

# A Teoria do Consumidor e a Teoria dos Incentivos Aplicadas a um Plano de Carreiras do Serviço Público Brasileiro: uma Abordagem Sucinta

Juliêta A. G. Verleun

PET-Economia: Periódico

31 de Outubro de 2011

## Juliêta A. G. Verleun

- Servidora Pública Federal da Carreira de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional, concurso público de 1994.
- Proposta enviada para a análise da Diretoria de Gestão Estratégica da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda em 2006, quando então a DIGES iniciara a elaboração de uma proposta de readequação das estruturas das carreiras típicas de Estado do Serviço Público Federal, em conjunto com a Fundação Getulio Vargas.

# Plano de Carreiras Atual

- No modelo de progressão funcional atual, a curva de ascensão é linear, sem diferenciação de perfil entre os níveis profissionais intrafaixas e descasada da avaliação de desempenho do servidor. O coeficiente angular se traduz pelo salário inicial.
- A progressão inercial se deve ao fato dela ocorrer para todos devido à antiguidade, independentemente do esforço individual, capacidades e habilidades específicas, avaliação de desempenho ou do valor agregado resultante de cada servidor para a instituição. Isso gera desmotivação e acomodação dos servidores, e comportamentos oportunistas e conflitantes com o objetivo institucional.



# Plano de Carreiras Atual

- Baixo nível de efetividade dos incentivos punitivos (PADs).
- Rotatividade alta e sazonal comparativamente com outros países (turn over).
- Menor amplitude entre salário inicial e final.
- Ausência de um plano de carreira focado na gestão por competência tende a permitir o aparecimento de comportamentos considerados antiéticos, não objetivos, descasados da estratégia institucional, gerando maior custo de transação.

# Plano de Carreiras Atual

- Treinamentos agregam pouco ou quase nada do ponto de vista funcional.
- Alto custo de manutenção do atual sistema: custo de realização de novos concursos para cobrir evasões recorrentes, custo da capacitação aplicada a servidores que saem da carreira para entrar em outra e na especialização obtida por aquele servidor nos assuntos do órgão que são perdidas e o custo para a eficiência dos serviços prestados, gerado a partir de progressão linear.

# Estrutura do Plano de Carreira

- Função: um conjunto de atribuições conferidas a um cargo.
- Cargo: um conjunto de funções e responsabilidades, com denominação própria, criado por lei, com número certo, pagamento por pessoa jurídica de direito público e atribuições definidas.
- Classe: a unidade básica da estrutura da carreira, responsável pelo estabelecimento da evolução funcional, de acordo com a complexidade e o grau de responsabilidade das funções do cargo.

# Estrutura do Plano de Carreira

- Nível: o escalonamento do cargo, na mesma classe, para efeito de promoção horizontal.
- Carreira: o agrupamento de cargos e de classes escalonadas.
- Grupo ocupacional: o conjunto de cargos cujas atividades profissionais são da mesma natureza ou ramo de conhecimento.
- Padrão: a unidade de medida que determina o vencimento inicial de cada classe do cargo.



# Estrutura do Plano de Carreira

- Promoção vertical: o crescimento funcional para a classe imediatamente superior.
- Promoção horizontal, o crescimento funcional para nível mais elevado dentro da mesma classe.
- Gratificação: a retribuição pecuniária conferida ao servidor por desempenho de funções específicas.

# Estrutura do Plano de Carreira

- A promoção horizontal possui os seguintes critérios específicos:
  - É automática;
  - Independe de vagas;
  - O servidor tem que atingir o quantitativo mínimo de pontos estabelecido para os fatores de avaliação de desempenho do servidor;
  - Estar enquadrado no nível por um período mínimo de 02 (dois) anos, exceto os servidores em estágio probatório.

# Estrutura do Plano de Carreira

- O servidor é avaliado mediante os seguintes fatores:
  - Fator antiguidade;
  - Fator profissional;
  - Fator desempenho.

# Estrutura do Plano de Carreira

- O fator desempenho corresponde aos resultados obtidos pelo servidor na execução de suas atribuições, medidos através dos subfatores:
  - Assiduidade - avalia a frequência do servidor ao trabalho;
  - Desempenho - avaliado através dos seguintes itens:
    - Qualidade e produtividade;
    - Conhecimento do trabalho;
    - Comunicação;
    - Relacionamento;
    - Capacidade de realização

# Estrutura do Plano de Carreira

- A promoção vertical possui os seguintes critérios específicos:
  - é automática;
  - independe de vaga;
  - é obtida através da promoção horizontal, quando o servidor é promovido para nível inicial de classe superior a que está enquadrado.

<b>CARREIRA</b>	<b>CARGO</b>	<b>CÓDIGO DO CARGO</b>	<b>QUANT.</b>
Apoio Operacional	Agente de Serviços	PJ.1 x 01	183
Operacional	Agente Judiciário	PJ.1 x 04	70
Técnico-científica	Técnico Judiciário	PJ.1 x 07	181
<b>SUBTOTAL</b>			<b>434</b>
Judiciária	Avaliador Judiciário - 01	PJ.2 x 04	04
	Comissário da Infância e da Juventude - 01	PJ.2 x 04	14
	Comissário da Infância e da Juventude - 02	PJ.2 x 07	62
	Escrevente Juramentado - 01	PJ.2 x 04	338
	Escrevente Juramentado - 02	PJ.2 x 07	1.059
	Oficial de Justiça - 01	PJ.2 x 04	134
	Oficial de Justiça - 02	PJ.2 x 07	563
Judiciária Especial	Contador Judiciário	PJ.2 x 10	69
	Escrivão Judiciário	PJ.2 x 10	400
	Secretário Colégio Recursal	PJ.2 x 10	01
<b>SUBTOTAL</b>			<b>2.644</b>
<b>TOTAL GERAL</b>			<b>3.078</b>

Figure: Quadro dos cargos efetivos

QUADRO DAS CARREIRAS DO PODER JUDICIÁRIO						PROMOÇÃO HORIZONTAL					
GRUPO OCUP.	CARREIRA	CARGO	CLASSE	PADRÃO	PROMOÇÃO VERTICAL	NÍVEL INICIAL	NÍVEIS				
A T I V I N I S T R A	Apoio Operacional	Agente de Serviços	I II III	1 2 3	II III	A G N	B H O	C I P	D J Q	E L R	F M S
	Operacional	Agente Judiciário	IV V VI	4 5 6	V VI	A G N	B H O	C I P	D J Q	E L R	F M S
	Judiciária	Técnico Judiciário	VII VIII IX	7 8 9	VIII IX	A G N	B H O	C I P	D J Q	E L R	F M S
J U D I C I Á R I O	Técnico-Científica	- Avaliador Judiciário - 01 - Comissário da Infância e da Juventude - 01 - Escrevente Jur. - 01 - Oficial de Justiça - 01	IV V VI	4 5 6	V VI	A G N	B H O	C I P	D J Q	E L R	F M S
	Judiciária	- Comissário da Infância e da Juventude - 02 - Escrevente Jur. - 02 - Oficial de Justiça - 02	VII VIII IX	7 8 9	VIII IX	A G N	B H O	C I P	D J Q	E L R	F M S
	Judiciária Especial	- Contador Judiciário - Escrivão Judiciário - Secretário Colegió Recursal	X XI XII	10 11 12	XI XII	A G N	B H O	C I P	D J Q	E L R	F M S

Figure: Quadro de carreiras

CARGOS EFETIVOS E FUNÇÕES DA CARREIRA ADMINISTRATIVA				
ESCOLARIDADE	CARGO	CLASSE	FUNÇÃO	QUANT.
Ensino Fundamental	Agente de Serviços	I	- Comunicação	11
		II III	- Serviços Gerais	172
SUBTOTAL				183
Ensino Médio	Agente Judiciário	IV	- Administrativa	53
		V	- Operador de Unidade Volante	04
		VI	- Programador	05
		- Técnico de Informática	07	
		- Técnico Operação/Manutenção	01	
SUBTOTAL				70
Educação Superior	Técnico Judiciário	VII	- Administrador	17
		VIII	- Analista de Banco de Dados	01
		IX	- Analista de O&M	01
		- Analista de Sistemas	06	
		- Analista de Suporte	01	
		- Assistente Social	30	
		- Arquivista	01	
		- Bibliotecário	02	
		- Contador	01	
		- Economista	01	
		- Estatístico	01	
		- Escrevente de Apoio	38	
		- Engenheiro de Informática	01	
		- Psicólogo	05	
		- Secretário de Gabinete	35	
		- Técnico Instalação/Manutenção	02	
		- Taquígrafo Judiciário	38	

Figure: Carreira Administrativa



TABELA DE UNIDADES DE VENCIMENTO									
GRUPO OCUPAC.	CARGOS	PADRÃO	CLASSE	NÍVEIS					
A	Agente de Serviços	01	I	A	B	C	D	E	F
D				1,000	1,015	1,031	1,048	1,064	1,080
M		02	II	G	H	I	J	L	M
I				1,097	1,114	1,132	1,149	1,366	1,185
N		03	III	N	O	P	Q	R	S
I				1,204	1,222	1,241	1,260	1,279	1,300
S	- Agente Judiciário - Avaliador Judiciário - 01 - Comissário da In. - 01 - Escrevente Juramentado - 01 - Oficial de Justiça - 01	04	IV	A	B	C	D	E	F
T				2,303	2,338	2,374	2,410	2,447	2,488
R		05	V	G	H	I	J	L	M
A				2,526	2,565	2,604	2,644	2,685	2,729
T		06	VI	N	O	P	Q	R	S
I				2,771	2,813	2,856	2,899	2,943	2,994
V									

Figure: Unidades de vencimento

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Técnico Judiciário</li> <li>- Comissário Inf. - 02</li> <li>- Escrevente Juramentado - 02</li> <li>- Oficial de Justiça - 02</li> </ul>	07	VII	A	B	C	D	E	F
			3,322	3,373	3,424	3,476	3,529	3,590
	08	VIII	G	H	I	J	L	M
			3,645	3,700	3,756	3,813	3,871	3,937
	09	IX	N	O	P	Q	R	S
			3,997	4,057	4,119	4,182	4,246	4,320
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contador Judiciário</li> <li>- Escrivão Judiciário</li> <li>- Secretário Col. Recur.</li> </ul>	10	X	A	B	C	D	E	F
			4,747	4,821	4,894	4,969	5,044	5,129
	11	XI	G	H	I	J	L	M
			5,208	5,288	5,368	5,449	5,532	5,626
	12	XII	N	O	P	Q	R	S
			5,714	5,800	5,887	5,977	6,070	6,173

Figure: Unidades de vencimento

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contador Judiciário</li> <li>- Escrivão Judiciário</li> <li>- Secretário Col. Recur.</li> </ul>	10	X	A	B	C	D	E	F
			4.078,00	4.141,00	4.204,00	4.268,00	4.333,00	4.406,00
	11	XI	G	H	I	J	L	M
			4.74,00	4.542,00	4.611,00	4.681,00	4.752,00	4.833,00
	12	XII	N	O	P	Q	R	S
			4.908,00	4.982,00	5.057,00	5.134,00	5.214,00	5.303,00

Figure: Unidades de Vencimento

**FATORES DE COMPLEXIDADE DOS CARGOS EFETIVOS - CARREIRAS ADMINISTRATIVAS**

<b>CARGO</b>	<b>FUNÇÃO</b>	<b>ESCOLARIDADE</b>	<b>EXPERIÊN- MÍNIMA</b>	<b>CONHECIMENTOS SUPLEMENTARES</b>	<b>REQUISITOS ESPECIAIS</b>
Agente de Serviços	- Comunicação - Serviços Gerais	Ensino Fundamental Ensino Fundamental	03 meses 03 meses	- Técnicas de Atendimento - Técnicas de Atendimento	- Facilidade de Comunicação - Facilidade de Comunicação
Agente Judiciário	- Administrativa  - Agente de Segurança	Ensino Médio  Ensino Médio	06 meses  01 ano	- Técnicas de Atendimento/Digitação/Noções de Direito Administrativo e Informática - Técnicas de Atendimento/Noções de Direito Administrativo/e Defesa Pessoal	- Conhecimento de Leis/Boa Comunicação  - Boa Comunicação/Carteira de Habilitação/Reflexos Rápidos

Figure: Fatores de Complexidade

CARGO	FUNÇÃO	ESCOLARIDADE	EXPERIÊN- MÍNIMA	CONHECIMENTOS SUPLEMENTARES	REQUISITOS ESPECIAIS
Agente Judiciário (cont.)	- Técnico de Informática	Ensino Médio	01 ano	- Técnicas de Atendi- mento/Digitação/ Noções de Direito Admin. e Informática	- Conhecimento de Leis/Boa Comu- nicação/Con- centração
	- Programador	Ensino Médio	01 ano	- Curso de Pro- gramador/Noções de Direito Adminis- trativo	- Conhecimento de Leis/Boa Comuni- cação/Con- centração
	- Técnico Operação e Manutenção	Ensino Médio	01 ano	- Curso de Manuten- ção/Noções de Direito Admini- strativo	- Conhecimento de Leis/Boa Comuni- cação/Con- centração
Técnico Judiciário	- Administrador	Superior em Administração	01 ano	- Conhecimento de Admin. Pública e Informática	- Reg. Profissional
	- Analista Banco de Dados	Superior em Informática	02 anos	- Conhecimento Admin. Pública/ Especialização Banco de Dados	- Reg. Profissional
	- Analista O&M	Superior em Administração	01 ano	- Conhecimento Admin. Pública/ Especialização O&M	- Reg. Profissional
	- Analista Sistemas	Superior em Informática ou Superior c/Pós- Graduação em Sistemas	02 anos	- Conhecimento Admin. Pública/ Especialização Sistemas	- Reg. Profissional
	Analista de Suporte	Superior em Informática	02 anos	- Conhecimento Admin. Pública/ Especialização Suporte	- Reg. Profissional

Figure: Fatores de Complexidade

# Teoria do Consumidor

- O funcionário público é consumidor de cargos públicos.
- Utilidade do servidor público é composta de salários, plano de carreira, treinamentos diversos, níveis de progressão funcional, velocidade de progressão, benefícios indiretos.
- Se houver um mercado de carreiras com estrutura de incentivos significativamente melhores, valerá a pena investir tempo e dinheiro e estudar para novos concursos, em detrimento não só da instituição a que se pertença, como também em detrimento das tarefas a serem desenvolvidas no dia-a-dia. Tal processo gera ineficiência do Sistema.

# Teoria do Consumidor

- Parte da evasão de uma carreira para outra se dá pela natural mudança da percepção de utilidade dos indivíduos.
- Indivíduo escolherá conscientemente a carreira que apresentar ou oferecer a maior utilidade em relação às demais alternativas, procurando assim maximizar a sua satisfação profissional num período  $x$  de tempo.
- Cada carreira possui especialidades que agregam utilidade à cesta do indivíduo.

# New Institutional Economics

- Ramo que estuda a escolha humana, analisando a interação entre mercado e firma, a qual gera custos de transação.
- Análise do papel desempenhado pelo mercado, pela firma e pelo aparato legal, a fim de explicar os conflitos e as transformações que norteiam o sistema econômico.
- Por meio das instituições, as regras são acordadas e as incertezas são reduzidas, provendo estrutura e ordem no dia-a-dia das sociedades, desenhando novas formas de atuação, coibindo comportamentos antiéticos e anticompetitivos das partes e diminuindo os custos de transação econômicos e sociais. Elas que impõem os limites formais de estruturação das relações econômicas, políticas e sociais.



# Teoria dos Incentivos

- A teoria dos incentivos procura conformar um arcabouço que considere basicamente três problemas gerados pela informação assimétrica:
  - Assimetria de informação ou seleção adversa: informação incompleta ou imperfeita impossibilita a completude dos contratos.
  - Moral Hazard: indivíduos aproveitarão todas as oportunidades para auferir ganhos extras, desenvolvendo um comportamento oportunista, tirando vantagem da vulnerabilidade ou da falta de informação da outra parte seguindo seus próprios interesses.
  - Impossibilidade de verificação: partes não poderão contar com terceiros para dirimir ou pacificar conflitos sem que haja um custo adicional envolvido.

# Teoria dos Incentivos

- Todo contrato oferecerá implicitamente oportunidades de as partes desenvolverem comportamento oportunista uma vez que a racionalidade limitada dos indivíduos os impede de formular contratos completos.
- Para evitar tais condutas, utiliza-se uma estratégia combinada de uma estrutura de incentivos, aliada à noção de reputação (moral e princípios éticos) e a garantias legais (punições).
- A pena prevista em contrato deverá ser obrigatória e significativamente superior em relação à taxa de retorno do comportamento desviante, mas não exageradamente acima, para que os agentes não desenvolvam a longo prazo métodos mais sofisticados para burlar as regras.

# Proposta

- Progressão funcional dos servidores como uma trajetória variável, sujeita às avaliações de desempenho individual (com baixa variabilidade), conjugado a um plano de capacitação permanente e condicionado a vagas limitadas nos níveis superiores.
- Curva de Progressão Funcional Incremental

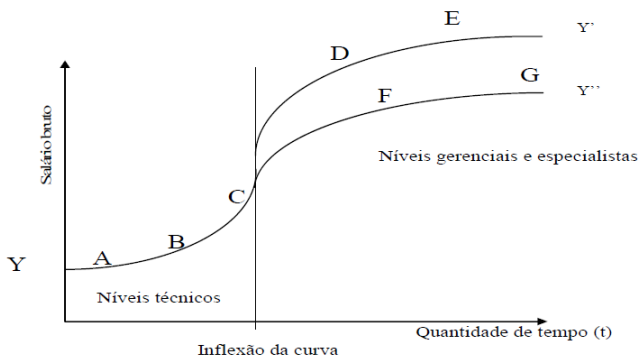


Figure: Curva de Progressão Funcional Incremental

# Curva de Progressão Funcional Incremental

- A, B e C progressão a taxas crescentes associada à capacitação permanente, ao desenvolvimento técnico e à avaliações individuais do servidor.
- A partir do ponto de inflexão da curva, o servidor será avaliado com base num novo conjunto de habilidades profissionais focado em capacidades gerenciais, de liderança e especialização técnica, e considerando seu desempenho ex-ante e suas potencialidades futuras - progressão desacelerada pelo alto nível salarial com baixos níveis de incerteza.

# Proposta

- Métodos modernos de gerenciamento de recursos humanos, a progressão funcional, os processos de avaliação do corpo funcional, o plano de sucessão interno e o plano de capacitação permanente dos órgãos devem ser, obrigatoriamente, flexíveis, e permitir que o gestor adapte os instrumentos disponíveis em função de uma nova ordem, a cada nova demanda da sociedade, gerando oportunidades para que a instituição evolua com o tempo.
- Número fixo de cargos, para que haja competição.
- Progressão pela avaliação de desempenho a longo de um período e deve haver um mínimo de performance atingido.
- Gerentes avaliados pelos empregados (avaliação 360°)

# Proposta

- Servidor deverá permanecer no primeiro nível por período igual ou superior ao estágio probatório (3 anos) e com a mesma lotação em que tomou posse. Dependendo da media das avaliações, o servidor permanecerá no nível em que se encontra ou prosseguirá para o nível imediatamente posterior. Em casos especiais, o servidor que apresentar performance muito acima dos padrões exigidos, poderá progredir até dois níveis.
- Implantação de uma cultura de gestão por resultados e gestão por competência.
- Utilidade percebida é satisfatória e crescente, uma vez que os salários pagos são compatíveis com os níveis de exigência e responsabilidades dos cargos que ocupam e, adicionalmente, proporcionais ao desempenho dos mesmos.

# Proposta

- Deverá haver percepção de que o descumprimento das regras vigentes compensará o sistema de punições cabíveis, quando explicitado. Estrutura de incentivos punitivos a fim de desestimular desvios na atuação (indolência, impontualidade, descomprometimento).
- Processo e claro e transparente de encarreiramento, da construção de um plano de capacitação permanente, de investimentos constantes que serão feitos na profissionalização dos agentes e de parâmetros claros e meritórios para a ocupação das funções de comando.
- Processo de aculturação das praticas e de motivação de seus servidores desenvolvimento de um corpo funcional realmente comprometido com os objetivos estratégicos da instituição e de uma organização que valoriza e se compromete com seus servidores.



# Proposta

- Plano de capacitação permanente:
  - treinamento e capacitação em atividades operacionais e transversais
  - atividades táticas, com características transversais e específicas
  - atividades estratégicas, transversais e específicas, uma vez que todos os servidores almejarão alcançar os níveis mais especializados técnicos e de gestão e desenvolvimento institucional.

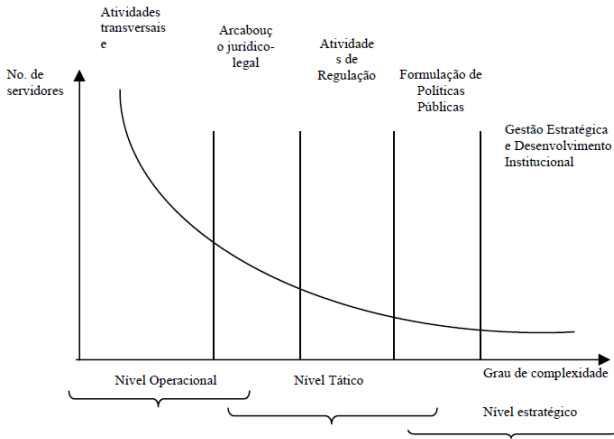


Figure: Composição do Plano de Capacitação Permanente

# Proposta

- Deve-se assim promover a:
  - Treinamento sobre os sistemas corporativos de pagamento, finanças, orçamento, planejamento e contabilidade, fiscalização, auditoria
  - Aprofundamento técnico na área de atuação - habilidade de sugerir mudanças
  - Desenvolvimento da capacidade gerencial

# Proposta

- A instituição, cujo corpo funcional estiver alinhado a estas premissas de capacitação, deverá necessariamente promover:
  - a redução da probabilidade dos servidores desenvolverem comportamentos oportunistas;
  - a elevação da eficiência na execução e prestação dos serviços públicos;
  - a redução contínua do custo de operação e de funcionamento da máquina pública e, por que não dizer;
  - a promoção do desenvolvimento econômico e social. (North, 1990).