

Nota Técnica 24: Transformação Administrativa no Setor Público: Inovação Social como Caminho para a Renovação

SERGIO KELNER SILVEIRA¹

CAROLINA BELTRÃO DE MEDEIROS²

Introdução

Em uma reportagem e uma entrevista com a Ministra Ester Dweck, publicadas pelo Valor Econômico³ em 3 de abril de 2024, são feitas análises sobre o panorama atual e as estratégias futuras para o funcionalismo público federal brasileiro. O destaque é dado ao debate sobre eficiência do serviço prestado e sobre a necessidade de promover uma reforma administrativa. É importante destacar que o governo brasileiro desenhou um plano ambicioso para revitalizar a estrutura do serviço público, através de concursos públicos, pretendendo contratar até 2026 dezenove mil novos servidores para conter a escalada de aposentarias que não são repostas desde 2018.

Mas os novos tempos marcados pelos avanços tecnológicos e a digitalização impõem desafios às reformulações estratégicas pretendidas e necessárias nas carreiras públicas. Outro aspecto que merece ampla discussão é o das remunerações dos servidores e de suas variações em função do número excessivo de categorias e perfis profissionais. Esta revisão sumariza os desafios identificados, as soluções propostas e oferece recomendações visando a otimização do funcionalismo público no país.

1. O Panorama

Um primeiro desafio identificado pelo governo atual foi o da necessidade de expansão do quadro de servidores. Há a previsão de contratar aproximadamente 19 mil servidores até 2026. O segundo desafio é a necessidade imediata de reestruturação das carreiras para assegurar a eficácia do serviço público. Ainda que não haja uma pesquisa direta, as avaliações feitas constantemente por institutos de pesquisa demonstram insatisfação com o alcance e os resultados reais das políticas públicas em áreas como segurança pública, saúde e educação, entre outras. A primeira questão que se coloca é: será que as estruturas das carreiras públicas e a distribuição territorial dos funcionários contribuem para melhorar os serviços? Os dados abaixo não consideram os perfis dos servidores e nem as instituições. São números absolutos, mas ajudam a reforçar a necessidade de uma avaliação.

Há um debate em desenvolvimento há tempos que advogam a urgência por reformas que reorganizem não apenas o perfil e a estrutura do funcionalismo público, mas também promovam uma gestão eficaz e sustentável, inclusive sob o aspecto fiscal. Houve queda no percentual de gasto com funcionalismo entre 2018 e 2023 (de 4,3% para 3,4%). Isso não significa que houve

¹ Economista do Núcleo de Inovações Sociais em Políticas Públicas da Fundaj/MEC. sergio.kelner@fundaj.gov.br

² Pesquisadora do Núcleo de Inovações Sociais em Políticas Públicas da Fundaj/MEC. carolina.medeiros@fundaj.gov.br

³ <https://valor.globo.com/brasil/concursos-publicos/post/2024/04/concurso-busca-reforcar-governo-em-meio-a-debate-por-eficiencia.ghtml>.
<https://valor.globo.com/brasil/concursos-publicos/post/2024/04/ideal-e-que-servidor-atinja-topo-da-carreira-em-20-anos-defende-dweck.ghtml>

eficiência, até porque nesses anos não houve nem reposição salarial, nem novos contratados concursados em função da orientação dos governos anteriores, mas o debate deve se estender à necessidade de aumentar a produtividade do Estado.

Mas o que se coloca em primeiro lugar é a prestação dos serviços. A questão não é só matemática, ou seja, quantos habitantes por servidor, mas se o governo está prestando o serviço adequado.

Para elucidar esta assertiva vamos tomar como exemplo pesquisa realizada pela Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), através do Núcleo de Inovação em Políticas Públicas (NISPP), entre 2016-2019. No Projeto “Estratégias e Práticas de Inovação Social como Vetores de Indução e Aperfeiçoamento das Políticas Públicas”, analisou-se os principais problemas que afetam o planejamento e a gestão de Programas do Governo Federal em 45 municípios de 10 estados brasileiros, a partir da opinião de mais de 700 gestores públicos e beneficiários desses Programas.

Os resultados dessa pesquisa apontaram estratégias e práticas para aperfeiçoar processos de planejamento e gestão desses programas, a fim de melhorar a qualidade dos serviços públicos direcionados à população. Através dessa pesquisa, identifica-se uma série de desafios e soluções relacionados à execução desses programas, e há um destaque para questões de recursos humanos. Alguns dos principais resultados da Pesquisa estão apontados no Quadro 1 abaixo.

Quadro 1 – Problemas Levantados pela Pesquisa

| Problemas | Descrição |
|---------------------------------------|--|
| Cooperação Frágil | Há falta de cooperação e integração entre os entes governamentais, o que impede uma coordenação eficaz e prejudica a realização dos programas. |
| Programas Inconsistentes | A descontinuação de programas é comum, devido a interferências políticas e falhas de planejamento, criando uma instabilidade que desencoraja políticas de longo prazo. |
| Centralização | A focalização em padrões específicos de planejamento limita a difusão de benefícios e cria desigualdades regionais. |
| Restrições Financeiras e Tecnológicas | A falta de recursos, infraestrutura de TI inadequada e gestão ineficiente tornam desafiadora a administração dos programas. |
| Gestão Local Deficiente | A dificuldade de governos locais na gestão de programas federais resulta em ineficiência e desperdício. |
| Desconsideração da Realidade Local | O planejamento pouco sensível à realidade local leva a soluções impraticáveis. |
| Instabilidade Institucional | A vulnerabilidade dos programas a mudanças políticas torna-os insustentáveis. |
| Pouca Interação com a Sociedade Civil | A falta de colaboração entre os atores sociais enfraquece a participação da sociedade civil e compromete a transparência e participação. |

| | |
|-------------------------------|---|
| Avaliação Inadequada | Falhas na avaliação e monitoramento impedem ajustes e melhorias. |
| Participação Popular Limitada | A baixa participação dos beneficiários impede uma resposta eficaz às necessidades da população. |

A conjuntura desafiadora enfrentada pelas políticas públicas federais no período de 2016 a 2018, mas que pode ser considerada para os dias atuais, mostra os problemas centrais da gestão dos programas federais na ponta. A cooperação entre os entes governamentais sendo particularmente frágil limitou a coordenação eficaz e prejudicou a execução de programas.

Frequentemente, a descontinuidade de programas devido a interferências políticas e falhas de planejamento provocaram uma instabilidade que desestimulou iniciativas de longo prazo. A centralização excessiva em determinados padrões de planejamento limitou a disseminação de benefícios e exacerbou as desigualdades regionais. A situação foi agravada por restrições financeiras e tecnológicas que, junto com a gestão ineficiente, complicaram a administração dos programas públicos.

Além disso, gestões locais muitas vezes se mostraram sem estrutura adequada para gestão, resultando em desperdício e ineficácia. A realidade local foi frequentemente ignorada nos planejamentos, o que levou à proposta de soluções que não se alinhavam com as necessidades específicas das comunidades. Outro ponto crítico foi a instabilidade institucional, pois a vulnerabilidade dos programas a mudanças no cenário político os tornou insustentáveis.

Houve também uma interação limitada com a sociedade civil, enfraquecendo a participação cidadã e comprometendo a transparência dos programas. Avaliações inadequadas foram outro obstáculo significativo, uma vez que falhas no monitoramento e na avaliação impediram ajustes necessários e aprimoramentos nos programas. Por fim, a participação popular nos processos de políticas públicas foi considerada limitada, o que dificultou uma resposta verdadeiramente eficaz e alinhada com as necessidades da população beneficiada. Este panorama demonstra a necessidade de uma abordagem mais integrada, sensível e flexível na formulação e implementação das políticas públicas. Para tanto, os servidores têm que ter um papel de destaque e qualificação.

Observa-se que o planejamento e a gestão desses programas muitas vezes não levam em conta as especificidades locais, incluindo o perfil dos beneficiários e suas demandas, resultando em uma série de ineficiências na prestação de serviços. Além disso, a infraestrutura de pessoal, muitas vezes escassa de nesses municípios, e a dependência de suporte dos governos federal e estaduais, destacam que há necessidade de suporte público adequado, com infraestrutura de pessoal na ponta, e de políticas públicas que sejam flexíveis às realidades regionais e locais. Apesar dos avanços significativos na digitalização dos serviços públicos, muitas ações ainda requerem servidores qualificados e treinados, auxiliando os beneficiários, para proceder à realização destes serviços. Neste sentido, os quadros municipais, que operam sob a coordenação de sistemas federais, não conseguem atender às demandas adequadamente.

Esses aspectos precisam ser considerados se pensarmos em uma reforma administrativa ou até mesmo na realização de concursos. Na reportagem do Valor, a pesquisadora do IPEA Sheila Tolentino diz: *“que o crescimento da população brasileira demanda um número de trabalhadores*

na ponta do funcionalismo. Mas não pode crescer infinitamente. Governo eletrônico avançou bastante. Por isso, não tem explosão de necessidade de mão de obra". Em entrevista ao Valor a Ministra Esther Dweck argumenta que: "ficamos um grande período sem concurso, uma parte por pressão orçamentária, mas também pelo discurso da grande transformação digital. Mas essa fala é um pouco falaciosa. Você precisa de menos pessoas de fato para fazer serviço, mas não significa que não precisa de pessoas. Quando a gente chegou [após a posse em janeiro de 2023] era uma carência muito grande. Quando entramos, o pedido [dos ministérios e órgãos] era de 80 mil vagas. Não vai dar para atender isso nem em cinco mandatos."

O que podemos derivar da pesquisa conduzida pela Fundaj é que quantificar o número de servidores necessários à boa prestação do serviço público tem que ser uma tarefa sistêmica, que requer conhecer os problemas a fundo e de forma integrada, principalmente os da ponta, que é onde os cidadãos vivem. As soluções dadas de forma isolada por cada uma das instituições sem uma estratégia nacional bem definida resultam em propostas de aumento desordenado do número de servidores, o que não atende a um planejamento integrado em nível nacional.

2. Os Problemas vinculados aos recursos humanos

Em função disso, identificaram-se na pesquisa problemas como a insuficiente capacidade dos municípios de gerir e operar programas federais devido à falta de pessoal qualificado, à alta rotatividade e à insuficiência de suporte do governo federal. A pergunta que se faz aqui é: "até que ponto a coordenação federal de vários programas operados na ponta pelos servidores está sendo efetiva? Mesmo com a digitalização dos serviços, a complexidade dessas operações considerando os problemas levantados não ensejariam um novo olhar para a recomposição dos quadros do funcionalismo federal?"

A necessidade de capacitação contínua, a criação de quadros técnicos efetivos do governo federal nos municípios, e a desburocratização são apontadas, na pesquisa, como soluções fundamentais para superar tais desafios e aperfeiçoar a gestão e a efetividade dos programas. Por isso muitas vezes quem está em Brasília e nas Capitais pouco conhecem da realidade local e muitas vezes servidores são selecionados por concurso e empossados, mas não conseguem dar tração à máquina pública. A realidade é que 26,6% do total dos servidores federais estão sediados no Distrito Federal.

3. Quais são as soluções propostas pelo governo Federal hoje?

- i. Realização de Concursos Públicos: O "Enem dos Concursos" simboliza uma estratégia unificada para selecionar servidores altamente qualificados em diversas áreas, com o objetivo de suprir as lacunas existentes no quadro funcional.
- ii. Reforma nas Carreiras e Remunerações: Antes de novas contratações, recomenda-se uma reformulação nas carreiras, visando um modelo que estimule a progressão baseada em critérios de desempenho e contribuição.
- iii. Foco na Eficiência do Serviço Público: Através do projeto "Concursos Públicos", o governo busca não apenas preencher vagas, mas também provocar uma reflexão sobre como o serviço público pode ser prestado de maneira mais eficiente, atendendo às demandas contemporâneas da sociedade alinhadas às realidades locais.

4. Quais recomendações derivadas da pesquisa da Fundação poderiam ser adotadas:

- i. Desenvolvimento Profissional Contínuo: Investir na capacitação e no desenvolvimento contínuo dos servidores públicos, promovendo a inovação e a adaptabilidade às mudanças tecnológicas e sociais.
- ii. Implementação de Avaliações de Desempenho: Desenvolver uma metodologia de avaliação que permita uma progressão de carreira focada em mérito, incentivando a excelência e a motivação entre os servidores.
- iii. Promoção da Estabilidade com Responsabilidade: Manter a estabilidade do servidor, garantindo a proteção e a segurança necessárias, mas associando-a a uma cultura de responsabilidade e comprometimento com o serviço público.

Conclusão

A reportagem e a entrevista com a Ministra Ester Dweck, veiculadas pelo Valor Econômico, lançam luz sobre a necessidade premente de uma reforma administrativa no funcionalismo público federal brasileiro. Ao destacar as estratégias do governo para revitalizar a estrutura de serviço público através da realização de concursos e da reestruturação das carreiras, a Fundação Joaquim Nabuco em sua pesquisa aponta a importância da inovação social em políticas públicas como estratégia para a transformação efetiva. O diagnóstico dos desafios existentes, desde a distribuição desigual de servidores pelo território nacional até a urgência em adaptar-se aos avanços tecnológicos, ressalta a complexidade do caminho a ser percorrido. Entretanto, as soluções propostas apontam para uma direção promissora: a busca por um funcionalismo público mais eficiente, adaptável e orientado para a satisfação das necessidades da sociedade. Investir na capacitação contínua dos servidores, implementar avaliações de desempenho justas e promover uma estabilidade responsável são medidas que, se bem executadas, podem significar um salto qualitativo na maneira como o serviço público é percebido e, mais importante, na sua capacidade de promover o bem-estar comum. Assim, a inovação social no funcionalismo público emerge não apenas como uma necessidade, mas como uma oportunidade de redefinir o papel do Estado na sociedade contemporânea, alinhando-o com os princípios de eficiência, sustentabilidade e inclusão.