

Dimensionamento de força de trabalho: ponto de partida para o controle dos gastos de pessoal e para a sustentabilidade financeira das políticas públicas no Estado de Minas Gerais

Autoria: Cleidiane Figueiredo da Silva¹ e Bruno Carlos da Silva Porto²

¹ Fundação João Pinheiro, E-mail: cleidiane1306@gmail.com

² Fundação João Pinheiro, E-mail: brunocsporto@gmail.com

Introdução

A agenda de reformas no âmbito governamental ganhou força a partir da década de 1980, capitaneada pelos países de origem anglo-saxã (Estados Unidos, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia), com o objetivo principal de redução das despesas governamentais, uma vez que o custeio da máquina pública apresentava crescimento superior ao das receitas. O conjunto de iniciativas de modernização conhecido como “New Public Management– NPM” (Nova Gestão Pública), apesar de propor uma gestão orientada por resultados em detrimento do excessivo e dispendioso aparato de controle até então estabelecido (POLLITT E BOUCKAERT, 2002).

A evolução da Administração Pública brasileira é marcada por várias tentativas de modernização do aparato público em âmbito federal das quais destacam-se: as reformas implementadas nos anos 1930, sob a égide do Estado Novo varguista; as mudanças ocasionadas pelo Decreto-Lei nº 200/67; e a mais recente ocorrida em 1995, no primeiro ano do Governo FHC, da qual nasce o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRE proposto pelo Ministério da Administração e reforma do Estado – MARE liderado por Bresser Pereira (REZENDE, 2002).

No âmbito das Administrações Estaduais brasileiras a agenda de reformas também se intensificou a partir da segunda metade da década de 1990, conforme argumentam Abrúcio e Gaetani:

As reformas na gestão pública no âmbito estadual vêm sendo impulsionadas, desde a metade da década de 1990, por cinco fatores que interagem e se reforçam mutuamente:

- 1) a crise financeira dos governos estaduais e a construção de uma coalizão e de instituições pró-ajuste fiscal;
 - 2) a propagação das ideias da Nova Gestão Pública após 1995, com o reforço recente de técnicos com passagem pelo Governo Federal, os quais, sobretudo desde 2003, migraram para governos estaduais;
 - 3) disseminação de boas práticas e inovações administrativas pelo País;
 - 4) fortalecimento de fóruns federativos interestaduais, como o Conselho de Secretários Estaduais de Administração (Consad);
 - 5) o processo de construção de rede entre a União e os estados em prol do PNAGE, em termos de diagnóstico, montagem e negociação do programa.
- (ABRÚCIO E GAETANI, 2006, p. 5)

Na década seguinte uma das experiências mais exitosas aconteceu em Minas Gerais, a partir de 2003, onde uma série de medidas administrativas com o objetivo fulcral de estancar a crise fiscal instalada, fomentar o crescimento econômico, atrair investimentos e melhorar a prestação de serviços aos cidadãos, ficou conhecida como “Choque de Gestão”.

(...) um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da Administração estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz. E este choque deveria operar-se sobre os métodos de gestão na Administração Pública (ANASTASIA, 2006, p. 15)

A primeira fase do “Choque de Gestão” mineiro, que compreendeu o período de 2003 a 2006, consistiu num conjunto de medidas orientadas para o ajuste estrutural das contas públicas e iniciativas voltadas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento, tendo a inovação na gestão como elemento de sustentabilidade. A linha mestra adotada era gastar menos com o próprio estado e mais com o cidadão (MINAS GERAIS, 2003).

Apesar do equilíbrio fiscal alcançado na primeira gestão do Governo, uma dificuldade para manutenção das políticas públicas se tornava cada vez mais evidente nos anos posteriores, o comprometimento das receitas públicas com o pagamento de pessoal.

Considerando que a evolução das despesas com pessoal dos estados da federação apresenta trajetória ascendente, aproximando-se, na maioria dos casos, do limite prudencial definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal – 46,55% da receita corrente líquida –, projeta-se para o futuro cenário de limitação para os gestores públicos em relação à discricionariedade da alocação dos recursos, haja vista que, no longo prazo o comprometimento das receitas citado poderá comprometer a ampliação de serviços à população.

Considerando que a legislação que rege a administração de pessoal no serviço público, limita e dificulta a demissão de servidores públicos e o crescimento destas despesas é bastante provável, mesmo quando não há a admissão massiva de profissionais, o correto dimensionamento da força de trabalho necessária para a execução de atividades na esfera pública, deve ser tratado como assunto prioritário e deve ser objeto de esforços de técnicos e gestores para a elaboração e aprimoramento de métricas e procedimentos que evitem o ingresso excessivo de profissionais no serviço público.

Conforme ABRÚCIO e GAETANI (2006), a necessidade de desenvolvimento por parte dos estados federados de mecanismos para melhorar a eficiência e alocação de mão de obra nas atividades finalísticas é objetivo importante a ser perseguido pelos governos para alcançar o equilíbrio das contas públicas, sobretudo na área de Segurança Pública.

Para as áreas da Educação e Saúde, as transferências de recursos da União são asseguradas por mecanismos legais, e apresentam tendência de crescimento considerando as últimas alterações na legislação para a partilha dos recursos advindo da exploração de petróleo por exemplo.

Em relação à área da Segurança Pública, que não consta do rol de competências constitucionais concorrentes entre os entes da federação, recai sobre os Estados grande parte

da responsabilidade pela gestão, implementação e financiamento das políticas públicas da área.

Diante deste cenário fiscal, onde os recursos tendem a ser cada vez mais escassos frente às necessidades crescentes da população, torna-se imprescindível ampliar os índices de eficiência na alocação dos servidores públicos, haja vista a ausência de critérios técnicos objetivos para a alocação e dimensionamento da força de trabalho para a execução das políticas públicas.

O objetivo do presente trabalho é realizar breve análise acerca das iniciativas de dimensionamento de força de trabalho nas áreas de Educação e Segurança Pública no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, identificando os pontos positivos e as melhorias obtidas com a iniciativa, bem como evidenciar os aspectos e agentes que dificultam a implementação das medidas de racionalização do gasto de pessoal propostas.

O Planejamento de Força de Trabalho no contexto das reformas administrativas do Poder Executivo Estadual

O Brasil vivenciou várias tentativas de modernização do aparato público, das quais destacam-se: as reformas implementadas nos anos 1930, sob a égide do Estado Novo varguista; as mudanças ocasionadas pelo Decreto-Lei nº 200/67; e a mais recente ocorrida em 1995, no primeiro ano do Governo FHC, da qual nasce o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRE proposto pelo Ministério da Administração e reforma do Estado – MARE liderado por Bresser Pereira (REZENDE, 2002).

Na década seguinte uma das experiências mais exitosas aconteceu em Minas Gerais, a partir de 2003, onde uma série de medidas administrativas com o objetivo fulcral de estancar a crise fiscal instalada, fomentar o crescimento econômico, atrair investimentos e melhorar a prestação de serviços aos cidadãos, ficou conhecida como “Choque de Gestão”.

Nesse contexto, a adoção de mecanismos que busquem uma maior otimização dessa força de trabalho, com vistas a compatibilizar a necessidade da ampliação da mão de obra com os limites impostos pela lei de responsabilidade fiscal e a capacidade financeira e orçamentária do Estado se torna premente.

As experiências relatadas neste trabalho são fruto de iniciativa governamental para aprimorar os métodos de identificação de quantitativo necessário para a operação das políticas públicas. Deve-se ressaltar que a identificação da necessidade de mão de obra não significa que a provisão ocorrerá automaticamente, uma vez que deverão ser obedecidos critérios de disponibilidade financeira e orçamentária que justifiquem o não atendimento à demanda identificada, ou seu atendimento parcial.

Considerando que os gestores públicos devem ser parcimoniosos no momento de decidir acerca do ingresso de profissionais por concurso público, haja vista a rigidez da despesa que se constituirá ao longo de décadas, configura-se como opção possível a otimização dos processos de trabalho e a revisão de carga horária e do índice de absenteísmo como exemplo de medidas que visem aumentar os níveis de eficiência das atividades públicas e garantir que

as atividades necessárias serão feitas com o quantitativo disponível atualmente, ou reduzindo a quantidade de profissionais demandadas inicialmente.

Experiências na área de Educação Tecnológica

A primeira experiência na área de Educação foi o dimensionamento de pessoal docente no âmbito da Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais – UTRAMIG para a oferta de cursos técnicos de curta e média duração por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC.

O dimensionamento inicial realizado pela referida fundação, identificou a necessidade de provimento, por 24 meses, de 70 cargos de Professor de Ensino Médio e Tecnológico para as unidades em cinco municípios mineiros.

Assim como ocorre em outros órgãos governamentais, o cálculo da necessidade de pessoal é realizado considerando apenas a força de trabalho necessária para a execução do projeto ou processo a ser implementado. Desse modo, não são considerados possíveis ganhos com a realocação da mão de obra já disponibilizada ao órgãos/entidade, tampouco melhor aproveitamento desses servidores em mais de uma função.

A partir de uma análise da carga horária necessária para a oferta dos cursos planejados, incluiu-se o parâmetro legal da carreira de professores, que define que 25% da jornada destes profissionais deve ser cumprida em atividades que ocorrem fora de sala de aula (planejamento das atividades docentes, orientação aos alunos, realização de reuniões e projetos pedagógicos, dentre outros).

Concluiu-se que a necessidade de pessoal adicional seria sazonal, no período de agosto a dezembro de 2014, com o quantitativo variável ao longo desse período com um teto de 86 designações. Em termos financeiros, para o atendimento da demanda inicial seria necessário o montante de R\$ 4.748.907,66 que foram reduzidos para R\$ 2.524.013,60 após os estudos, permitindo ao Estado aplicar a diferença de R\$ 2.224.894,06 em outras atividades.

Experiência na área de Segurança Pública

Na área de segurança pública as iniciativas de dimensionamento foram empreendidas a partir de 2013 a fim de definir parâmetros para a alocação dos profissionais envolvidos nas atividades de custódia e ressocialização das unidades prisionais sob a gestão da Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS.

O grande desafio do trabalho seria dimensionar a mão de obra necessária, garantindo a correta alocação deste significativo contingente de servidores, uma tarefa complexa se considerarmos as diferentes atividades e as exigências jurídicas e de segurança para que as mesmas fossem executadas.

O trabalho se desenvolveu em 3 etapas: contextualização das atividades operacionais do sistema prisional, esta fase envolveu estudo da legislação pertinente ao sistema prisional, visita às unidades para verificação in loco das atividades e entrevista com os gestores centrais das políticas do sistema prisional; desenvolvimento da metodologia, inclui o levantamento das variáveis que influenciam na necessidade de mão de obra, das atividades realizadas na operação das unidades prisionais, e por fim identificar a relação entre as variáveis e cada uma das atividades e a definição de métricas para quantificar o quadro de pessoal por unidade; aplicação da metodologia, fase correspondente à aferição das variáveis em cada uma das unidades prisionais, aplicação da metodologia proposta e realização de ajustes.

Com a conclusão do trabalho foi possível afirmar que o número de profissionais necessários para operação poderia se aproximar do quantitativo alocado atualmente no sistema prisional, desde que os gestores definam de maneira clara quais os itens serão priorizados e quais não serão contemplados, de acordo com o montante de recursos disponíveis atualmente.

Para algumas unidades o quantitativo deveria ser maior, para outras menor, o que ensejaria esforços gerenciais por parte da SEDS para realocar da mão de obra já existente no sistema.

O grande diferencial das métricas utilizadas neste trabalho é a inclusão de novas variáveis para definição do quantitativo necessário. Até então era senso comum no sistema prisional que a principal variável é o número de custodiados, o que não se aplica para todas as atividades executadas.

Diante desta verdadeira imersão nas atividades do sistema prisional, a definição das métricas suscitou importantes questionamentos sobre o gerenciamento do sistema prisional mineiro. Em muitos casos foi observada discordância entre as impressões iniciais dos gestores do sistema - que sinalizava pela ampliação no número de profissionais nas unidades - e os resultados obtidos na aplicação da metodologia, delineada conforme os parâmetros de funcionamento definido pelos próprios gestores.

Com o objetivo de implementar medidas que alterassem o parâmetro de alocação dos profissionais, foram realizadas reuniões com os gestores centrais e também com profissionais que atuam diretamente na operação do sistema prisional, como Diretores e funcionários das unidades.

Nesses encontros foram levantadas sugestões de medidas de otimização dos gastos com pessoal e, também avaliados os impactos positivos, os custos e a facilidade de implementação das medidas, bem como os riscos envolvidos.

O potencial de economia com as ações de realocação dos servidores e otimização das atividades proposta é da ordem de R\$ 31 milhões em 2014 e supera R\$ 100 milhões em 2015.

Contribuições para o debate das melhores práticas de dimensionamento de força de trabalho e desafios de implementação

As iniciativas relatadas propiciaram ao Estado de Minas Gerais maior conhecimento de seus negócios e ferramentas de extrema importância para decisões gerenciais que tenham como desdobramento o aumento nos gastos de pessoal.

Os estudos realizados, apesar de propiciar importante diagnóstico acerca da força de trabalho nas atividades-fim, evidenciam a necessidade de expansão destes estudos para as diversas áreas de negócio, como educação básica e saúde, que concentram o maior percentual de servidores estaduais.

A ampliação nos níveis de racionalidade, com a utilização de critérios objetivos na definição do quantitativo de profissionais necessários, é importante para auxiliar a alta gestão na tomada de decisão, mas também contribui para a continuidade das políticas públicas, uma vez que os estudos realizados contam com registros das experiências, permitindo replicá-las e adaptá-las no futuro em outras frentes, dando suporte às políticas vigentes ou a outras que vierem a ser implementadas.

A despeito desses avanços de gestão alcançados, elementos da cultura organizacional ainda são dificultadores significativos na implementação de novas práticas. Ainda é muito forte no modelo mental dos gestores públicos, e também dos servidores, a ideia de que quantitativo maior de funcionários é garantia de melhoria da eficiência dos serviços prestados.

De fato, o quantitativo é componente importante das atividades e processos geridos pelo Estado, mas não é a única variável da equação. O aumento do quantitativo deve ser precedido de otimização dos processos, adoção de novas práticas de gestão e ainda a instituição de mecanismos legais de realocação interna, com vistas a aproveitar talentos da administração pública, que se realocados podem gerar mais valor para a organização e, em alguns casos, melhorar os níveis de satisfação e realização profissional.

Deve-se destacar também a grande pressão de entidades de classe organizadas, seja por meio dos sindicatos ou de membros do Poder Legislativo, que representem esta parcela da sociedade. Esses stakeholders não devem ser desconsiderados na gestão das iniciativas de otimização de pessoal, haja vista que, em muitos dos casos, as mudanças podem ocasionar alterações na jornada de trabalho, remuneração e alocação de servidores, o que enfrenta considerável resistência desses atores.

Outro fator que é primordial para que as iniciativas de dimensionamento, e a melhoria na alocação dos servidores públicos ocorra é o comprometimento dos gestores públicos com as finanças públicas, o que se converte em patrocínio e empoderamento das equipes que realizam os trabalhos de dimensionamento, e propõem medidas a partir destes diagnósticos. Sem vontade política dos gestores, não há como implementar as medidas necessárias para corrigir as distorções na alocação de pessoal, o que comprometerá futuramente as finanças públicas, a continuidade das políticas públicas e até mesmo a segurança de que os servidores no sistema terão seus salários pagos em dia ou serão valorizados financeiramente por sua dedicação profissional ao longo de sua carreira.

Referências Bibliográficas:



XVII Semana do Administrador do Sudoeste da Bahia ISSN: 2358-6397

O Administrador da Contemporaneidade: desafios e perspectivas

ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. Conselho Nacional de Secretários de Administração (CONSAD). Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados. Brasília: CONSAD, 2006.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. Revista do Serviço Público, v. 53, n. 3, p. 5-30, 2002.

REZENDE, F. C. Desafios gerenciais para a reconfiguração da Administração Burocrática Brasileira. Sociologias, v. 11, n. 21, 2009.

REZENDE, F. C. O dilema do controle e a falha sequencial nas Reformas Gerenciais. Revista do Serviço Público, v. 53, n. 3, 2002.

REZENDE, F. C. Razões da crise de implementação do Estado Gerencial: Desempenho versus Ajuste Fiscal. Revista de Sociologia e Política, v. 19, n. 19, p. 111-121, 2002.

ANASTASIA, A. A. Apresentação. Antecedentes e Origem do Choque de Gestão. Em GUIMARÃES, T. B., MARINI, C., MARTINS, H. F e VILHENA, R. (orgs.), O Choque de Gestão em Minas Gerais. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2006.