

Por uma Lei de Responsabilidade Gerencial no Setor Público Brasileiro

Fernando Schuler
Sandro Cabral
Sergio Lazzarini
(Insper)

Esta versão: 24-8-2016

No Brasil, a oferta e qualidade de entrega de serviços públicos em áreas críticas como educação, saúde e segurança ainda se encontram muito aquém do desejado. É verdade que, ao longo das últimas duas décadas, diversas inovações como o Plano Diretor da Reforma do Estado, a criação do regime de contratualização da prestação de serviços e a Lei de Parcerias Público-Privadas permitiram estabelecer novos parâmetros institucionais para a gestão pública. Entretanto, essas práticas ainda não se encontram disseminadas e poucas ações efetivas foram implementadas para melhorar a estrutura do funcionalismo público brasileiro.

Considere, por exemplo, a Emenda Constitucional 19, de 1998. Ela introduziu o conceito de “eficiência” como um dos princípios fundamentais da administração pública, ampliando o tempo de estágio probatório do servidor público de dois para três anos e, mais importante, criando duas condições de demissibilidade do servidor público: por “insuficiência de desempenho” e por “excesso de despesa com pessoal”.

Na prática, entretanto, os efeitos dessas medidas sobre o desempenho dos serviços públicos foram bem tímidos. Para que o conceito de “insuficiência de desempenho” pudesse ser aplicado, a Constituição determinou, em seu artigo 41, que fosse aprovada legislação complementar disciplinando a avaliação de desempenho regular de todo o funcionalismo público. Isto nunca ocorreu. O governo, em 1998, enviou um projeto ao Congresso, o PLC 248/98. Ele foi aprovado, na Câmara, e alterado pelo Senado. De volta à Câmara, recebeu parecer mas ainda não foi levado a votação.

Assim, ao contrário do senso comum, boa parte dos *problemas de nossa gestão pública não decorre da impossibilidade de se cobrar e demitir funcionários com desempenho aquém do esperado e desejado, mas sim da ausência de um marco legal que dê segurança para medidas que aumentem a eficiência da entrega de serviços públicos.*

A aprovação de medida nessa linha deveria ser uma prioridade do governo. Trata-se de um mandamento constitucional até hoje não atendido, cuja implementação deveria contar com amplo apoio da sociedade – inclusive dos próprios servidores, pois é uma defesa dos bons servidores e do bom serviço público.

O texto do PLC 248/98, conforme aprovado na Câmara, acerta na definição dos critérios de análise, mas peca em pelo menos duas dimensões essenciais: a falta de um olhar externo sobre o processo de avaliação e a falta de penalidades para os gestores (aqui entendido: prefeitos, governadores ou presidente) que não implantarem um efetivo sistema de avaliação, a partir da promulgação da lei complementar.

A partir desta percepção, formulamos algumas sugestões concretas para balizar as discussões sobre o refinamento do texto legal, de forma a criar um ambiente jurídico que dê suporte a iniciativas adequadas de gestão de pessoas no setor público. Essas sugestões podem, assim, evoluir para uma *Lei de Responsabilidade Gerencial* que institua parâmetros e penalidades para gestores públicos que não sigam as melhores práticas, na linha das sanções impostas pela atual *Lei de Responsabilidade Fiscal*, e sempre em coerência com o espírito da Constituição. Destacamos as seguintes recomendações:

1. Vetar a abertura de novos concursos, bem como a nomeação de novos servidores, sem que o sistema de avaliação esteja funcionando efetivamente.
2. Instituir a obrigatoriedade de realização de relatórios consolidados sobre o desempenho das unidades públicas (exemplo: escolas, hospitais, prisões, etc.) com indicadores bem definidos e metas que reflitam efetivamente o valor público adicionado. Os dados sobre desempenho de unidades públicas, utilizados nos relatórios, devem ser abertos ao público e de fácil consulta.
3. Cada unidade governamental deve ser responsável por:
 - a. Definir metas gerais de desempenho considerando melhores práticas de avaliação para a área e de forma alinhada com políticas públicas estabelecidas.
 - b. Desdobrar as metas gerais definidas para metas individuais aos funcionários;
 - c. Realizar relatórios sobre o desempenho individual dos funcionários;
 - d. Elaborar planos de carreira com base em metas e avaliações de desempenho.
4. O plano de carreira deve incluir os seguintes aspectos.
 - a. Com base nas metas individuais, os funcionários devem ser avaliados anualmente por meio de relatórios de desempenho.
 - b. Deverá ser criado um processo interno onde os funcionários podem comentar sobre o resultado da sua avaliação e podem solicitar esclarecimentos ou detalhamento dos critérios utilizados.
 - c. Funcionários com desempenho julgado insatisfatório em um determinado ano devem realizar um plano de desenvolvimento individual, com metas claras de desempenho e ações para atingir essas metas.
 - d. Poderá ocorrer desligamento do funcionário caso seu desempenho seja julgado insatisfatório em dois anos consecutivos, sendo a avaliação ao final do ano seguinte baseada nas metas indicadas pelo seu plano de desenvolvimento individual.
5. Ministros e Secretários responsáveis pelas áreas devem anualmente apresentar os resultados em sessões formais do Legislativo correspondente à esfera de Estado em sessões abertas ao público e com a presença de especialistas nas áreas em escrutínio.
6. A definição das metas e planos de carreira devem ser avaliadas por órgãos externos. O foco deve ser sobre os resultados alcançados e efetivamente observados para que se evitem injustiças ou acomodações casuísticas entre supervisores e supervisionados:
 - a. A adequação técnica e imparcialidade das metas gerais e planos de carreira devem ser avaliadas por comissão externa de avaliação ou por

- órgão técnico independente da unidade (por exemplo, INEP no caso do Ministério da Educação).
- b. O processo de avaliação anual também deve ser auditado por órgão de controle e fiscalização independentes, tais como CGU ou Tribunais de Contas.
 - c. Sugere-se a criação de comissões mistas envolvendo agentes públicos, acadêmicos e consultores externos para indicar sugestões ou realizar parecer independente sobre o processo. Tais comissões podem ser extremamente úteis para sugerir formas de contabilizar e registrar resultados.
7. A experiência internacional demonstra que o sucesso de programas de avaliação depende de treinamento e capacitação daquelas responsáveis pela execução do processo. Logo, será preciso definir programas de capacitação e até mesmo convênios com unidades mais avançadas nos sistemas de avaliação aqui propostos.
 8. Chefes do Poder Executivo, Ministros ou Secretários responsáveis pelas áreas-foco serão responsabilizados caso os sistemas de avaliação de desempenho não sejam implantados e caso se descumpram as regras de transparência, gestão de carreira e eventual desligamento de funcionários com insuficiência de desempenho.

Embora sinalizem avanços inequívocos, as sugestões acima não requerem reformas constitucionais para serem efetivadas. Há, contudo, outros pontos que não podem ser ignoradas e merecem ao menos ser debatidas com vistas a um processo de reforma do Estado no longo prazo. A primeira delas diz respeito à norma constitucional que prevê a permanência do servidor nos quadros da administração pública mesmo com a extinção de seu respectivo cargo. Esta possibilidade está no Artigo 41 da Constituição. Pode-se avançar na direção de que, uma vez extinta a função pública, por lei, o servidor seja desligado do setor público, tendo direito a indenização proporcional a seu tempo de serviço público. Essa indenização já é prevista em lei para o caso de demissão por excesso de pessoal. A segunda alteração de natureza constitucional diz respeito ao prazo do estágio probatório. O prazo de três anos se mostrou insuficiente. Carreiras públicas são longas e não há sentido, ao menos para as carreiras que não cumprem funções de Estado, em oferecer precipitadamente a prerrogativa da estabilidade no emprego. Aumentar o regime de estágio probatório de três para 10 anos pode ser uma alternativa, desde que o processo possa conter critérios objetivos de avaliação, bem como incluir o olhar externo à organização por meio de comissões independentes, como discutido anteriormente.

Em síntese, independentemente do custo político e da resistência corporativa que tais propostas suscitem, é preciso enfrentar o desafio de uma revolução gerencial no setor público. Ela passa pela introdução dos conceitos de mérito e avaliação de desempenho, na estrutura do serviço público, e também pela ampliação dos mecanismos de parceria público-privada e de contratualização da gestão de serviços. O País tem acumulado experiências relevantes, nestas duas direções, nos últimos anos. O desafio agora é ligar os pontos. Sintetizar o melhor de nossa experiência em gestão, modernizar a legislação e promover um amplo processo de treinamento de quadros especializados em gestão pública.

O Brasil tem buscado construir, nas últimas três décadas, uma sociedade democrática. São notórios os esforços para consolidar instituições, em particular no plano jurídico e nas atividades de controle, assim como são inequívocas as iniciativas para cristalizar importantes conquistas sociais e consolidar uma ampla sociedade de direitos. Há uma dívida a ser paga, entretanto, no âmbito da gestão pública. Ainda temos um Estado de traço patrimonialista, em muitos níveis ainda sem a devida distinção entre o técnico e o político. Provemos serviços públicos de baixa qualidade, em especial aos mais pobres, o que compromete a efetiva afirmação de nossa carta de direitos.

A novidade é que temos hoje uma sociedade cada vez menos tolerante com a ineficiência. E mais organizada e disposta a cobrar reformas, em que pese a força das corporações que insistem em manter e ampliar privilégios a determinados grupos do funcionalismo. O presente artigo assume o risco de sugerir alguns caminhos. Cabe a nossa liderança política conduzir este processo e fazer o que definitivamente precisa ser feito para melhorar a gestão e a entrega de serviços públicos.