultado do Tesouro Nacional – apresentação e relatórios

Temos um problema fiscal na União

Despesas como proporção da receita líquida Em % da receita líquida

Receita líquida = 100%



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.

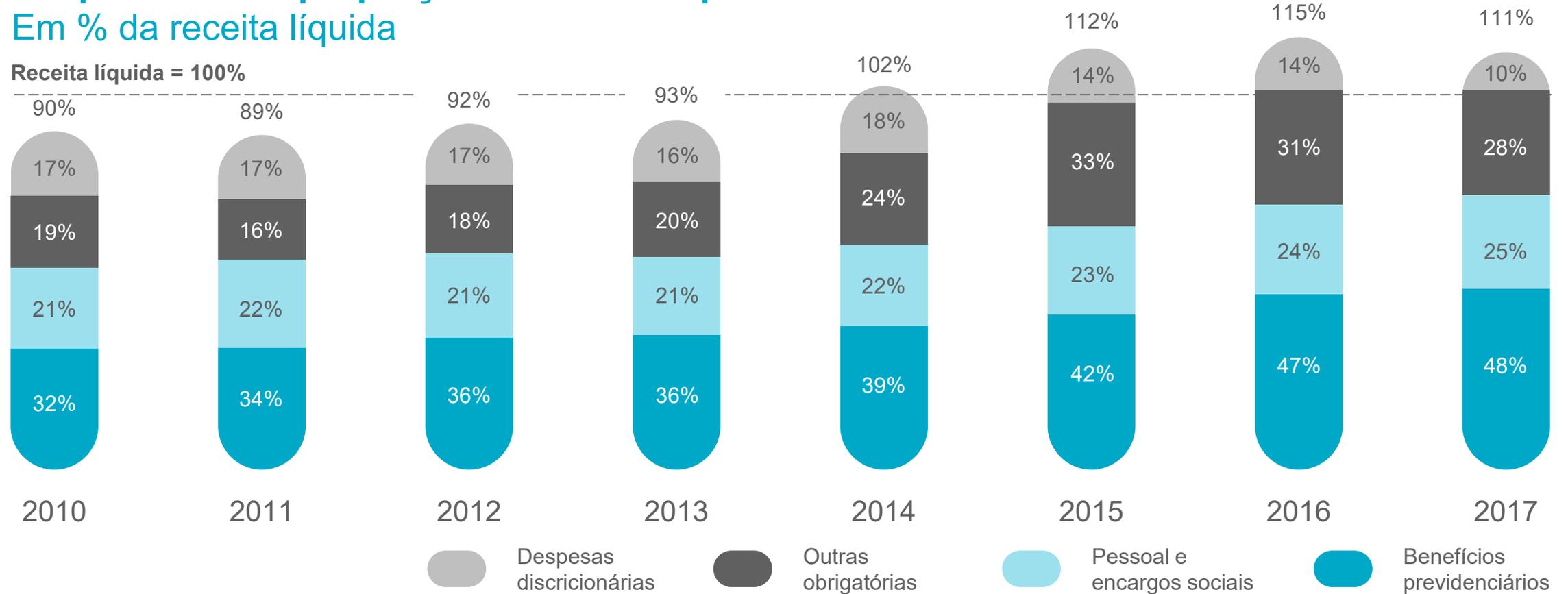
Fonte: Resultado do Tesouro Nacional – apresentação e relatórios



Temos um problema fiscal na União

Despesas como proporção da receita líquida Em % da receita líquida

Receita líquida = 100%



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



Temos um problema fiscal ainda maior nos Estados



Comprometimento da RCL por despesa de pessoal

% da RCL, 2016

Média: 60,1%

13 estados estão acima do limite de 60% da RCL



Fonte: Tesouro Nacional e SICONFI



Temos um problema fiscal ainda maior nos Estados

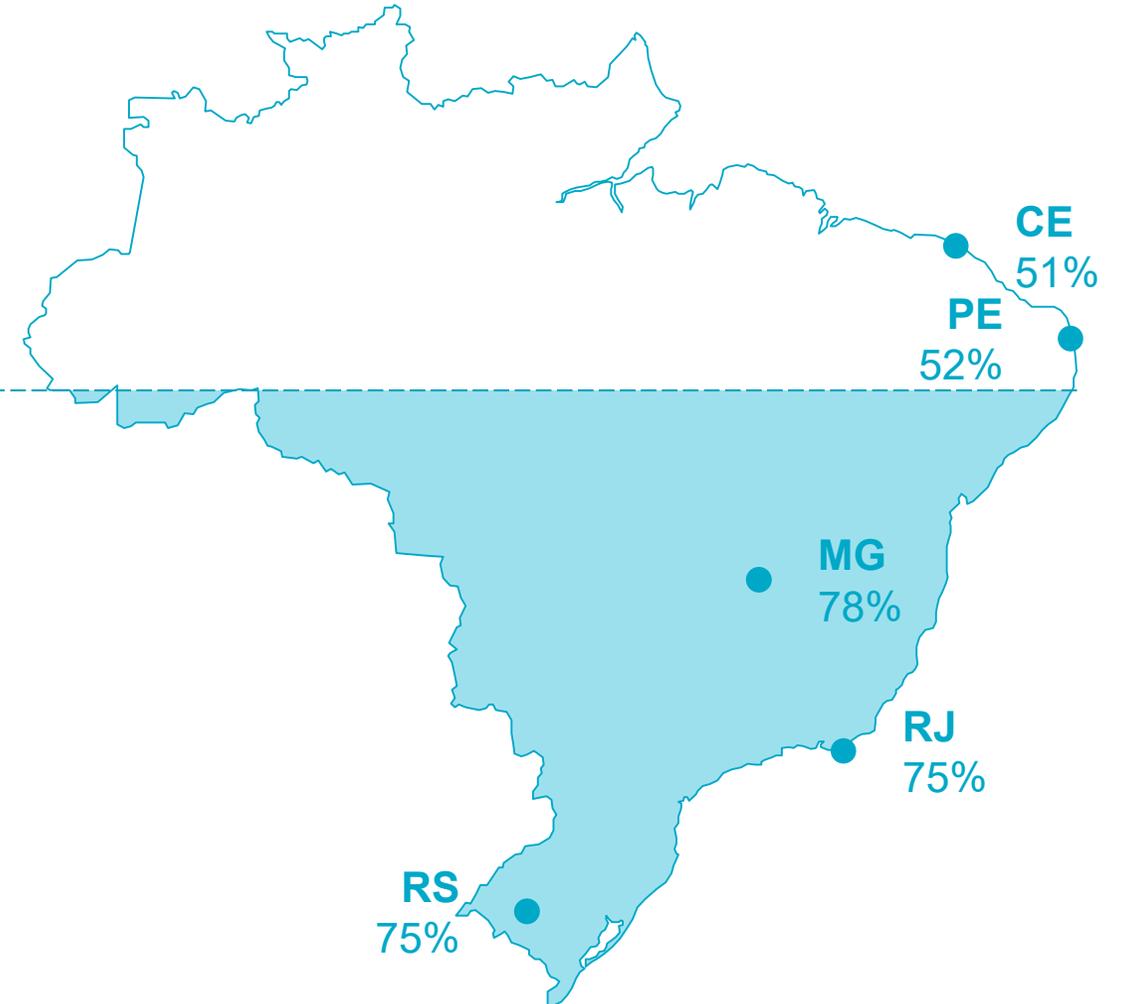


Comprometimento da RCL por despesa de pessoal

% da RCL, 2016

Média: 60,1%

13 estados estão acima do limite de 60% da RCL



Fonte: Tesouro Nacional e SICONFI



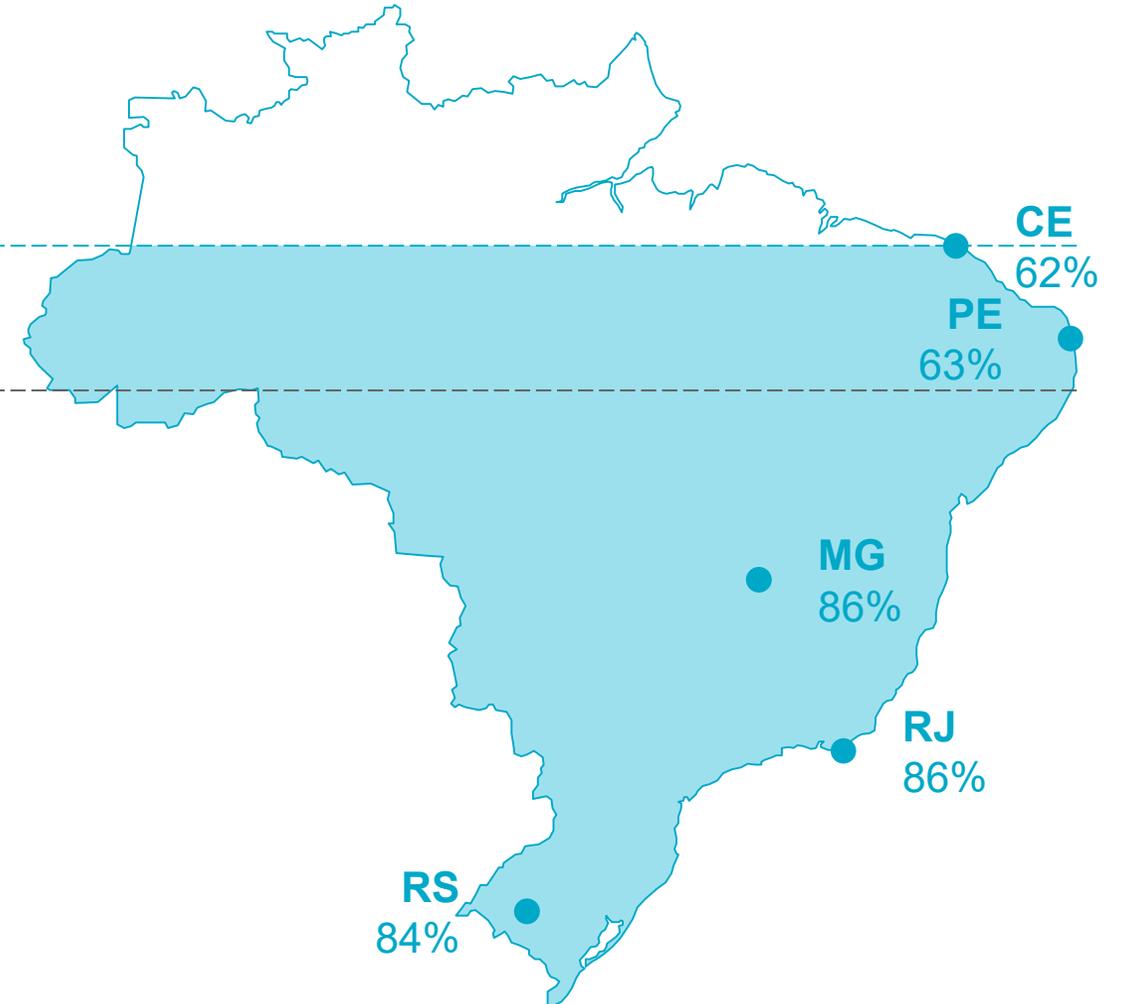
Temos um problema fiscal ainda maior nos Estados



Comprometimento da RCL por despesa de pessoal, se incluídas todas as despesas % da RCL, 2016

Média: 74%

Todos os estados estão acima do limite de 60% da RCL



Nota: Incluídas despesas tais como auxílios moradia e transporte, mão de obra terceirizada, verbas indenizatórias, pagamentos retroativos com base em decisões judiciais. Fonte: Tesouro Nacional e SICONFI



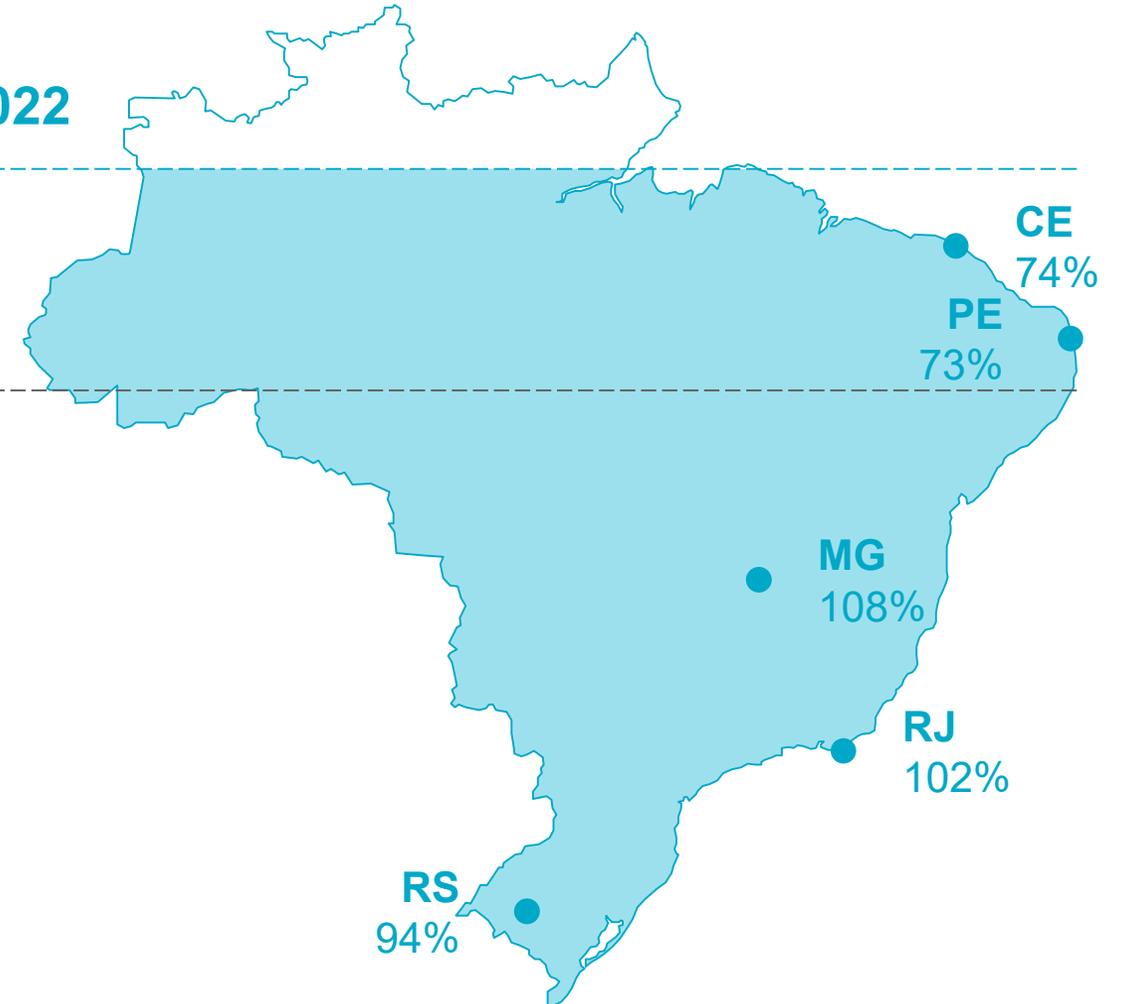
Temos um problema fiscal ainda maior nos Estados



Comprometimento da RCL por despesa de pessoal, se incluídas todas as despesas até 2022

Média: 84%

Todos os estados estão acima do limite de 60% da RCL



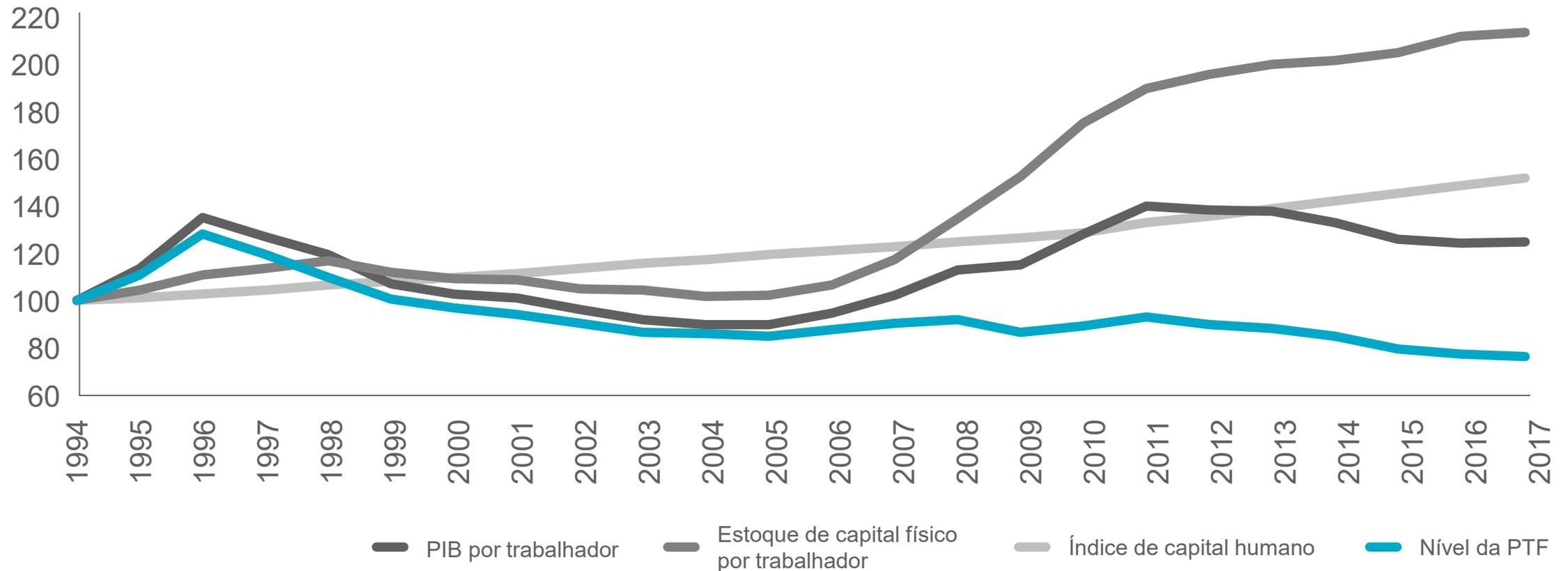
Nota: Incluídas despesas tais como auxílios moradia e transporte, mão de obra terceirizada, verbas indenizatórias, pagamentos retroativos com base em decisões judiciais. Fonte: Tesouro Nacional e SICONFI



Há 20 anos a produtividade brasileira está estagnada e em leve queda, diferente de nossos pares

Evolução dos componentes do PIB por trabalhador

Brasil em relação aos EUA, Índice: 1994=100, 1994-2017



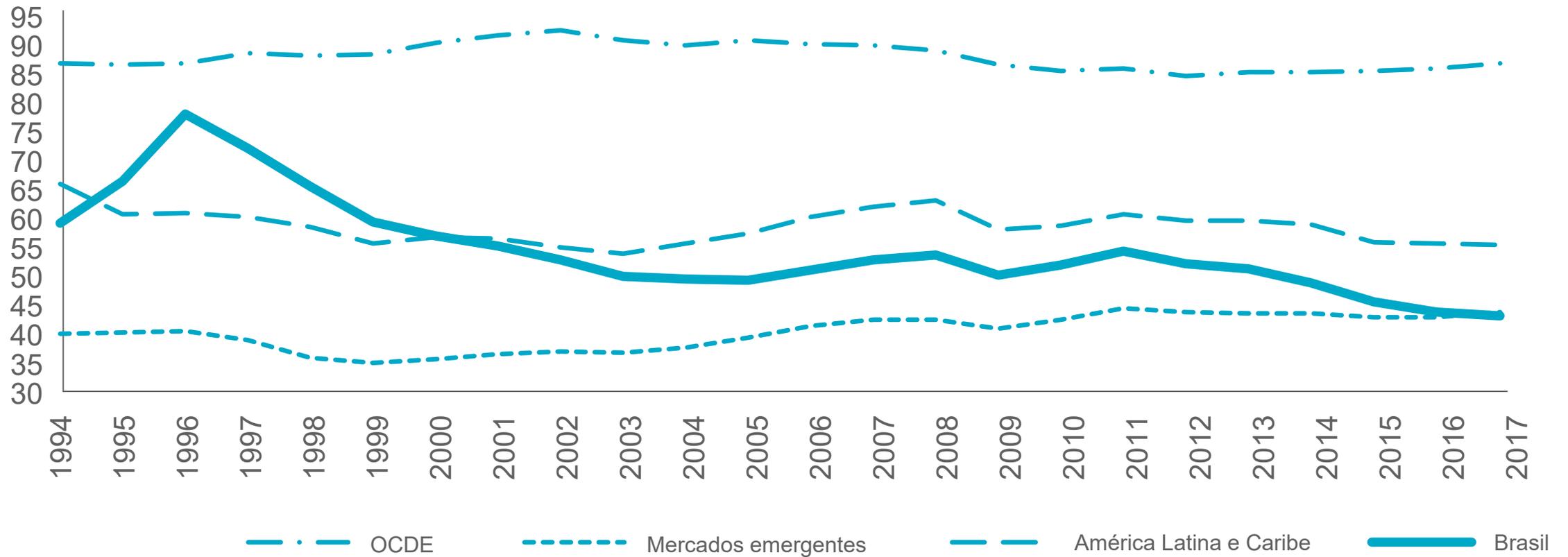
Fonte: Penn World Table, Groningen Growth and Development Centre, 2017; Análise Oliver Wyman



Há 20 anos a produtividade brasileira está estagnada e em leve queda, diferente de nossos pares

Nível de Produtividade Total dos Fatores – PTF

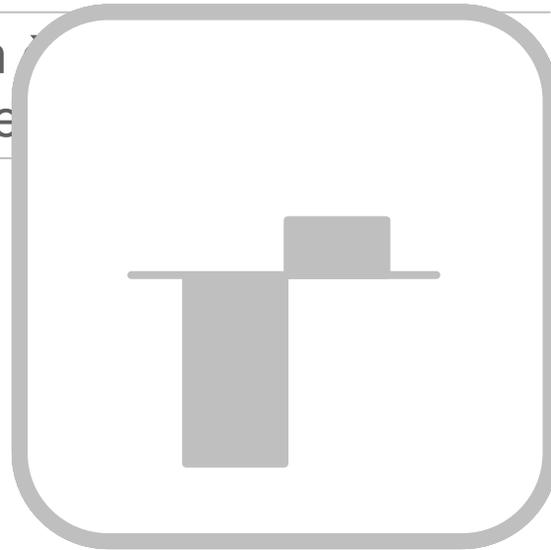
Índice: EUA = 100, 1994-2017



Fonte: Penn World Table, Groningen Growth and Development Centre, 2017; Análise Oliver Wyman

Ou seja...

Estes fatores levam a
promover uma Re



Somos um dos países mais desiguais do mundo

A máquina pública consome percentual do PIB equivalente a países desenvolvidos e em trajetória crescente

O Estado brasileiro está cada vez mais inchado e caro

E os serviços públicos têm baixa qualidade e são percebidos como ruins pela população

Enfrentamos uma crise fiscal sem precedentes em todos os níveis federativos

Nossa produtividade está estagnada/declinando

Motivação

A análise fiscal, produtividade e eficiência dos órgãos federais, estaduais e municipais, que pagam mais por serviços públicos, de água e esgoto, energia elétrica, gás e água quente, do que os municípios, são fatores que contribuem para a redução da produtividade e eficiência da administração pública. O crescimento do déficit da folha de pagamento da população

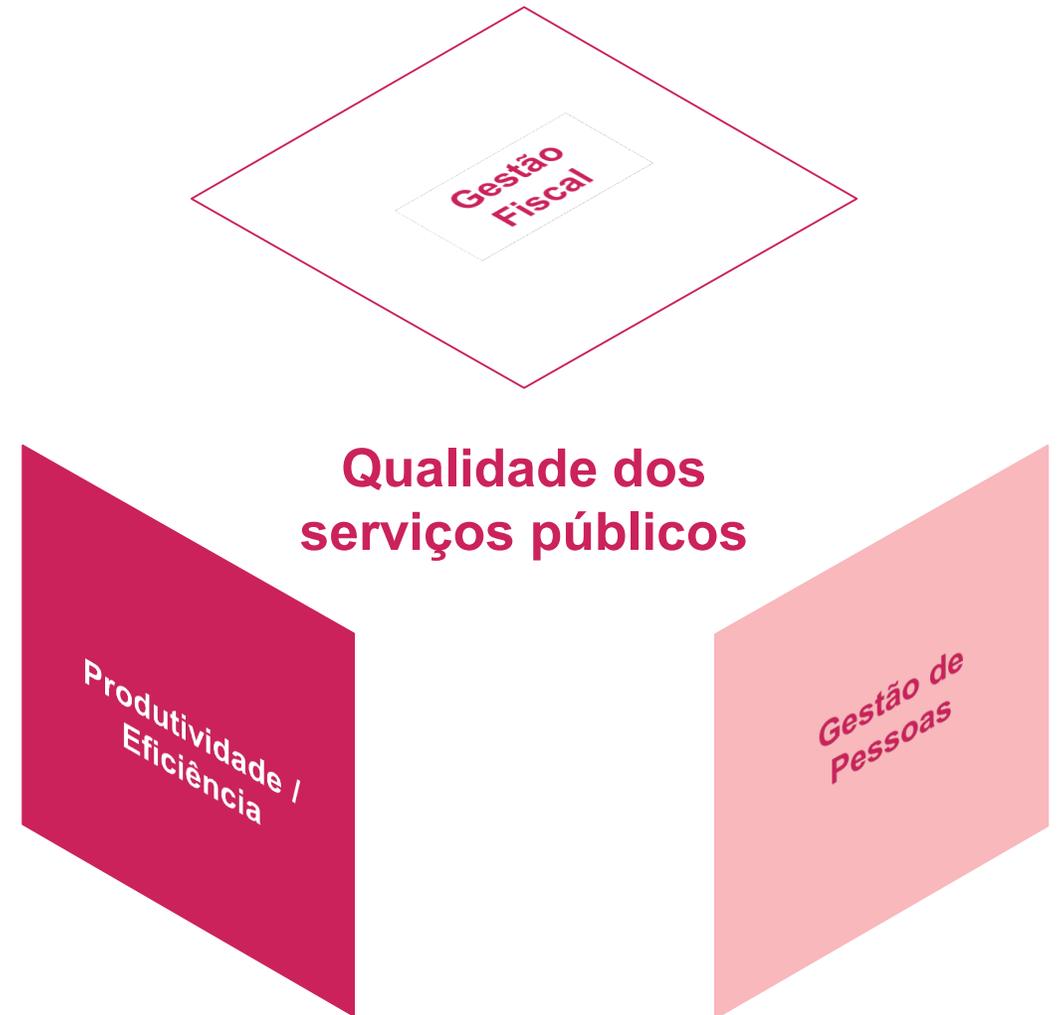
Não há como aumentar a produtividade da economia brasileira sem aumentar a produtividade do setor público



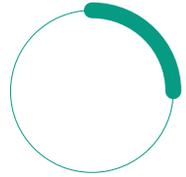
Motivação

A melhoria na **qualidade dos serviços** públicos é acima de tudo uma questão de **geração de oportunidades** pois estamos falando de educação, saúde, segurança, rede de proteção social, etc.

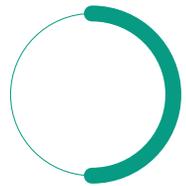
Não há como reduzir de forma estrutural a desigualdade no Brasil sem melhorar a qualidade dos serviços públicos básicos



Como promover uma reforma do Estado



Ponto de partida



As bases para uma reforma



Estudo de caso – há solução



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”

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 ente federado tem autonomia para definir as leis que regem a relação funcional entre Estado e servidor

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.”

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



A maioria dos países da Europa tem políticas de estabilidade para o setor público mais flexíveis que o Brasil

Alemanha



Empregados no setor público são divididos em servidores civis (~2/3) e empregados públicos (~1/3).

Os primeiros **só podem ser demitidos em caso de má conduta severa** e os segundos **tem status parecido com os funcionários do setor privado**.

Fonte: OECD



Suíça



É permitido demitir funcionários públicos quando o governo procura se reestruturar, o empregado recebe outras possibilidades de realocação ou indenização.

Além disso, existem planos de aposentadoria antecipada

Fonte: OECD



França



É permitido demitir funcionários públicos quando o governo procura se reestruturar, o empregado recebe outras possibilidades de realocação ou indenização.

Além disso, existem planos de aposentadoria antecipada.

Fonte: OECD



Espanha



Não há demissão por reestruturação ou políticas de demissão voluntária.

Os funcionários de carreira só deixam de ser empregados públicos em alguns casos, como pedir demissão ou idade máxima.

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



Reino Unido



É permitido demitir em diversos casos como baixo desempenho ou redundância da posição.

É respeitado o aviso prévio do contrato, a não ser em casos de violência.

Fonte: Governo do Reino Unido



Holanda



É permitido demitir em diversos casos como baixo desempenho ou redundância da posição.

Deve-se apresentar uma notificação por escrito e respeitar o aviso prévio.

Fonte: RWV Advogados



Pouco flexível



Muito flexível

No Brasil faltam mecanismos de meritocracia e de motivação no setor público nos vários estágios do ciclo de gestão de pessoas

Avaliação de desempenho



- Quando existente, a avaliação periódica é **pouco clara, não amparada em metas desafiadoras e nenhum critério de normalização**

Matriz de consequência por desempenho



- **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 pública é linear e vinculada preponderantemente ao tempo de serviço**, dando peso irrelevante à performance individual

Cargos diretivos indicados politicamente



- **Progressão e promoções são garantidas por lei**, conseqüentemente, **todos chegam ao topo** mais cedo ou mais tarde

- A complexidade, a excessiva pulverização do arcabouço legal e a
- captura dos processos pelas corporações de servidores
- transformaram a estabilidade em blindagem no Brasil

E eliminaram os instrumentos de gestão de pessoas

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



Que, combinados com processos burocráticos 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



As bases para uma reforma do RH do Estado

1

Dada a **autonomia federativa**, a reforma deve ser feita em cada ente federado, sendo referenciada nas diretrizes gerais a serem definidas pelo governo federal que servirá como base da reforma das leis subnacionais de carreiras

Revisão de dispositivos legais e processos internos

- Planejamento da força de trabalho
- Avaliação de desempenho (absoluta e relativa)
- Proibição de progressões automáticas
- Promoções condicionadas a vacância no quadro
- Redução e otimização do número de carreiras

2

Extensão das reformas aos Estados e municípios e implementação de mecanismos que garantam a correta contabilização dos gastos com pessoal

- Auxílios
- Verbas indenizatórias
- Terceirizados
- IR e pensionistas

3

Fortalecimento de processos internos de gestão de pessoas

- Processos administrativos disciplinares
- Avaliação de performance
- Transparência para que os resultados possam ser acompanhados e avaliados



Estudo de caso

Avaliamos as leis de carreira e os processos de gestão de pessoas de um ente subnacional

Foram identificadas oportunidades de redução de despesas e aumento de eficiência



Tanto por meio do aprimoramento das leis de carreiras dos funcionários públicos



Quanto no perfil estrutural com adoção de modelos e técnicas consagradas de gestão de pessoas

Oportunidades foram avaliadas por três critérios distintos, para permitir priorização



Impacto financeiro



Prazo para efetivação do benefício



Complexidade e custo político

Após avaliação, ações de ajuste foram agrupadas em duas categorias



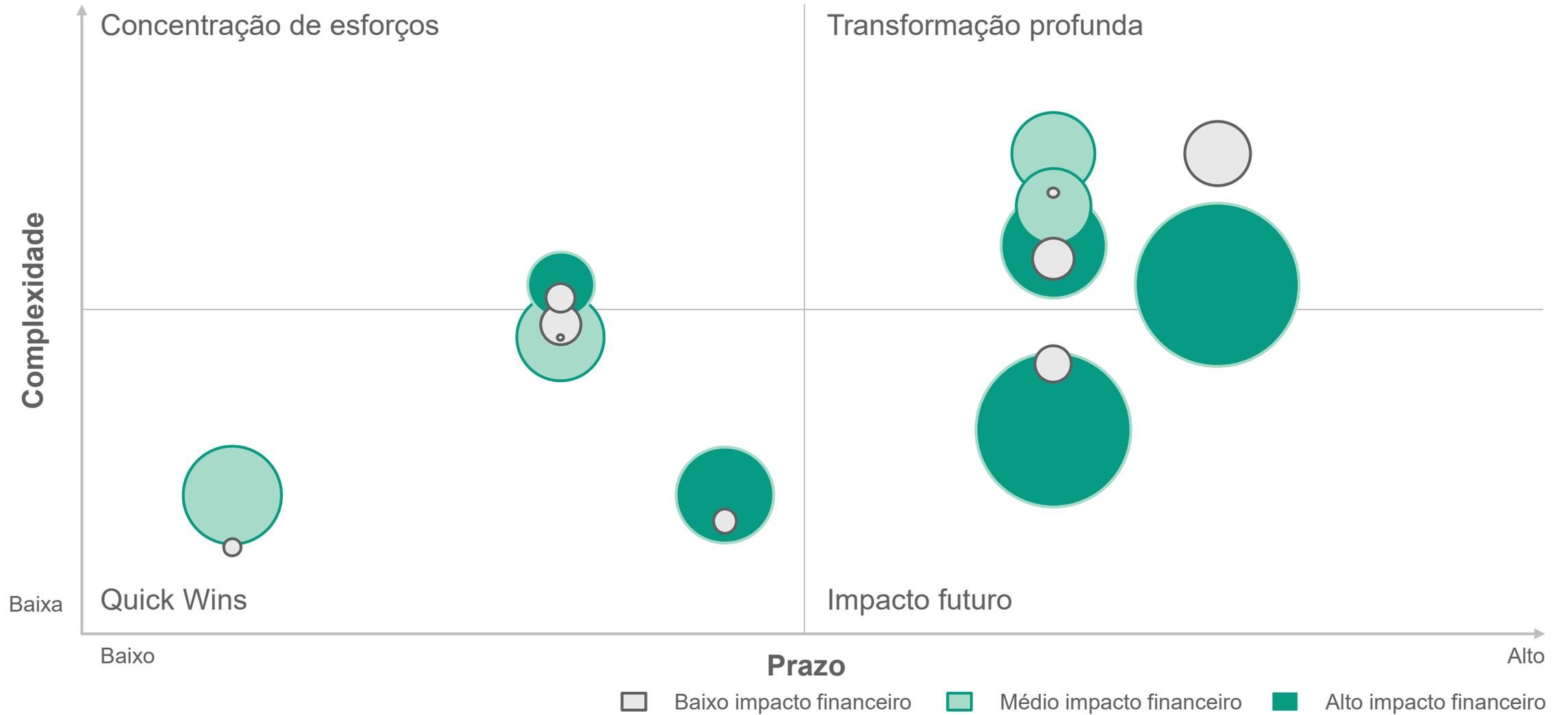
Ganhos rápidos: curto prazo para efetivação do benefício e complexidade média ou baixa



Benefícios de longo prazo: longo prazo para efetivação do benefício, impacto financeiro médio ou alto e complexidade alta



Estudo de caso



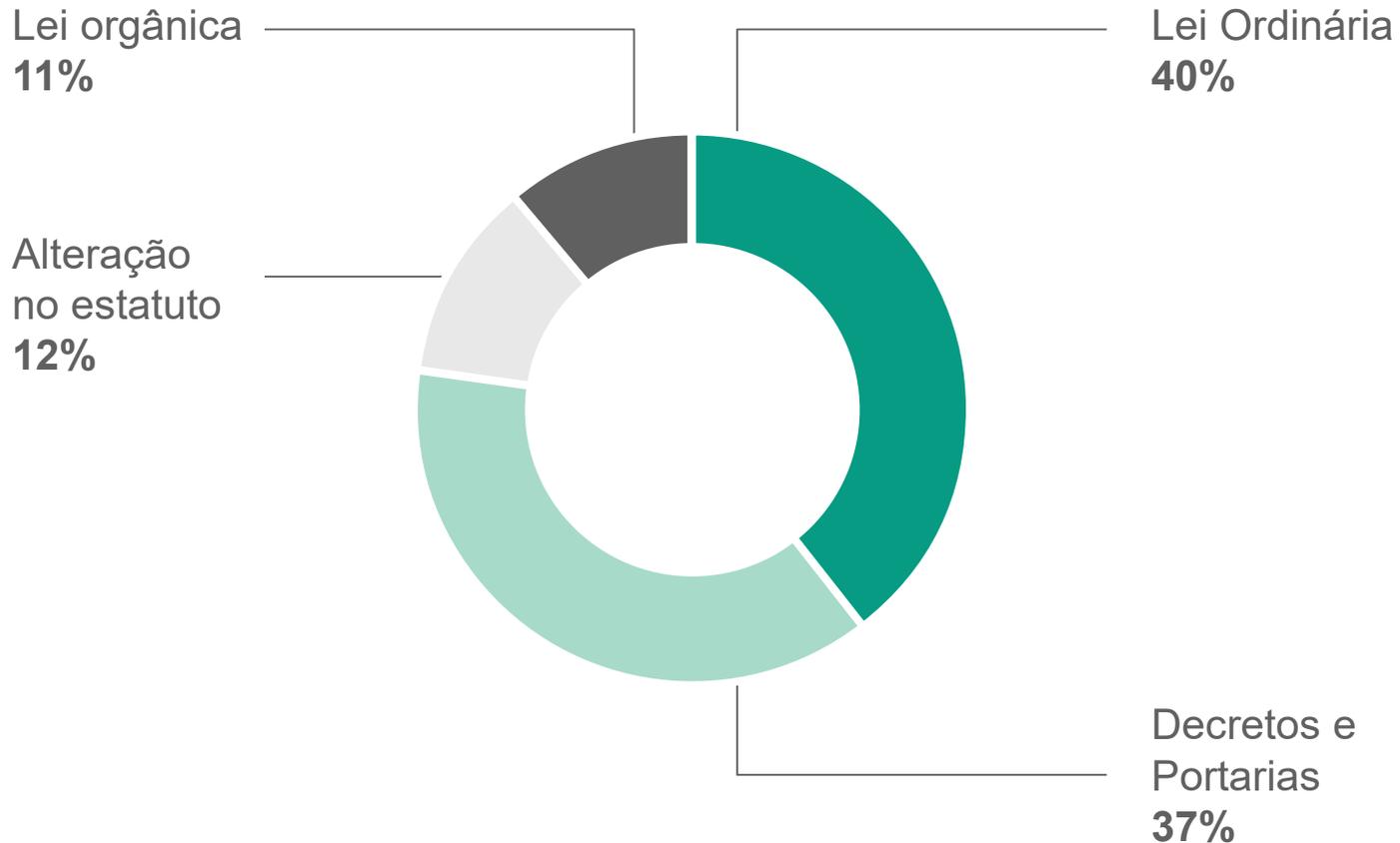


Estudo de caso

Aproximadamente 77% do impacto pode ser obtido por meio de

Leis Ordinárias, Portarias e Decretos

Distribuição por tipo de instrumento legal requerido



- **37% das iniciativas** podem ser implementadas **sem a necessidade de aprovação no legislativo**
- **77% das iniciativas** dependem de **mecanismos legislativos mais simples** (decretos, portarias e alteração em lei ordinária)
- **23% das iniciativas** demandam **aprovação legislativa mais complexa** (maioria absoluta ou votação em dois turnos)

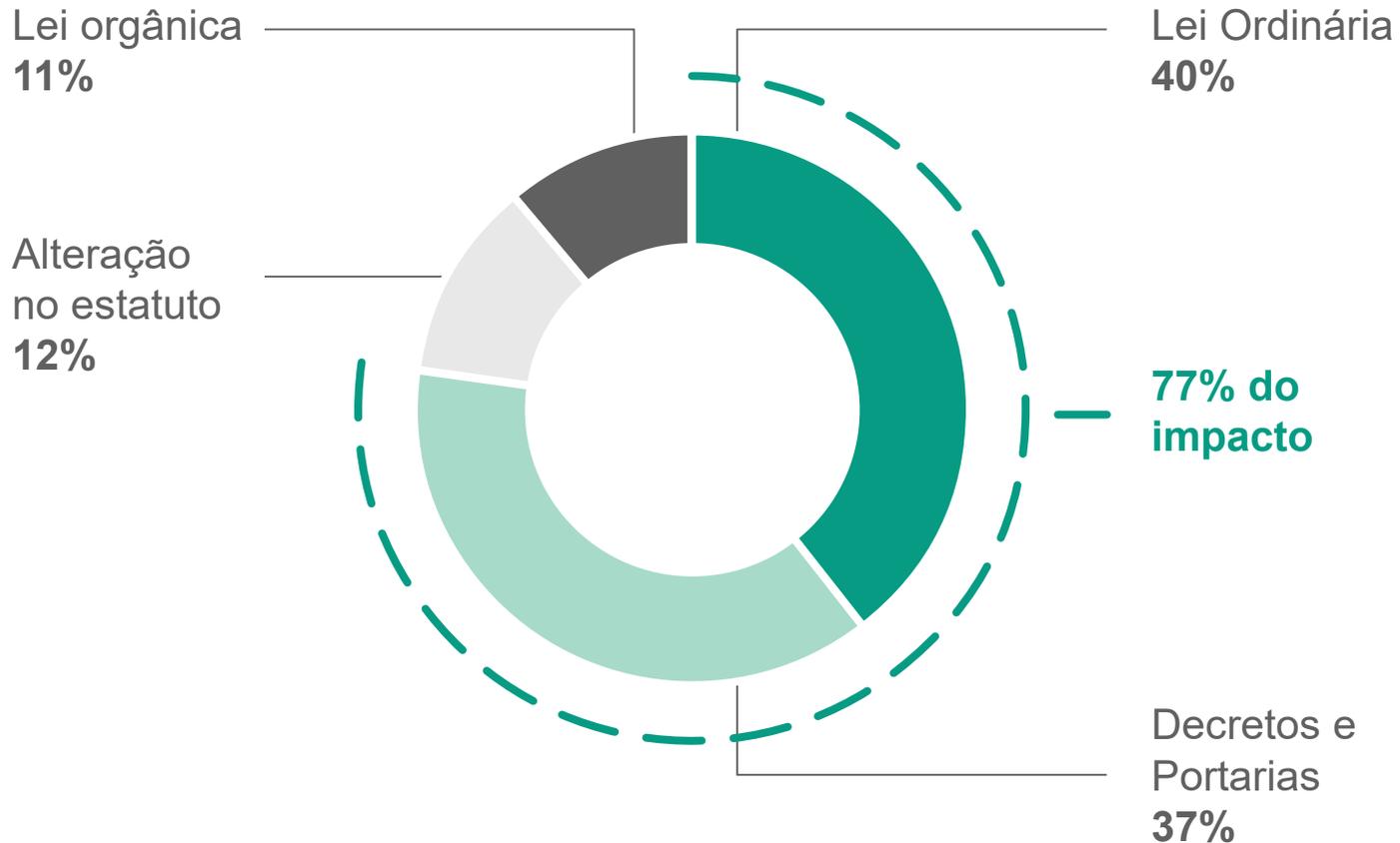


Estudo de caso

Aproximadamente 77% do impacto pode ser obtido por meio de

Leis Ordinárias, Portarias e Decretos

Distribuição por tipo de instrumento legal requerido



- **37% das iniciativas** podem ser implementadas **sem a necessidade de aprovação no legislativo**
- **77% das iniciativas** dependem de **mecanismos legislativos mais simples** (decretos, portarias e alteração em lei ordinária)
- **23% das iniciativas** demandam **aprovação legislativa mais complexa** (maioria absoluta ou votação em dois turnos)



Estudo de caso



Nota: impacto anual após 4 anos da implementação das iniciativas



Estudo de caso

Principais drivers do cenário pessimista

- ▼ Alterações limitadas aos novos servidores
- ▼ Manutenção das gratificações, bônus e prêmios para servidores de baixa performance
- ▼ Menores percentuais de adesão a programas como p.e. plano sabático
- ▼ Impossibilidade de exoneração de servidores

 Gestão estrutura organizacional
 Gestão de custos trabalhistas

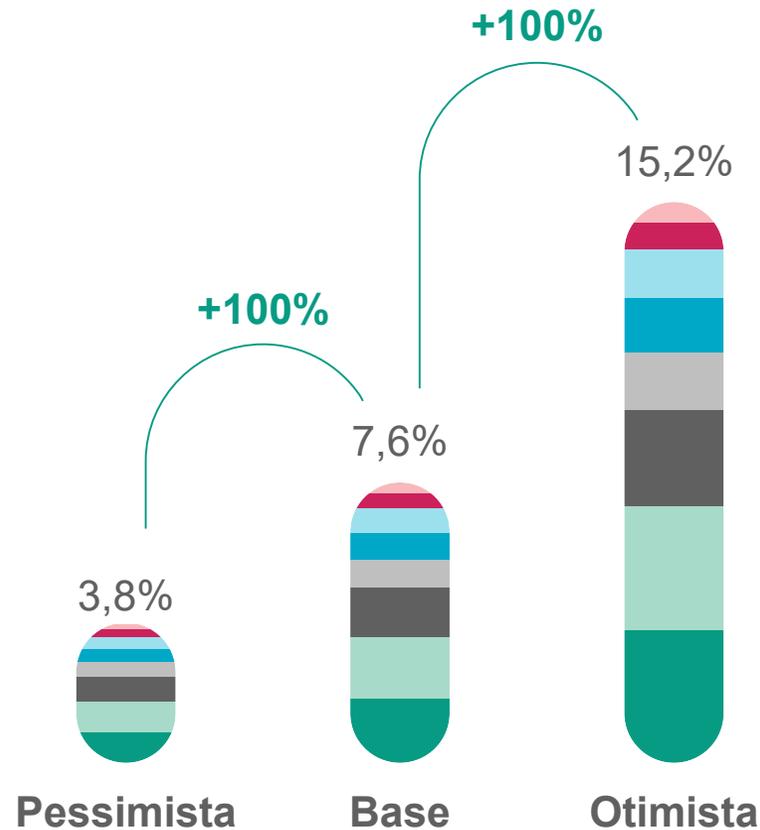
 Programa de avaliação de desempenho
 Vínculo de gratificações ao mérito

 Exclusão de evoluções automáticas
 Gestão contratos de terceirização

 Gestão de absenteísmo
 Outros

Principais drivers do cenário otimista

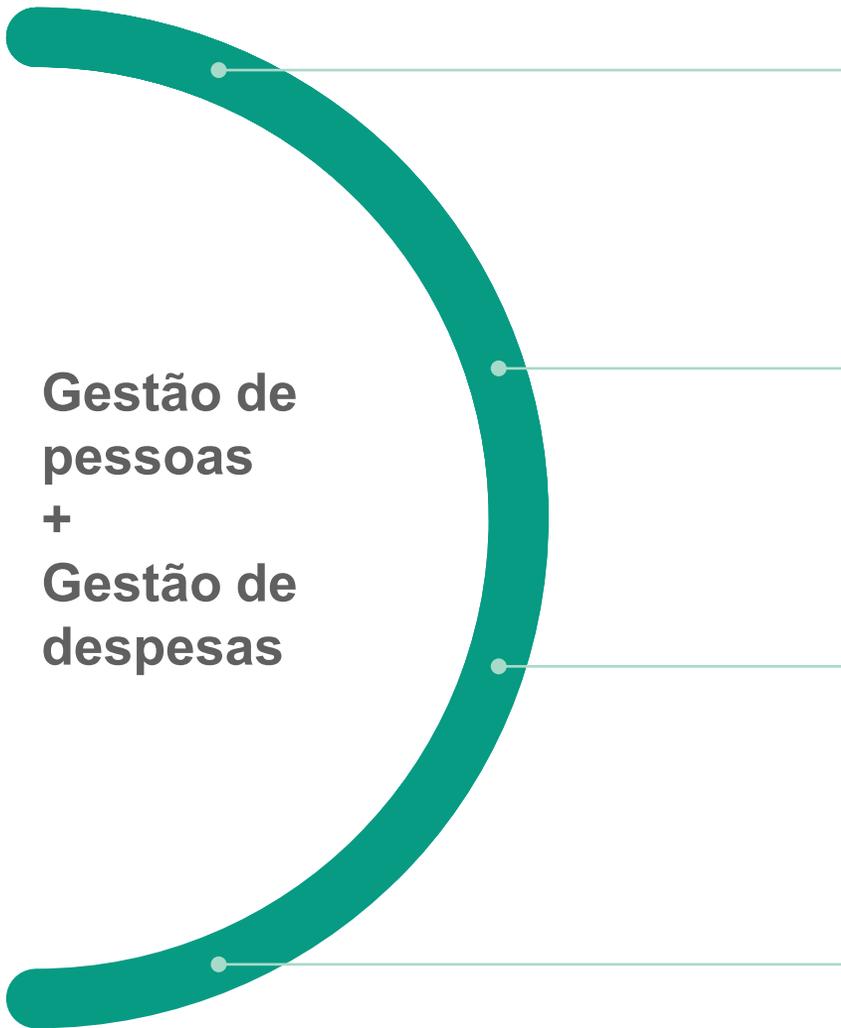
- ▲ Exclusão de benefícios e gratificações
- ▲ Aumento dos percentuais de redução de custo através de melhor governança
- ▲ Vinculação de gratificações, bônus e prêmios à avaliação de performance
- ▲ Exoneração de servidores com baixíssimo desempenho
- ▲ Ganhos de eficiência/produktividade



Nota: impacto anual após 4 anos da implementação das iniciativas



Alguns exemplos de iniciativas em gestão de pessoas com potencial para transformar o serviço público no Brasil



**Gestão de pessoas
+
Gestão de despesas**



Programa de gestão de performance



Centralização da governança de gestão de pessoas



Processos administrativos disciplinares



Estrutura organizacional e dimensionamento da força de trabalho

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



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 uma transformação no setor público brasileiro

