

Economia de R\$ 28 Bilhões à R\$ 206,6 Bilhões ao longo de 24 anos – Sugestão de pauta para reforma administrativa, com redução dos custos com folha de pagamento e melhor gestão de recursos humanos servidores – sem necessidade de demissões/desligamentos

RESUMO

Aproveitando a disposição do governo em realizar uma reforma administrativa e organizar a gestão de recursos humanos do serviço público federal, gostaria de apresentar uma proposta que alia melhor gestão dos recursos humanos com redução de gastos com a máquina pública.

Somente no executivo federal, se estima uma de economia de até R\$ 11,7 bilhões anuais e de R\$ 28 bilhões à R\$ 206,6 bilhões ao longo de 24 anos.

Apesar dessa redução de gastos, será aumentada a motivação dos servidores públicos, já que a proposta apresentada está pautada em princípios como o da meritocracia, eficiência e crescimento profissional.

Atualmente, a Administração Pública não utiliza plenamente as competências desenvolvidas após a posse pelos servidores. Assim, servidores de nível intermediário, que se especializaram após o ingresso no serviço público, e hoje são altamente qualificados, por vezes ficam limitados a atividades rotineiras e de baixa complexidade, já que a atual estrutura de cargos e carreiras não permite um verdadeiro desenvolvimento profissional.

Neste documento, é demonstrada economia real de recursos para o Governo no caso de realização de concursos internos e retorno do instrumento da ascensão funcional no serviço público federal.

Essa proposta difere de outras que apenas criam benefícios. Ela busca se pautar em princípios defendidos pela atual governança, como eficiência nos gastos públicos, valorização dos servidores, desenvolvimento em carreiras, etc.

Considerando as restrições orçamentárias atuais, que limitam reajustes lineares, a implementação da ferramenta do concurso interno e ascensão funcional instituem um modelo em que se premia o mérito, o avanço na carreira e o foco no desempenho e resultados, dando ao servidor a perspectiva de crescimento profissional.

Além disso, na medida em que um servidor altamente qualificado evolui na carreira, outro servidor o substitui, somente se houver necessidade, com remuneração inicial menor, gerando enorme economia aos cofres públicos.

1. INTRODUÇÃO:

A maior parte dos servidores de nível intermediário atualmente se encontram nos últimos níveis de suas respectivas carreiras.

Grande parte desses servidores são subutilizados no serviço público, devido às limitações de atribuições impostas por lei, que em muitos casos restringem a utilização desses servidores às funções básicas. Assim o servidor não pode assumir atividades de maior complexidade e responsabilidade, pois seria configurado desvio de função. Além disso muitos estão alocados em atividades que podem ser informatizadas e/ou terceirizadas.

Grande parte dos atuais servidores de nível intermediário se encontram desmotivados em permanecer em suas atuais carreiras e gostariam de ascender a outras carreiras do serviço público. Salienta-se que a grande maioria dos servidores ativos são graduados, mesmo os ocupantes de cargos de nível intermediário. Dito isto, constata-se que muitos servidores públicos atuam em áreas diferentes de suas formações acadêmicas.

A quase totalidade desses servidores são estáveis, o que inviabiliza demissões/desligamentos e geram obrigações de longo prazo ao governo em mantê-los em folha de pagamento por tempo indeterminado, gerando despesas ao Governo mesmo depois de aposentados (Regime Próprio de Previdência).

Acreditamos que a proposta é oportuna, devido à atual agenda do governo de promover uma melhor organização do serviço público, reestruturando carreiras e racionalizando os gastos com recursos humanos.

Com essa proposta, é possível construir critérios justos de ascensão funcional, com regras de participação em concurso interno, privilegiando o crescimento profissional e o desempenho e mérito de cada servidor.

Na medida em que um servidor altamente qualificado evolui na carreira, outro servidor o substitui com remuneração inicial menor, gerando economia aos cofres públicos. Além disso, e a critério da Administração, esses cargos vagos podem ser substituídos por novas tecnologias de informatização.

No modelo atual, em que as carreiras são estanques, sem interligação direta, o crescimento profissional é muito limitado, engessando qualquer possibilidade de gestão de pessoas. Carreiras de nível intermediário, mesmo que sejam extintas, continuarão a gerar gastos, já que muitos dos seus servidores estão nos níveis mais altos, possuem idade baixa e possuem estabilidade.

Assim, entendemos que uma reforma administrativa efetiva, que tenha como objetivos otimizar o uso da força de trabalho pública, passa necessariamente pela estruturação de verdadeiras carreiras públicas, em que as remunerações finais, mais atrativas, exijam crescimento profissional e qualificação técnicas, permitindo que os servidores percorram todos os níveis da pirâmide da carreira.

2. DADOS

Atualmente, segundo o Painel Estatístico de Pessoal, de uma força de trabalho de 447.265 servidores públicos (considerando somente ativo permanente), 151.883 ou cerca de 34% ocupam cargos de nível intermediário. Desse total, 96.289 já possuem nível superior completo, sendo que 47.797 possuem também pós graduação. Acreditamos que esse número é ainda maior pois muitos servidores não mantêm atualizados seus cadastros, até por ausência de incentivo.

Desta forma, entendemos que existem aproximadamente 100 mil servidores que estão subutilizados e normalmente continuam trabalhando em suas funções operacionais e de menor complexidade, tendo sua força de trabalho pouco aproveitada.

Avanços tecnológicos criaram uma disparidade em relação ao que existia anos atrás. Diversas atividades tornaram-se obsoletas, devido a atualizações tecnológicas e evoluções da sociedade. Vários cargos concursados em áreas do serviço público, de baixa ou nenhuma utilidade para a atualidade, tornaram-se mão-de obra excessiva às necessidades de trabalho. Desta forma, uma solução seria o retorno do instituto da ascensão funcional, com a realização de concursos internos, utilizando esses servidores para funções de maior complexidade, aproveitando, assim, os servidores mais qualificados, entre os atuais servidores. Essa medida, além de privilegiar o desenvolvimento na carreira, irá gerar uma redução de custos para o Governo, como será demonstrado neste breve estudo.

Destaca-se que nessa proposta seriam reduzidos os custos com folha de pagamento total, pois, o governo realizaria, conforme sua necessidade, concursos internos para cargos vagos de nível superior. Assim, a cada candidato aprovado e ascendido ao novo cargo, seria aberta uma vaga no respectivo cargo de nível intermediário, que poderá vir a ser preenchida ou não, a critério da Administração, sendo que em caso de preenchimento, essa se dará por remuneração menor, já que o novo servidor entrará no cargo inicial da carreira de remuneração menor.

Em síntese: “Quando a Administração necessitar mão-de-obra altamente qualificada, a Administração Pública poderia, conforme sua necessidade, realocar, via ascensão funcional e concurso interno, servidores que hoje estão em fim de carreira e substituir, no interesse da Administração, suas posições com servidores com remuneração de início de carreira, gerando redução da folha de pagamento.”

Em nosso exemplo o Governo, por meio de concurso interno o Governo poderia determinar quais critérios seriam exigidos, entre eles, avaliação objetiva e escrita, qualificação técnica, titulação, avaliações de desempenho, tempo mínimo de exercício em cargo anteriormente ocupado, etc.

Cito como exemplo, a hipótese da aprovação, mediante concurso interno e ascensão funcional, de um Técnico do Banco Central em final de carreira, que

hoje percebe remuneração de R\$ 12.514,58, para provimento de cargo vago de nível superior.

3. EXEMPLO DE ECONOMIA DO GOVERNO

Exemplo Técnico do Banco Central:

Na hipótese de realização de concurso interno, a cada servidor aprovado, necessariamente uma vaga de nível intermediário é liberada, assim, temos ao menos duas hipóteses:

- (i) O governo abre novo concurso, repõe a vaga com novo servidor com salário menor. O novo servidor vai receber remuneração inicial da carreira que é hoje de R\$ 7.283,31 ou R\$ 5.231,27 menor que o do servidor antigo que ocupa o último nível da carreira. Assim, o Governo economizaria só no primeiro ano R\$ 68.006,51 ou R\$ 466.599,51 ao longo de treze anos;
- (ii) O governo decide não repor o servidor, nesse caso a economia é de R\$ 162.689,54 a cada ano ou R\$ 2.114.964,02 ao longo de treze anos.

Tabela1: Demonstrativo da economia promovida pela ascensão de um Técnico do Banco Central

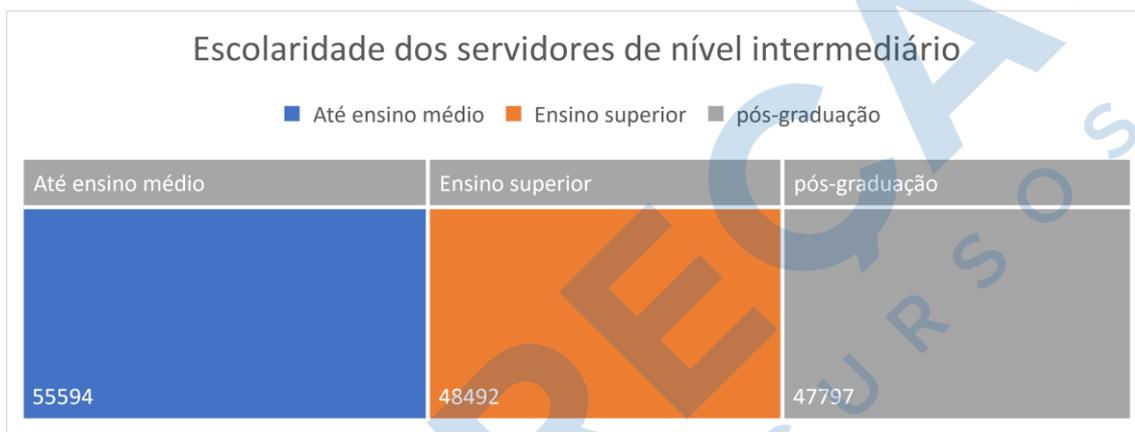
Classe	Padrão	Anos	Remuneração Servidor	Economia Mensal por servidor ascendido, com substituição	Economia Anual por servidor ascendido, com substituição	Servidor ascendido - sem substituição
ESPECIAL	IV	13	12.514,58	0	0	166.433,91
	III	12	11.938,91	575,67	7.656,41	166.433,91
	II	11	11.579,94	934,64	12.430,71	166.433,91
	I	10	11.231,75	1.282,83	17.061,64	166.433,91
C	III	9	10.546,24	1.968,34	26.178,92	166.433,91
	II	8	10.229,14	2.285,44	30.396,35	166.433,91
	I	7	9.921,56	2.593,02	34.487,17	166.433,91
B	III	6	9.035,92	3.478,66	46.266,18	166.433,91
	II	5	8.764,23	3.750,35	49.879,66	166.433,91
	I	4	8.500,71	4.013,87	53.384,47	166.433,91
A	III	3	7.741,88	4.772,70	63.476,91	166.433,91
	II	2	7.509,10	5.005,48	66.572,88	166.433,91
	I	1	7.283,31	5.231,27	69.575,89	166.433,91
Economia ao longo de 13 anos					R\$ 477.367,19	R\$ 2.163.770,88

Verificamos que a cada técnico do Banco Central ascendido ocasionaria uma economia anual de R\$ 69.575,89 no primeiro ano caso a vaga necessitasse ser reposta e R\$ 166.433,91 caso não houvesse necessidade de reposição.

Na hipótese de calcularmos um período de 13 anos, verificamos que a economia seria de R\$ 477.367,19 no caso de reposição desse servidor e R\$ 2.163.770,88 caso a vaga não necessitasse de reposição.

4. ESTIMATIVA DE POTENCIAL DE ECONOMIA PARA O GOVERNO

Segundo dados do Painel Estatístico de Pessoal, se observa que de um total de 151.883 servidores ocupantes dos cargos de nível intermediário, existem 96.289 servidores ocupantes de cargo de nível intermediário com curso superior, sendo 48.492 com graduação e mais de 47.797 com pós graduação, conforme gráfico a seguir:



Embora já existam comprovadamente cerca de 96 mil servidores ocupantes de nível intermediário portadores de diploma de nível superior, acreditamos que esse número é maior, pois muitos não atualizaram seu cadastro recentemente, além disso diversos servidores permanecem estudando e irão concluir nível superior nos próximos anos. Assim estimamos que possam existir 120 mil servidores com nível superior completo ou a completar nos próximos anos.

Estimamos que, o governo necessitaria da reposição de aproximadamente 10.000 novos servidores de nível superior por ano, nos próximo doze anos. Assim, o governo pode resolver esse problema aproveitando os atuais servidores. Assim, realizamos uma estimativa do benefício econômico a ser auferido pelo governo, no caso de reaproveitamento interno desses servidores.

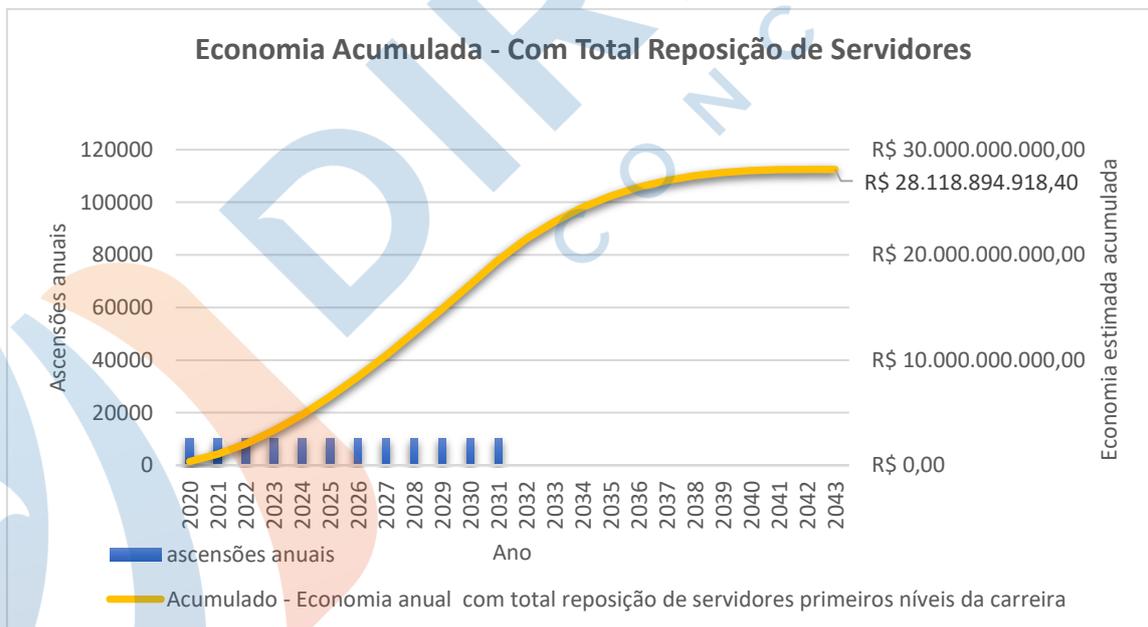
Para a simulação de economia na aplicação do instituto da ascensão funcional, foi calculado modelo de referência de tabela salarial para carreiras de Nível Intermediário (NI), cujos valores iniciais e finais foram obtidos por meio de média simples, conforme dados do Painel Estatístico de Pessoal, do Governo Federal. Essa tabela salarial foi escalonada em 13 padrões, seguindo modelo das principais carreiras de NI da Administração Pública Federal.

Entre os 222 cargos existentes, calculamos que a remuneração final média entre as carreiras é de R\$ 7.363,83 e a inicial média é de R\$ 4.659,41. Consideramos que, em média os servidores levam 13 anos para alcançar o último nível das carreiras. (Conforme planilha em anexo)

Assim verificamos que a diferença da média entre as remunerações iniciais e finais é R\$ 2.704,42 mensais. Já nas remunerações anuais a média da diferença fica em R\$ 35.968,80 por servidor no primeiro ano após a ascensão.¹

Assim, foram criados dois cenários: 1) ascensão funcional, com reposição integral dos cargos de NI, vagos após a ascensão dos servidores dos últimos níveis da carreira; 2) ascensão funcional, sem reposição dos cargos de NI vagos. Para esses dois cenários foram adotados o quantitativo de 10.000 ascensões funcionais por ano, em um intervalo de 12 anos, sendo que o impacto financeiro foi analisando para um período total de 24 anos.

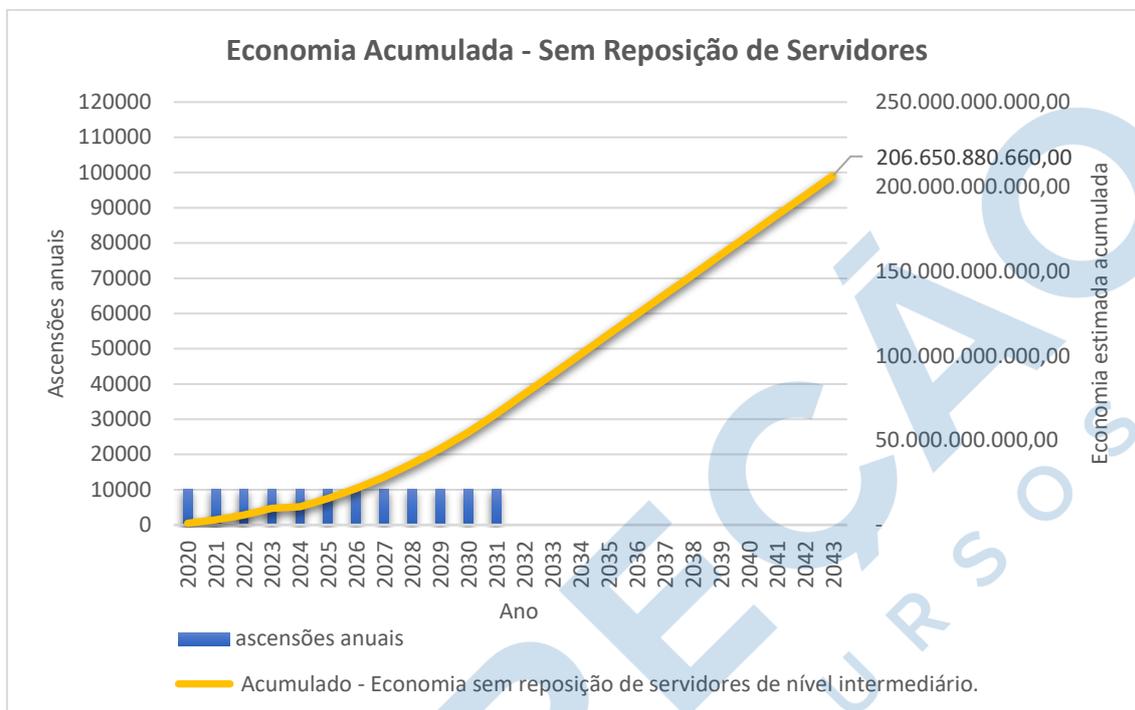
No cenário 1, a economia obtida se deve a saída dos servidores de NI dos níveis finais da carreira, com maiores salários, e a entrada de novos servidores nos níveis iniciais, com remunerações menores. Essa economia tende a ser maior quanto maior for a amplitude entre as remunerações iniciais e finais de cada carreira. Conforme valores obtidos na simulação realizada, a economia pode chegar a R\$ 28,1 bilhões no período de 24 anos, conforme o próximo gráfico.



Já no cenário 2, a economia atingida é maior, já que não há reposição dos cargos de NI, podendo as atividades serem substituídas, conforme conveniência da Administração Pública, por contratações terceirizadas, novas tecnologias e/ou maior eficiência da gestão de Recursos Humanos de cada unidade. Nesse

¹ Para a estimativa das remunerações anuais, foi considerado o valor mensal multiplicado por 13,3 (12 remunerações + Gratificação Natalina + 1/3 de férias).

cenário a economia estimada é de R\$ 206,6 bilhões para o período de 24 anos, conforme gráfico a seguir:



Conforme estimativa demonstrada nos Gráficos anteriores, verificamos que poderemos ter uma economia de R\$ 3,228 bilhões à R\$ 206 bilhões ao longo de 24 anos.

Entendemos que, como na iniciativa privada, o servidor teria possibilidades reais de assumir maiores responsabilidades e obter um real crescimento profissional no caso de buscar melhor qualificação. Os atuais servidores ficariam mais motivados a se especializar, trazendo ganhos de eficiência ao serviço público.

Na medida em que um servidor altamente qualificado evolui na carreira, outro servidor o substitui (se necessário) com remuneração inicial menor gerando economia aos cofres públicos.

Verificamos que já existe proposta no legislativo que aborda o tema, conforme veremos no próximo item.

5. PROPOSTA DE MUDANÇA NA LEGISLAÇÃO

Quanto ao instituto da ascensão funcional, permitido pelas Constituições Federais anteriores à de 1988, cabe destacar que essa modalidade constava na Lei nº 8.112/90, no entanto, conforme decisão do STF, (ADI 231), foi declarada inconstitucional, e foi posteriormente revogada pela Lei nº 9.527/1997.

Buscando a revisão deste entendimento, em 2007 foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 34/2007 (apensada à PEC 257/1995), que apresentou critérios para realização de concurso interno para ascensão funcional na Administração Pública. Essa PEC teve o Parecer de admissibilidade aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados em setembro do mesmo ano. No entanto, seu trâmite encerrou-se em a conclusão dos trabalhos da Comissão Especial, encontrando-se atualmente arquivada.

Assim, uma alternativa seria a solicitação de desarquivamento desta PEC, com a consequente instauração de Comissão Especial.

Entendemos que essa PEC defende critérios elaborados de ascensão funcional, conforme justificção apresentada quando da apresentação da proposta:

...

A proposta de emenda constitucional que ora submetemos a esta Casa – há de ficar cristalino - ... não deseja dar fim à norma constitucional que proclama obrigatório o concurso público para o ingresso nos quadros do serviço público.

Pela nossa proposta, o concurso interno somente poderá ocorrer entre os servidores de uma mesma esfera de Poder e, como mencionado, desde que comprovem o efetivo exercício, há pelo menos 10 (dez) anos, no último cargo ocupado no momento da inscrição. Três são as razões da nova regra, que passamos a expor

Primeiro, valorizar o servidor de determinada esfera de Poder, que se verá motivado a capacitar e desenvolver-se naquele ambiente. É o reconhecimento da experiência daqueles que conhecem a Administração Pública de forma profunda.

Segundo, proporcionar a melhor adequação dos mesmos às necessidades da respectiva administração, sem permitir as equivocadas migrações de servidores de um Poder para outro, por meio de concurso interno, ferindo a separação dos Poderes.

Terceiro, ao estabelecer um período de tempo mínimo no cargo anterior, a nova regra busca evitar que pessoas, embora altamente capacitadas, ingressem no serviço público em um cargo de menor complexidade - cujo concurso público certamente permite uma aprovação mais tranqüila – e, uma vez nos quadros do funcionalismo, venham a prestar, de imediato, um concurso interno para cargos mais elevados, escapando à imensa concorrência do concurso público. Eis porque nossa proposta não visa a beneficiar pessoas, mas apenas o interesse público.

Vale ressaltar que o grau de complexidade do concurso interno há de ser o mesmo do concurso público, a fim de não privilegiar servidores não capacitados....

Entendemos que o apoio do governo à aprovação de emenda à constituição, seja aproveitando o texto da PEC 34/2007 ou através de novo texto elaborado pelo próprio governo, viabilizaria a instituição da ascensão funcional e dos concursos públicos internos, trazendo, entre outros benefícios, os aqui apresentados.

6. CONCLUSÃO:

O controle de custos com folha de pagamento, se faz necessária devido ao atual cenário econômico que impôs ao Governo severa restrição orçamentária atual. O instituto da ascensão funcional e do concurso interno surgem como dispositivos que propiciam redução de gastos e ao mesmo tempo permitem uma melhor gestão da força de trabalho, uma vez que esse é um modelo em que se premia o mérito, a profissionalização e o desempenho contínuo dos servidores.

Ao mesmo tempo que o Governo economizará recursos, os atuais servidores ficariam mais motivados a se especializar, trazendo ganhos de eficiência ao serviço público.

Em nosso exemplo o Governo, por meio de concurso interno poderia dar provimento a cargos de nível superior a um custo menor que se daria se o fizesse com concursos de ampla concorrência.

Demostramos como aconteceria a economia quando da ascensão funcional, pois quando um servidor altamente qualificado e experiente que se encontra necessariamente nos últimos níveis de uma carreira ascende para outra carreira, a vaga inicialmente ocupada fica em aberto ou é repostada por decisão do governo por servidor em início de carreira, com remuneração menor, assim estimamos economia que pode chegar à R\$ 206 bilhões em 24 anos.

Com a aprovação dessa proposta, o servidor teria possibilidades reais de assumir maiores responsabilidades e obter um real crescimento profissional no caso de buscar melhor qualificação. Os atuais servidores ficariam mais motivados a se especializar, trazendo ganhos de eficiência ao serviço público