

# 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.

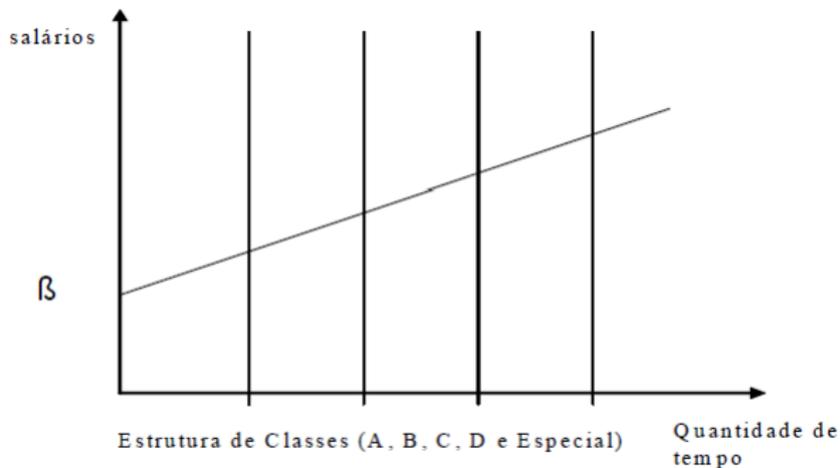


Figure: Curva de Progressão Atual

# 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.

**QUADRO DOS CARGOS EFETIVOS DO PODER JUDICIÁRIO - ES**

CARREIRA	CARGO	CÓDIGO DO CARGO	QUANT.
Apoio Operacional Operacional Técnico-científica	Agente de Serviços	PJ.1 x 01	183
	Agente Judiciário	PJ.1 x 04	70
	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											
GRUPO OCUP.	CARREIRA	CARGO	CLASSE	PADRÃO	PROMOÇÃO VERTICAL	PROMOÇÃO HORIZONTAL					
						NÍVEL INICIAL	NÍVEIS				
A T I V I D A D E M 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

<b>CARGOS EFETIVOS E FUNÇÕES DA CARREIRA ADMINISTRATIVA</b>				
<b>ESCOLARIDADE</b>	<b>CARGO</b>	<b>CLASSE</b>	<b>FUNÇÃO</b>	<b>QUANT.</b>
Ensino Fundamental	Agente de Serviços	I	- Comunicação	11
		II	- Serviços Gerais	172
		III		
<b>SUBTOTAL</b>				<b>183</b>
Ensino Médio	Agente Judiciário	IV	- Administrativa	53
		V	- Operador de Unidade Volante	04
		VI	- Programador	05
			- Técnico de Informática	07
			- Técnico Operação/Manutenção	01
<b>SUBTOTAL</b>			<b>70</b>	
Educação Superior	Técnico Judiciário	VII VIII IX	- Administrador	17
			- Analista de Banco de Dados	01
			- 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	B	C	D	E	F
A D M T N I S T R A T I V	Agente de Serviços	01	I						
				1,000	1,015	1,031	1,048	1,064	1,080
		02	II						
				1,097	1,114	1,132	1,149	1,366	1,185
		03	III						
				1,204	1,222	1,241	1,260	1,279	1,300
04	IV								
		2,303	2,338	2,374	2,410	2,447	2,488		
05	V								
		2,526	2,565	2,604	2,644	2,685	2,729		
06	VI								
		2,771	2,813	2,856	2,899	2,943	2,994		

Figure: Unidades de vencimento

- Técnico Judiciário - Comissário Inf. - 02 - Escrevente Juramentado - 02 - Oficial de Justiça - 02	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
- Contador Judiciário - Escrivão Judiciário - Secretário Col. Recur.	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

- Contador Judiciário - Escrivão Judiciário - Secretário Col. Recur.	10	X	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>	<b>F</b>
			4.078,00	4.141,00	4.204,00	4.268,00	4.333,00	4.406,00
	11	XI	<b>G</b>	<b>H</b>	<b>I</b>	<b>J</b>	<b>L</b>	<b>M</b>
			4.74,00	4.542,00	4.611,00	4.681,00	4.752,00	4.833,00
	12	XII	<b>N</b>	<b>O</b>	<b>P</b>	<b>Q</b>	<b>R</b>	<b>S</b>
			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 Comuni- cação/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

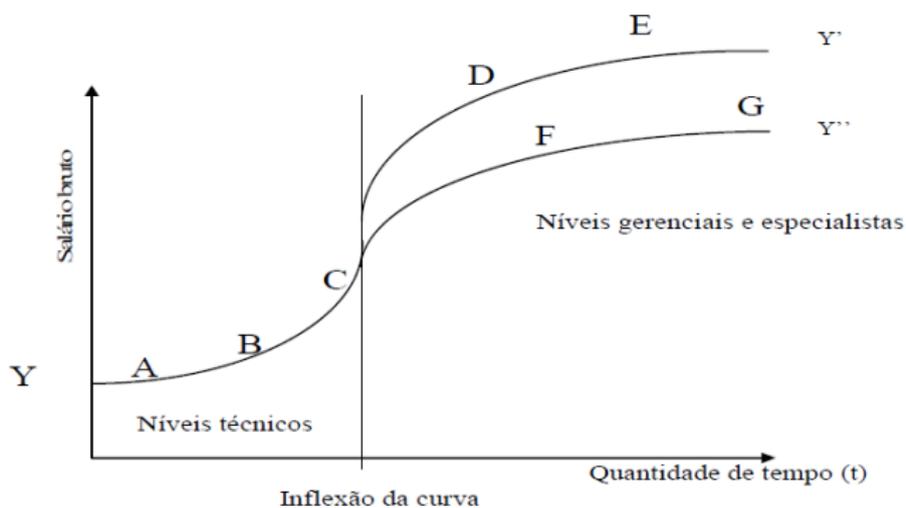


Figure: Curva de Progressão Funcional Incremental

## 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.

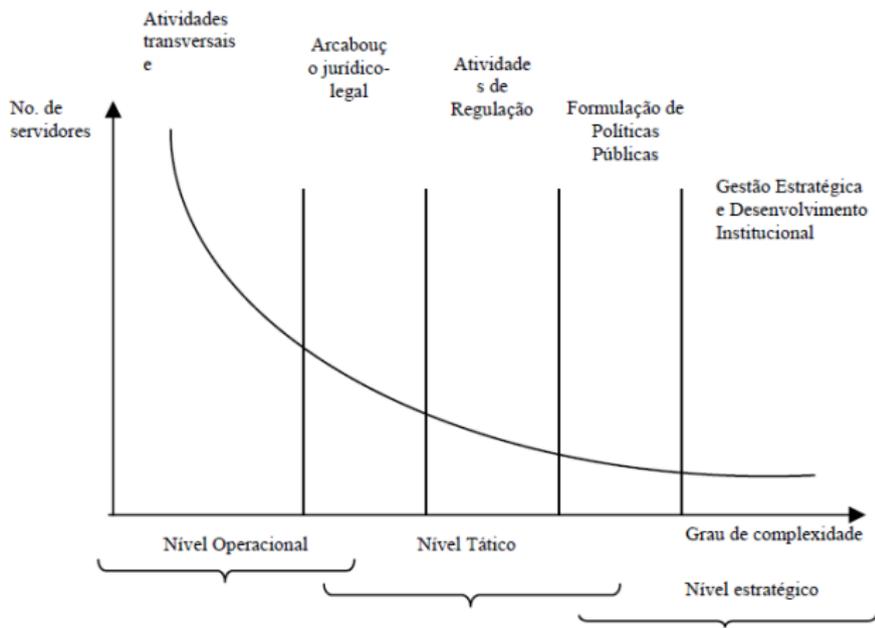


Figure: Composição do Plano de Capacitação Permanente

# 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).