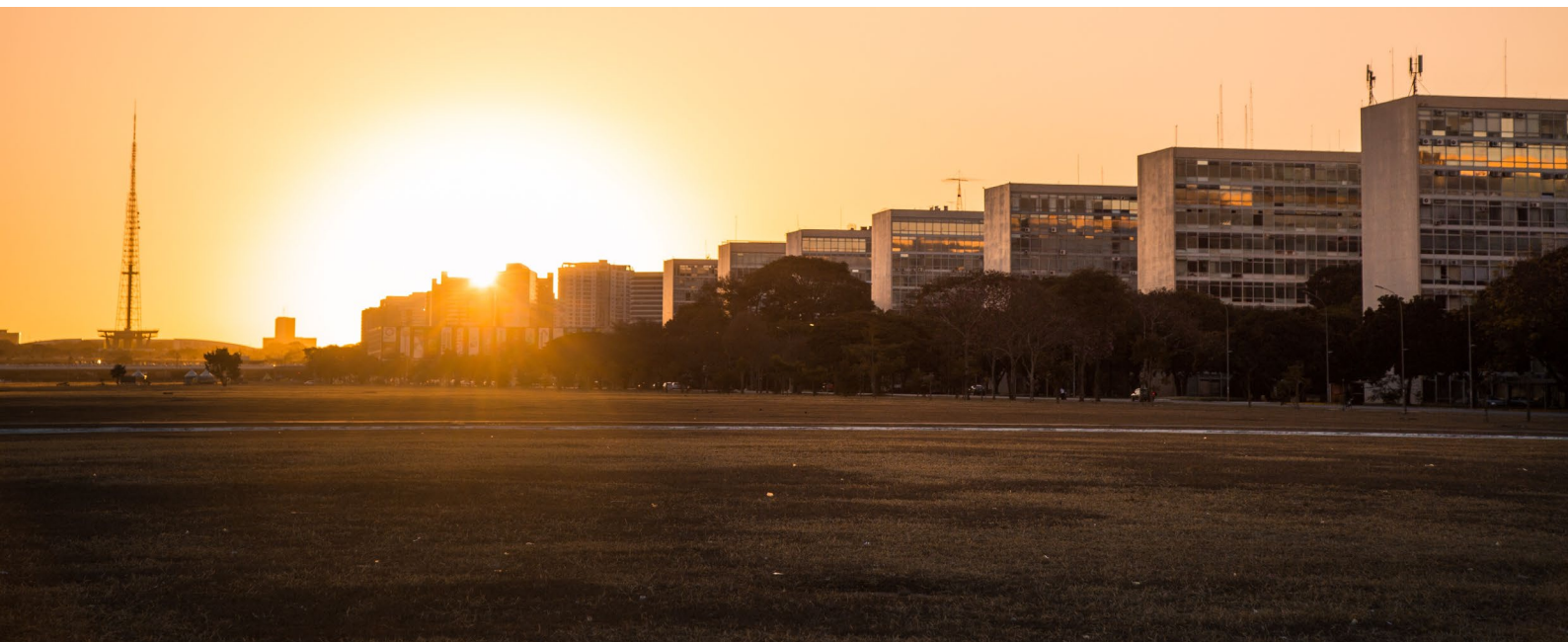




UMA PROPOSTA DE REFORMA DO RH DO ESTADO

ANA CARLA ABRÃO

ARMÍNIO FRAGA

CARLOS ARI SUNDFELD

Índice

Hora de reformar o RH do Estado	3
Avaliar desempenhos é reformar o Brasil	7
Reforma administrativa para quem?	9
A contrarreforma administrativa	11
A PEC do retrocesso administrativo	15
Exposição de Motivos	18
Projeto de Lei Complementar	21

Economia

Hora de reformar o RH do Estado

É preciso avaliar o desempenho dos servidores, cobrar resultados concretos, dispensar quem não cumpre as obrigações de forma satisfatória e investir em capacitação

Ana Carla Abrão Costa*, Armínio Fraga** e Carlos Ari Sunfeld***, O Estado de S.Paulo

04 de novembro de 2018 | 06h00



Um complexo sistema deu margem para que privilégios se tornassem regra Foto: MARCOS MULLER/ESTADÃO

Já passou da hora de promover a reforma da administração pública brasileira. Desde 2013, a população clama por mais eficiência dessa máquina e por mais qualidade em seus serviços. Dentre as demandas legítimas, incluem-se melhorias em educação, saúde e segurança, cruciais em um país tão desigual. O Brasil ostenta a terceira pior distribuição de renda do mundo. Mais da metade da população depende

do Estado para acessar condições melhores de vida. Só a educação de qualidade pode permitir que os filhos de famílias pobres atinjam níveis de renda superiores aos dos seus pais. Só o atendimento de saúde gratuito e adequado garantirá dignidade aos cidadãos que não possam pagar por planos privados de saúde. São também os mais pobres que dependem de um sistema eficiente de segurança pública, para evitar que os filhos sejam cooptados, ou mortos, pelo crime.

Afora motivações de caráter distributivo, a reforma da máquina pública se justifica pela urgência em melhorar a produtividade da economia, estagnada há 20 anos, tendo inclusive caído recentemente. Não haverá como o Brasil crescer e gerar empregos sem elevar a produtividade do próprio setor público. As oportunidades nessa área são enormes e evidentes. A máquina, inchada e cara, falha em entregar serviços adequados em áreas cruciais como educação básica, SUS (apesar do avanço que representou), logística, mobilidade urbana e segurança. De acordo com a OCDE, os índices de satisfação com serviços públicos no Brasil situam-se entre os mais baixos do mundo, principalmente em educação e saúde, onde vêm declinando de forma contínua.

Na tentativa de enfrentar as deficiências, são constantes em todas essas áreas as demandas por mais recursos. Isso se reflete em gastos públicos crescentes há décadas (como proporção do PIB). Os dados são surpreendentes e sugerem uma elevada ineficiência. As despesas com pessoal do Estado brasileiro (em todas as esferas) é alta na comparação com nossos pares na América Latina. De acordo com a OCDE, essas despesas, incluindo benefícios, atingem cerca de 13,3% do PIB (2% mais do que há 10 anos). Na Colômbia e no Chile, estão na faixa de 8,5%, no México, em 9%. Países avançados gastam em média 10,4%. A falta de recursos não parece ser, portanto, nosso maior problema.

Mas chegamos ao limite. O colapso fiscal que vivemos impede que se mantenha a trajetória de crescimento de gastos. A racionalização das despesas é necessária, em especial as obrigatórias, que hoje chegam a 98% do orçamento.

O Estado brasileiro tem sido incapaz de justificar suas políticas públicas e de avaliar seus resultados. No âmbito da gestão de recursos humanos, cabe destacar que muitas categorias de servidores públicos ganham mais do que seus equivalentes na iniciativa privada. Faltam avaliações adequadas de desempenho desses servidores e também investimentos em capacitação, duas ferramentas básicas para valorizar quem presta bons serviços. E falta cobrar resultados concretos e dispensar quem, por anos seguidos, não tem desempenho satisfatório.

Sem projeto. O Estado abre vagas sem planejamento e seleciona sem testar competências adequadas à função. Depois promove por critérios formais, de forma automática, e remunera sem vínculo com a produtividade. Em muitos casos, as condições de trabalho são péssimas. Com tudo isso, não há incentivos à oferta de serviços de qualidade. Ou seja, o atual modelo de funcionamento da máquina pública colapsou pelo elevado custo, pela ineficiência e, acima de tudo, pela incapacidade de garantir uma boa gestão de pessoas, principal requisito para a prestação de melhores serviços.

Uma parte dos problemas está na Constituição de 1988, que adotou o regime estatutário como base do serviço público, fazendo com que a estabilidade nos cargos se tornasse a regra. Mas não é só. A

competência legislativa em matéria funcional ficou pulverizada no Brasil pelos três níveis da federação. Assim, milhares de leis federais, estaduais e municipais foram multiplicando os problemas. Esse complexo sistema infraconstitucional, incontrolável, deu margem a que, ao longo do tempo, privilégios, proteções e garantias se tornassem regra. Essas leis – mais até do que a garantia constitucional de estabilidade – são responsáveis por boa parte dos atuais problemas e distorções.

Tal sistema vem comprometendo os resultados, reduzindo a produtividade e influenciando no crescimento desordenado e vegetativo dos gastos com pessoal. Esse conjunto de leis – piorado pela captura corporativista dos processos internos – fez com que, na prática, o regime dos servidores conferisse proteção e benefícios em excesso, impedindo o uso efetivo de ferramentas de gestão de pessoas. Só no executivo federal, são 309 carreiras distintas, representadas por 267 associações. Em cada Estado esse número ultrapassa uma centena. Basta multiplicar por 27 e somar as carreiras dos 5.570 municípios para se compreender o tamanho do desafio.

A revisão desse conjunto pulverizado de leis tem de ser, portanto, a chave de uma ampla reforma administrativa brasileira. Sem mexer nisso, será inútil mudar mais uma vez as regras constitucionais da estabilidade, o que já foi feito em 1998, sem resultado prático.

Dada a autonomia federativa constitucional, essa revisão tem de ser feita nos três níveis da federação. Uma proposta objetiva seria começar pelo governo federal, tendo como primeiro pilar um projeto de lei complementar que estabeleça como regras gerais: 1) a exigência de planejamento global, formal e consistente da força de trabalho como condição para novos concursos públicos e novas admissões; 2) a obrigação de avaliação no mínimo anual do desempenho absoluto e relativo de todos os servidores públicos; 3) a proibição das promoções e progressões automáticas; 4) promoções vinculadas exclusivamente ao desempenho e no interesse do serviço público; 5) promoções condicionadas à existência de vagas no nível superior, as quais têm de ser em número muito limitado.

Adicionalmente, como segundo pilar, há que se reduzir a complexidade e corrigir de forma definitiva os vícios e a excessiva pulverização de carreiras. Para isso, propõe-se criar nova carreira, de caráter generalista, no serviço público federal, nos moldes de estudos elaborados no Ministério do Planejamento.

Todas as novas contratações deveriam se dar nessa nova carreira, que paulatinamente assumiria as funções das atuais carreiras, terminando por substituí-las. Isso é capaz de corrigir as distorções de remuneração no setor público, alinhando os salários iniciais aos do setor privado e ampliando as distâncias entre estes e os vencimentos finais da carreira. O caráter generalista da nova carreira impediria que argumentos de desvio de função limitassem, como ocorre hoje, a mobilidade dos servidores entre diferentes órgãos ou funções. Nessa nova carreira, também não podem existir progressões e promoções automáticas.

O terceiro pilar da proposta seria a extensão das soluções acima para os Estados e municípios, que são os principais provedores de serviços básicos e onde os potenciais ganhos de eficiência são ainda mais relevantes. Este é um capítulo bastante desafiador, dada a autonomia desses entes federativos. Essas reformas poderiam ser estimuladas por uma revisão da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esta lei precisa de urgente ajuste quanto aos conceitos de despesa de pessoal, de forma a incorporar rubricas atualmente ignoradas nos cálculos. Um efeito imediato desse ajuste será tornar clara a realidade: a grande maioria dos entes subnacionais já não cumpre os limites previstos pela LRF.

Nesse contexto seria razoável a criação de disposição transitória que autorize um período de reenquadramento de 10 anos, autorização essa que poderia ser condicionada à adesão à reforma da função pública segundo os pilares referidos. Como no caso federal, as inúmeras leis estatuais e

municipais sobre a função pública teriam de incorporar a avaliação de desempenho, os impedimentos a promoções e progressões automáticas e a sua vinculação ao desempenho, além da obrigatoriedade de estudos de planejamento da força de trabalho como condição da abertura de novas vagas. Da mesma forma, também nesses Estados e municípios, as diversas carreiras seriam substituídas por carreira única, segundo os conceitos expostos acima.

Finalmente, como quarto pilar, propõe-se uma ampla revisão e fortalecimento dos processos internos de gestão de pessoas, em particular quanto à instauração de processos administrativos disciplinares que, juntamente com as avaliações de performance, deveriam seguir modelos, critérios e obedecer a prazos que garantiriam a efetiva implantação das novas exigências legais. Além disso, dever-se-ia promover ampla transparência para que os resultados pudessem ser acompanhados e também avaliados.

Esforço inicial. Essas são as bases de uma reforma administrativa que poderia alterar de forma estrutural o funcionamento do Estado no Brasil. Embora complexa, dadas a amplitude e a pulverização das leis que ela visa a atingir, a reforma pode ser iniciada antes de qualquer alteração constitucional. De qualquer modo, ela exigirá do governo federal grande esforço de coordenação, sem o que sua implantação no nível subnacional, onde é mais necessária, jamais ocorrerá.

Se o governo eleito não for capaz de, com clareza e consistência, iniciar a reforma do regime da gestão pública, estará comprometendo o possível sucesso de outras reformas, também urgentes, de que o país precisa para encontrar um caminho sustentável para o desenvolvimento social e econômico.

***ECONOMISTA, SÓCIA DA OLIVER WYMAN CONSULTORIA**

****ECONOMISTA, SÓCIO DA GÁVEA INVESTIMENTOS**

*****ADVOGADO, PROFESSOR TITULAR DA FGV DIREITO SP**

Economia

Avaliar desempenhos é reformar o Brasil

Hoje não há avaliação efetiva do desempenho dos órgãos, tampouco dos servidores

Ana Carla Abrão, Armínio Fraga Neto e Carlos Ari Sundfeld, O Estado de S. Paulo

13 de outubro de 2019 | 05h00

Não é de hoje que a população reclama: os serviços públicos não atendem as suas expectativas, que dirá às necessidades de quem é tão carente de serviços básicos. Estímulos ao bom desempenho dos servidores são poucos. Há carreiras com privilégios, outras abandonadas. O sistema não é transparente nem meritocrático. A produtividade é baixa. Gasta-se muito e o dinheiro público acabou. Por isso, ideias de mudança estão ganhando força.

Priorizar o quê? O governo FHC reviu as funções e a forma de atuação do Estado. Saldo positivo foram a privatização de empresas e a criação das organizações sociais. Quanto aos recursos humanos (RH) do Estado, a reforma aos poucos se frustrou.

Nada é mais importante em qualquer organização, pública ou privada, do que cuidar de suas pessoas de forma adequada. E organizações que não avaliam a si mesmas estão condenadas à decadência. Por isso, em 1998, mudanças constitucionais abriram caminho para modernizar o regime dos servidores. A reforma apontou a avaliação de desempenho como elemento crucial. Ela seria condição para o servidor chegar à estabilidade e mantê-la ao longo da vida funcional. E leis específicas deveriam usá-la para definir a evolução na carreira e pagar mais a quem trabalha melhor.

Mas o avanço não aconteceu. Hoje não há avaliação efetiva do desempenho dos órgãos, tampouco dos servidores. Algumas leis existem, mas não a impõem de fato. E o Estado, quando a faz, apenas finge, desvirtuando um processo que deveria gerar melhores resultados para todos. Sem reconhecimento, os melhores servidores se frustram. E os piores não têm incentivo para melhorar.

É hora de encarar o desafio. Como vamos avaliar de modo técnico e justo os órgãos públicos e cada servidor? Os modelos estão aí, não é preciso começar do zero. Implantar o sistema de avaliação e, depois, revê-lo periodicamente, incorporando aprendizados, tem de ser prioridade, se quisermos melhores serviços públicos e estruturas mais eficientes e menos custosas. Mas é preciso a coragem de mudar e determinação para implementar.

O primeiro passo é acabar com o chamado fator T que, por antiguidade, leva todos ao topo de suas carreiras. A estrutura das carreiras tem de ser piramidal: poucos cargos nos níveis mais altos, premiando a quem chega lá. O resultado nas avaliações periódicas tem de ser o elemento determinante da evolução e da remuneração, influenciando também na escolha para postos de confiança. No limite, a insuficiência repetida de desempenho levará à dispensa do servidor.

O segundo passo é ter sistemas de avaliação justos, isto é, claros, transparentes e impessoais. Há experiências consagradas que garantem isso. Humor de chefe ou afinidade com o governo do momento não pode ser critério de avaliação.

Para trabalhar bem, os servidores precisam de metas razoáveis, estimulantes e desafiadoras, alinhadas com as dos órgãos. Isso viabiliza o primeiro ângulo de avaliação, quantitativo, medindo entregas objetivas em comparação com metas previamente estabelecidas. No ensino superior, há um modelo desses em construção, de caráter nacional, para avaliar programas de pós-graduação e professores pesquisadores. Com critérios claros e transparentes, ele tem estimulado a melhoria da ciência no Brasil. Não é perfeito, mas é uma referência.

A avaliação tem de envolver também outro ângulo, com aspectos comportamentais e desempenho subjetivo. Dela devem participar os pares, os subordinados, os chefes e os usuários do serviço, internos e externos, conforme o caso. A avaliação deve ser formal, decidida por um colegiado, garantindo-se ao servidor a chance de manifestação. Assim se alcança a chamada avaliação 360 graus, com imparcialidade.

As notas devem de fato comparar e distinguir os servidores pela diferença no desempenho. Não se pode avaliar todos no topo, tampouco no piso. Para tanto, deve haver parâmetros prévios, fixados pelo colegiado, quanto ao número de servidores que podem receber cada nota, estabelecendo uma avaliação relativa, além da absoluta

Melhorar o serviços públicos equivale a gerar oportunidades para os que mais precisam. Sem isso, nunca conseguiremos enfrentar o nosso maior desafio, que é a desigualdade social. Reformar o RH do Estado é trabalhar por um país mais justo e mais próspero.

ANA CARLA ABRÃO – ECONOMISTA, SÓCIA DA OLIVER WYMAN CONSULTORIA

ARMÍNIO FRAGA NETO – ECONOMISTA, SÓCIO DA GÁVEA INVESTIMENTOS

CARLOS ARI SUNDFELD – PROFESSOR

TITULAR DA FGV DIREITO SP

Política

Reforma administrativa para quem?

O governo está propondo inchar a Constituição com mais e mais normas sobre RH público. Nenhuma com efeito presente

Ana Carla Abrão, Armínio Fraga e Carlos Ari Sundfeld*, O Estado de S.Paulo

01 de maio de 2021 | 23h30

Qual reforma administrativa pode ajudar a mudar o Brasil? O governo está propondo inchar a Constituição com mais e mais normas sobre RH público. Nenhuma com efeito presente. Algumas de aprovação quase impossível. Com promessas vagas, algumas perigosas ou confusas, lançam-se dúvidas e incertezas sobre gerações futuras de servidores e abre-se espaço para constitucionalizar as distorções já existentes.

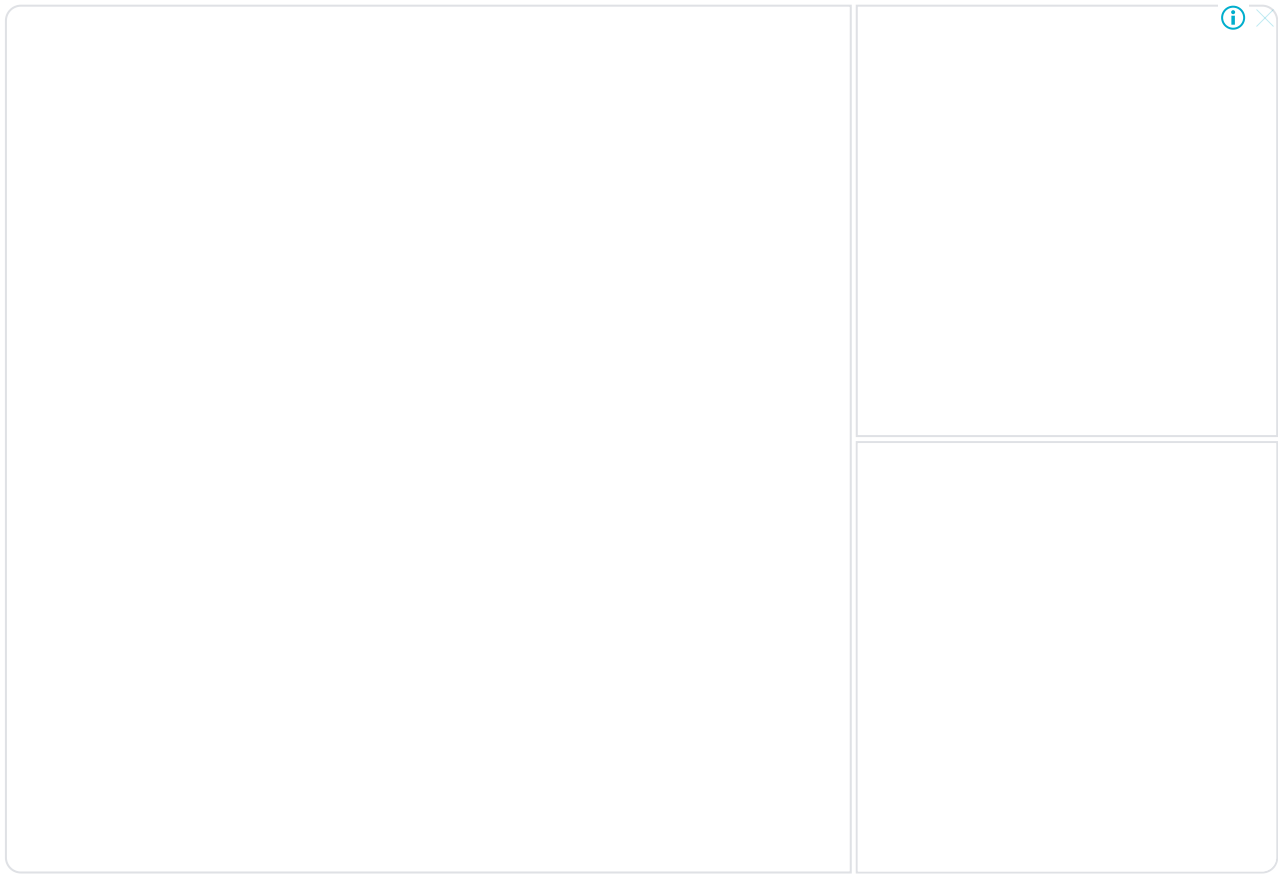
Tanto que não demorou para várias corporações pegarem carona nas discussões ainda na CCJ e pedirem mais vantagens, cravando-as na Constituição. Avançar nesse caminho é impossibilitar uma reforma necessária e urgente.

O inchaço adicional da Constituição, gravando em pedra privilégios inaceitáveis e consolidando a injustiça e a desigualdade dentro e fora do setor público, é uma afronta à realidade que vivemos, com os pobres sofrendo mais que os outros – sobretudo na pandemia.

Nenhum esforço de reforma – um trabalho de anos – terá bons resultados sem igualmente boas bases. Já tratamos disso em artigos aqui no **Estadão** e hoje reafirmamos alguns pontos.

Reforma administrativa não tem de ser contra ninguém e, sim, a favor da qualidade dos serviços, em especial para quem mais depende deles. Tem de ser ampla, sem criar diferenças entre atuais e futuros servidores.

Tem de reconhecer e estimular o bom trabalho dos servidores que fazem diferença para as políticas públicas e a população. Não é preciso acabar com a estabilidade constitucional. Não está nela a raiz principal dos nossos problemas. Mesmo porque a Constituição já autoriza a dispensa por irregularidade ou improdutividade reiterada, mesmo de servidores estáveis.



Faltam apenas leis e iniciativas governamentais para regular de modo justo e impessoal as avaliações de desempenho. Elas – e não o lobby corporativo ou o simples tempo de serviço – é que têm de nortear a evolução funcional, inclusive dos servidores atuais. Isso já está na Constituição. Modelo consagrado, já existe mundo afora. Mas falta regulamentar aqui.

Falta combater as enormes desigualdades dentro da máquina estatal. A gestão de pessoal em educação, assistência, saúde pública, cultura e meio ambiente funciona à base de improvisos e precariedades, enquanto serviços burocráticos pagam remunerações e indenizações sem limites, mesmo a integrantes improdutivos.

Passou pelo Senado, e agora depende da Câmara, o projeto de lei (PL) 6.726/2016, que torna efetivo o teto de ganhos dos agentes estatais. Falta colocá-lo em pauta.

Falta recrutar de forma eficiente. A Constituição exige concurso para servidores permanentes, o que é correto. Ela não é a responsável por falhas que leis e boas práticas podem evitar. Na Câmara, o relator do PL 252/2003 tenta construir uma regulação geral dos concursos. Por que não focar na melhoria deste projeto?

Falta dar espaço para formas alternativas de trabalho para o setor público. São importantes e têm de crescer. Organizações do terceiro setor têm ajudado as administrações em boas experiências de processos seletivos por competências para cargos em comissão, evitando escolhas arbitrárias. Por que não ampliá-las?

O número de temporários contratados vem crescendo, sobretudo nos Estados e municípios. É inevitável. Falta melhorar a segurança e governança dos contratos. Cabe à União editar normas gerais sobre contratações públicas. Por que não faz uma lei geral sobre os temporários?

São exemplos de reformas realistas e de grande impacto. Elas podem ter impacto fiscal no longo prazo, liberando recursos para investimentos sociais e contribuindo para o desenvolvimento acelerado e inclusivo. Por que insistir em um caminho complexo e fadado ao fracasso?

***ANA CARLA ABRÃO, ECONOMISTA E SÓCIA DA CONSULTORIA OLIVER WYMAN**

***ARMÍNIO FRAGA, EX-PRESIDENTE DO BANCO CENTRAL**

***CARLOS ARI SUNDFELD, PROFESSOR TITULAR DA FGV DIREITO SP**

Parece que hoje, no Brasil, estamos caminhando para uma contrarreforma administrativa

Um bom caminho seria a ampla revisão das leis das carreiras, porém, mais uma vez, as mudanças serão feitas para não mexer nos privilégios

- Ana Carla Abrão, Armínio Fraga e Carlos Ari Sundfeld*, O Estado de S.Paulo

04 de setembro de 2021 | 04h00

Reformas fazem sentido para corrigir, modernizar e melhorar.

Infelizmente, também são comuns as contrarreformas, que barram avanços ou dão marcha à ré. Há anos temos defendido uma **reforma**

administrativa para o **Brasil**. É preciso racionalizar e dar eficiência ao Estado, garantindo serviços públicos de qualidade a todos os cidadãos. Um bom caminho seria a ampla revisão das leis das carreiras, que definem e limitam a gestão de recursos humanos das máquinas públicas federais, estaduais e municipais.

Os pilares teriam de ser simplificação e uniformização de regras, avaliação do desempenho dos agentes públicos e meritocracia. Para isso, não há necessidade de mexer na Constituição.

Só que o caminho escolhido pelo governo federal, em fins de 2019, foi enviar ao **Congresso Nacional** uma confusa Proposta de Emenda Constitucional (PEC). O objetivo parecia nobre: implantar um “novo

serviço público” a partir da modernização da máquina, com maior flexibilidade na seleção, contratação, gestão e manutenção de servidores. Mas, cheia de vícios, a PEC começava pelo final, pelo tema complexo da estabilidade, e propunha mais complexidade, com cinco tipos novos de vínculos funcionais.



Reforma administrativa poupa das mudanças os servidores atuais, criando duas classes de servidores. Foto: Marcello Casal Jr./Agência Brasil

De tão sensível, esse caminho embutia riscos de retrocesso e, como temíamos, o relatório apresentado pelo Deputado **Arthur Maia** à Comissão Especial Mista da Reforma Administrativa veio para confirmá-los.

O relatório partiu dos objetivos de modernização e flexibilidade. Acenou para novos marcos, a serem editados por lei nacional, sobre trabalho temporário no setor público e avaliação de desempenho dos servidores. Em princípio, algo positivo. Mas também propôs levar para a Constituição muitas regras que não devem estar nela, e cujo efeito será criar ainda mais obstáculos à boa gestão e à necessária revisão paulatina das leis.

O relatório incorpora um conceito de atividades típicas de Estado que acaba por abranger quase tudo. Com base nisso, faz blindagens adicionais às carreiras envolvidas, constitucionalizando vantagens e proteções em temas como redução de jornada de trabalho, exclusividade de funções, avaliação e desligamento por baixo desempenho. Como quase tudo se tornará carreira de Estado, mesmo a discussão sobre a estabilidade sairá pela culatra. O resultado será enrijecer ainda mais a gestão de pessoas no setor público e, pior, dar status constitucional a proteções que uma reforma real deveria suprimir.

Para evitar confronto com as corporações do **Judiciário** e do Ministério Público, o relatório passa ao largo de problemas prementes e ignora que é ali – mais que nas carreiras de elite do **Executivo** ou do **Legislativo** – que estão os privilégios imorais como férias acima de 30 dias, vantagens retroativas, aposentadorias como punição e promoções ou progressões automáticas... Além disso, poupa das mudanças os servidores atuais, criando duas classes de servidores, os atuais e os novos, com regimes diversos. Mais uma vez, mudanças são feitas para não mexer nos privilégios.

Há outros pontos como, por exemplo, a necessária e urgente regulamentação da avaliação de desempenho. A implantação de um modelo de avaliação obrigatória, sistemática e relativa (curva forçada) não depende de emenda constitucional. A regulamentação do art. 41 da Constituição Federal já seria suficiente para garantir o pontapé inicial da implantação de um sistema impessoal, justo e ágil. Preferiu-se, contudo, constitucionalizar exigências e critérios que tendem a engessar a gestão, abrir espaço para judicialização e dificultar avanços que já chegarão com 20 anos de atraso.

Em 1545, a Igreja Católica, possivelmente motivada pela Reforma Protestante de Lutero, veio com a Contrarreforma. Reafirmou o celibato, a infalibilidade papal, a proibição de livros e a catequese dos novos povos. Manteve dogmas antigos, consolidou padrões atrasados e bloqueou avanços. Parece que hoje, no **Brasil**, estamos caminhando para uma contrarreforma administrativa.

*ANA CARLA É ECONOMISTA E SÓCIA DA CONSULTORIA OLIVER WYMAN

*FRAGA É EX-PRESIDENTE DO BANCO CENTRAL

*SUNDFELD É PROFESSOR TITULAR DA FGV/ DIREITO-SP

A PEC do retrocesso administrativo

A atual proposta, que se originou no Executivo e já chegou torta, a cada passo mais se afasta do objetivo de melhorar a gestão de pessoas

Ana Carla Abrão, Arminio Fraga e Carlos Ari Sundfeld*, O Estado de S.Paulo

19 de setembro de 2021 | 04h00

A nova versão do relatório do deputado [Arthur Maia](#), apresentada nesta última quarta-feira à **Comissão Especial da Reforma**

Administrativa, consegue ser pior do que a primeira, já objeto de manifestação nossa (“A Contrarreforma Administrativa”, publicado em 04/09/2021). O relator cedeu ainda mais às pressões puramente corporativas de associações de servidores públicos. Deixou de corrigir os erros do projeto do governo e contribuiu com novos desvios de sua autoria, constitucionalizando o que deveria eliminar.

E pior: o relatório previu vantagens e proteções cujo único sentido é, distorcendo a Constituição democrática de 1988, reforçar a caminhada em direção a um Estado policial no Brasil. Nosso país precisa reagir enquanto é tempo.

O [serviço público brasileiro](#) tem grandes problemas. Há excesso de carreiras, com reservas de mercado injustificáveis. A elite desfruta de privilégios injustos enquanto o restante dos servidores não é devidamente valorizado ou atua em condições inadequadas. Faltam avaliações de desempenho. A produtividade geral é baixa, assim como a qualidade dos

serviços. São raras as demissões de maus servidores. Falta mínima flexibilidade, algo indispensável à gestão de pessoas.

Qual a responsabilidade das atuais normas constitucionais? Em vários casos, nenhuma. Por exemplo: a Constituição, em seu artigo 41, já prevê ser necessário avaliar os servidores. Por que não acontece? As leis de regulamentação até agora não foram feitas. E os governos não mostram interesse em avaliar serviços e servidores. Nenhuma mudança na Constituição vai resolver essa lacuna. Mas sempre é possível incluir novas exigências para dificultar ou inviabilizar avaliações. A proposta do relator fez exatamente isso. Equiparou procedimentos de avaliação a processos punitivos, uma completa distorção. E reservou à própria corporação o controle das decisões de dispensa de servidores ineficientes. Ou seja, blindou ainda mais a ineficiência.

Outro instrumento de gestão de pessoas é a contratação temporária, importante em todas as áreas e largamente usada nas administrações modernas. O relatório procura inviabilizá-la. A principal estratégia é reservar a servidores permanentes a execução de extensa lista de “atividades finalísticas”. Ali é possível identificar um a um os lobbies das elites do serviço público, que circulam com desenvoltura no Congresso Nacional. Mas não é só. O relatório quer impedir contratações temporárias para a “gestão governamental” – na prática, o mesmo que as proibir para qualquer atividade.

O mais grave é a tentativa de mudar a Constituição para fazer do Brasil uma república de policiais. O relatório se esmera em conceder privilégios a grupos ligados à segurança pública. Cria monopólio de acesso ao cargo de delegado-geral da Polícia Federal, imuniza com foro privilegiado os delegados-gerais das polícias civis dos Estados, dá aposentadorias e

pensões especiais a policiais e outros agentes de segurança, e assim por diante. Nada a ver com reforma administrativa. É pura captura do Estado por grupos de servidores armados.

A atual proposta, que se originou no Executivo e já chegou torta, a cada passo mais **se afasta do objetivo de melhorar a gestão de pessoas.**

Se aprovada, fará a própria Constituição se tornar um empecilho às reformas necessárias. O episódio mostra que lobbies corporativos conseguem se sobrepôr a todo bom senso e às intenções de avanço. Os interesses da coletividade se perdem na falta de liderança, de clareza e de compromisso com a agenda de país. A cada PEC que se aprova, a ordem constitucional vai sendo desviada para servir às elites do serviço público.

Precisamos sim avançar o quanto antes na reorganização do Estado. O caminho correto e viável passa por regulamentar por lei o que a Constituição já comanda e caminhar da direção da desconstitucionalização das normas do RH público.

É hora de desarmar o desastre. A PEC 32 é uma bomba relógio. Não estamos mais discutindo reforma do Estado ou melhoria do RH público. Sua tramitação tem de ser encerrada.

*ANA CARLA ABRÃO É ECONOMISTA E SÓCIA DA CONSULTORIA OLIVER WYMAN; ARMINIO FRAGA É EX-PRESIDENTE DO BANCO CENTRAL; CARLOS ARI SUNDFELD É PROFESSOR TITULAR DA FGV DIREITO SP

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O Estado brasileiro precisa melhorar a qualidade dos serviços públicos que oferece em geral e, em particular, os serviços básicos de educação, saúde e segurança, grandes instrumentos de geração de igualdade de oportunidades para a população de menor renda.

Além disso, há a questão fiscal. O Estado gera hoje um déficit primário anual de 2% do PIB. É imprescindível revertê-lo, contendo assim a tendência de crescimento da dívida pública, que hoje deprime a atividade econômica e o emprego. Em tese o ajuste seria possível através de combinações de aumentos de impostos e reduções de despesas, mas a sociedade vem sinalizando que prefere que se dê mais peso ao lado do gasto, que já é bastante elevado para um país de renda média como o Brasil. Se for esse o caminho, será necessário um esforço de contenção das despesas com pessoal, que atingem o equivalente a 28% do PIB, cerca de 80% das despesas do setor público. O País gasta 14,5% do PIB com Previdência e outros 13,5% com salários e benefícios, o que ultrapassa em muito os gastos equivalentes no Chile, Colômbia ou México. Uma proposta de reforma da Previdência já está em discussão. Cabe agora voltar as atenções para o lado de recursos humanos do Estado.

Para que se atinjam os objetivos de (i) melhoria na qualidade dos serviços públicos no Brasil e a decorrente diminuição da desigualdade de renda; (ii) aumento da produtividade do setor público, com impactos positivos sobre a produtividade da economia brasileira em geral e (iii) redução do custo da máquina pública, invertendo a trajetória de crescimento da dívida pública, faz-se necessária uma reforma profunda no modo como o poder público brasileiro lida com seus recursos humanos (como demonstrado no estudo em anexo à presente exposição de motivos).

A alternativa pragmática sugerida aqui é iniciar a reforma no nível da Administração Pública Federal e, a seguir, usá-la como referência para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que pleiteiem apoio federal para seus programas de equilíbrio ou recuperação fiscal.

As prioridades da reforma, ao menos nesta primeira etapa, seriam a diminuição do número de carreiras, a implantação de planejamento unificado da força de trabalho e, especialmente, a implantação de avaliação unificada de desempenho dos servidores. São medidas muito significativas, que devem gerar novo ciclo, modernizando as carreiras, trazendo eficiência

administrativa e viabilizando o efetivo controle do pessoal e das despesas a ele associadas.

Mas a adoção das medidas não é simples, mesmo em se optando por não propor alterações na Constituição Federal. É que essas três medidas dependem de extensas deliberações legislativas.

Será preciso que o Executivo elabore inúmeros projetos de lei para submissão ao Congresso Nacional. Ademais, dada sua repercussão nas múltiplas unidades do estado e nas carreiras públicas, é recomendável que a apresentação ao Legislativo seja precedida de ampla discussão no âmbito administrativo, com a oitiva de autoridades, especialistas e entidades representativas. Na sequência, é natural que o processo legislativo envolva tempo e complexidade compatíveis com a grande extensão da reforma.

A boa coordenação de tudo isso é o desafio a enfrentar.

O objetivo geral a ser alcançado com a implantação da reforma é aumentar a integração da política de pessoal e das carreiras, hoje fragmentadas. Assim, embora inevitável que a reforma se desdobre em muitas leis, será preciso impedir que essa multiplicidade redunde em dispersão e em incoerências normativas. É o que explica o presente projeto de lei, em estratégia para que tais problemas não comprometam o esforço de modernização.

O projeto pretende do Congresso Nacional a aprovação prévia das diretrizes que nortearão os projetos de lei mais específicos, que lhe serão submetidos em seguida. Tudo isso a tempo de a reforma ser completamente resolvida durante a atual legislatura, como esclarece o art. 6º.

Quanto à abrangência da reforma, o projeto prevê que ela alcançará obrigatoriamente os servidores civis da União (administração direta, autarquias e fundações públicas e, com adaptações, as empresas estatais dependentes do Tesouro – arts. 1º e 8º). Mas ela poderá ser estendida a outras entidades da Federação que voluntariamente o decidam, por acordo com a União, a ser implementado por leis próprias, estaduais ou municipais (art. 7º).

Logo, estão fora do escopo da reforma, por conta de sua autonomia ou especificidades, inclusive constitucionais: os militares, os empregados das empresas estatais não dependentes do Tesouro e os membros e servidores dos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como do Ministério Público.

As diretrizes da reforma, que deverão ser incorporadas nas futuras leis específicas, estão indicadas no art. 2º: diminuição do número de carreiras, planejamento unificado da força de trabalho e avaliação de desempenho dos servidores.

O art. 3º trata da avaliação de desempenho que, embora exigida pelo art. 41 da Constituição Federal, até agora não foi regulamentada, em lacuna que explica parte dos problemas da gestão pública de pessoal.

O artigo prevê, por um lado, como diretriz a ser seguida na futura disciplina dos processos de avaliação, a consideração da efetiva contribuição do servidor para a qualidade dos serviços. Por outro lado, a avaliação do desempenho de cada servidor incluirá a dimensão absoluta (o desempenho individual comparado com padrões pré-fixados de qualidade) e a dimensão relativa (o desempenho individual comparado com o de seus pares).

Além disso, o art. 3º esclarece quais serão os usos dos resultados das avaliações dos servidores.

Nesse aspecto, pretende-se modificação de grande impacto no regime de evolução funcional e remuneratória: a extinção de qualquer forma de vantagem automática, isto é, desvinculada da boa qualidade dos serviços prestados pelo agente público. Sem desempenho funcional que o justifique, nenhum servidor obterá estabilidade ao fim do estágio probatório, permanecerá na administração após ser confirmado, avançará em sua carreira ou terá aumento permanente de renumeração. É isto o que está previsto nos §§ 1º e 2º do art. 3º.

Os demais artigos cuidam de evitar que, durante o prazo necessário à discussão e votação das novas leis, a aplicação do regime previsto nas leis atualmente em vigor gere fatos consumados cujos efeitos financeiros e funcionais acabem por sabotar, ao menos parcialmente, a reforma que estará em curso.

Os preceitos estabelecem uma moratória, que se iniciará com a aprovação do presente projeto e terminará com o fim dos trâmites de aprovação de leis e regulamentos (art. 6º).

Durante o período da moratória ficarão proibidos novos concursos e nomeações para cargos efetivos, com o que se evitará a ampliação do quadro de carreiras que podem ou devem ser extintas ou modificadas (art. 4º). As urgências, se ocorrerem, serão atendidas por meio de contratações temporárias, como exige o art. 37, IX da Constituição.

Além disso, durante a moratória não poderão ocorrer quaisquer novas progressões, promoções ou incorporações de vencimentos nas carreiras atuais (art. 5º). O objetivo é semelhante ao do art. 4º: impedir que, no período de transição, sejam aplicadas regras funcionais antigas incompatíveis com as novas diretrizes, aumentando assim as distorções que a reforma pretende corrigir.

A moratória, em seus dois aspectos, é indispensável para proteger o espaço de deliberação do Poder Legislativo da atualidade contra os efeitos negativos gerados pela continuidade da aplicação das múltiplas leis editadas no passado em matéria funcional. De qualquer modo, o projeto define o dia 31 de dezembro de 2022, fim na presente legislatura, como termo final da moratória, mesmo que a reforma não esteja completa. Com isso, evita a distorção do caráter essencialmente transitório da moratória.

Em suma, o presente projeto, por um lado, antecipa o debate sobre pontos essenciais da reforma, o que é aconselhável à vista de sua extensão e repercussão. Por outro lado, cria condições para que a análise e votação das múltiplas leis envolvidas possa ocorrer sem a pressão dos fatos consumados.

Lei Complementar nº de de

Lei para a Reforma do Regime Funcional Civil

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta lei prevê diretrizes, procedimentos e regras para viabilizar a reforma do regime funcional civil da administração direta, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas da União, bem como para orientar o apoio federal a programas equivalentes dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 2º O atual sistema de cargos e carreiras dos servidores públicos civis será totalmente reformado.

Parágrafo único. A reforma a que se refere o *caput* deste artigo, que deverá abranger todos os cargos e carreiras, terá por objetivos:

I- diminuir ao mínimo o número de carreiras, as quais deverão reunir o máximo possível de especialidades profissionais e de funções administrativas;

II- instituir o planejamento unificado da força de trabalho como condição prévia e indispensável dos processos e atos administrativos de admissão, promoção, remoção e redistribuição, para assegurar a eficiência administrativa e a sustentabilidade fiscal das despesas com pessoal e previdência; e

III- implantar a avaliação unificada de desempenho de todos os servidores efetivos e em comissão.

Art. 3º A avaliação de desempenho a que se refere o inciso III do parágrafo único do art. 2º desta lei deverá considerar a efetiva contribuição do servidor para a qualidade dos serviços e incluir as dimensões absoluta e relativa.

§ 1º A avaliação de desempenho será obrigatoriamente utilizada como único critério para:

I- decisão sobre permanência ou confirmação no serviço público na forma do inciso III do § 1º, bem como do § 4º, do art. 41 da Constituição Federal;

II- promoção; e

III- obtenção ou incorporação de acréscimo ou vantagem remuneratória permanente, independentemente de sua denominação.

§ 2º As leis de reforma deverão prever a proibição de qualquer forma de progressão ou promoção automática, inclusive quando baseada em antiguidade, em certificados de conclusão de cursos ou treinamentos e outros, bem como de obtenção ou incorporação de acréscimo ou vantagem remuneratória permanente sem vínculo com a avaliação de desempenho.

Art. 4º Desde a data da edição desta lei e até que a reforma seja inteiramente concluída ficam proibidas a abertura de concursos públicos e as nomeações para cargos efetivos.

Parágrafo único. Na vigência da proibição a que se refere este artigo as necessidades temporárias de excepcional interesse público serão atendidas exclusivamente na forma do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal.

Art. 5º Desde a data da edição desta lei e até que a reforma seja inteiramente concluída fica suspensa a vigência de todas as normas legais e regulamentares que prevejam:

I- promoção e progressão, independentemente de seus requisitos, critérios e formas;

II- obtenção ou incorporação de acréscimo ou vantagem remuneratória permanente, independentemente de sua denominação.

§ 1º A suspensão de vigência a que se refere este artigo:

I- não importará a redução de subsídio ou vencimento que, na data da presente lei, já esteja sendo percebido; e

II- não afetará o reconhecimento e fruição de direito que, na data da presente lei, apesar de já adquirido pelo servidor, ainda dependa do competente processo administrativo.

§ 2º O exercício funcional durante o período de suspensão de vigência a que se refere este artigo não produzirá efeitos para fins da aquisição de direitos à promoção e à progressão, tampouco para obtenção ou incorporação de qualquer acréscimo ou vantagem remuneratória permanente.

Art. 6º A reforma a que se refere esta lei deverá estar concluída até 31 de dezembro de 2022, com a edição de todas as leis e regulamentos necessários à sua plena execução.

§ 1º Para os fins desta lei, a reforma só será considerada inteiramente concluída com a edição de lei ou decreto que formalmente o declare.

§ 2º Em 1º de janeiro de 2023 deixará de vigorar o disposto nos arts. 4º e 5º desta lei, ainda que a reforma nela prevista não tenha sido concluída.

Art. 7º Os Planos de Recuperação Fiscal a que se refere o art. 2º da Lei Complementar nº 159, de 2017, adotados a partir da edição desta lei, deverão prever a realização de reforma, no âmbito do Estado ou do Distrito Federal, conforme o caso, do regime funcional civil da administração direta, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas.

Parágrafo único. A obrigação do *caput* deste artigo se aplica aos planos decorrentes de outros ajustes que venham a ser celebrados para a renegociação de dívidas ou outras formas de apoio à estabilização ou recuperação fiscal entre a União e os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios.

Art. 8º Com as adaptações determinadas em regulamento editado por decreto, o disposto nesta lei será aplicado às admissões de pessoal no regime da Consolidação das Leis do Trabalho (decreto-lei 5.452, de 1943) da administração direta, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas, quando cabíveis, bem como às empresas estatais dependentes, respeitados os atos jurídicos perfeitos.