



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública

Departamento de Economia

**A FLEXIBILIZAÇÃO DA ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO:
uma análise sob a perspectiva da Teoria dos Incentivos**

Érlon Pereira Aquino

Brasília

2019

Érlon Pereira Aquino

**A FLEXIBILIZAÇÃO DA ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO:
uma análise sob a perspectiva da Teoria dos Incentivos**

Monografia apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. José Guilherme de Lara Resende

Brasília

2019

Érlon Pereira Aquino

**A FLEXIBILIZAÇÃO DA ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO:
uma análise sob a perspectiva da Teoria dos Incentivos**

Monografia apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. José Guilherme de Lara Resende

Aprovada em: ____/____/____.

Banca Examinadora

Prof. Dr. José Guilherme de Lara Resende (orientador)

Prof. Dr. Rodrigo Andrés de Souza Peñaloza (membro)

Brasília

2019

Resumo

Este trabalho analisa os efeitos da estabilidade sobre o desempenho do servidor público na sua forma vigente no Brasil. Uma aplicação do modelo principal-agente indica que a atual extensão das garantias concedidas pela estabilidade implica na elevação do custo para o Estado induzir um maior nível de esforço por parte do servidor com o objetivo de atingir um maior nível de produção. A flexibilização das condições vigentes é analisada tendo como referência projeto de lei do Senado que regulamenta a perda de cargo pelo servidor estável em razão de insuficiência de desempenho. Nesse sentido, verifica-se que tal medida representa importante avanço nos instrumentos de gestão de pessoal no setor público, não obstante a possibilidade de aprimoramentos.

Palavras-chave: Problema principal-agente. Risco moral. Responsabilização limitada. Servidores públicos. Estabilidade. Reforma administrativa.

Abstract

This work presents an analysis on the effects of tenure over civil servant's performance in its current form in Brazil. An use of the principal-agent model shows that the current extension of protections granted by tenure results in a raising cost to the State to persuade civil servants to exert a higher level of effort in order to achieve a higher level of production. The easing of current conditions is considered from a Senate bill that intends to regulate the dismissal of tenured civil servants due to poor performance. In this sense, it is find that this initiative represents an important advance in the personnel management instruments in the public sector, despite the possibility of improvements.

Keywords: Principal-agent problem. Moral hazard. Limited liability. Civil servants. Tenure. Civil service reform.

Sumário

1. Introdução	1
2. Problemas de agência e os incentivos no setor público.....	3
2.1. O modelo principal-agente.....	3
2.2. Os desafios para implementação de incentivos no setor público.....	8
2.3. Aplicações da Teoria dos Incentivos ao setor público brasileiro.....	15
3. Relação entre servidor público e o Estado no Brasil e possíveis mudanças	21
3.1 A estabilidade no regime estatutário de admissão de pessoal	21
3.2. Motivações e diretrizes para uma reforma do modelo de gestão de pessoal	22
3.3. O Projeto de Lei do Senado nº 116 de 2017	25
4. Um modelo principal-agente da relação entre o servidor público e o Estado no Brasil.....	27
4.1. Os efeitos da estabilidade sobre o provimento de incentivos	27
4.2. Proposta de flexibilização da estabilidade: intuições a partir do modelo de torneio	33
5. Conclusão	36
6. Referências	38

1. Introdução

A gestão de pessoal na Administração Pública Federal demanda aprimoramentos no sentido de induzir servidores públicos, no cumprimento das diversas funções delegadas a cada órgão da estrutura do Estado, a apresentar melhores resultados.

Nesse sentido, os incentivos aos quais os servidores públicos estão submetidos têm um papel fundamental no nível de produção esperada. Contudo, a rigidez no sistema remuneratório, definido em lei e aplicado de forma generalizada a diversas carreiras, adicionada a um extensivo grau de garantias concedidas pela estabilidade em sua forma vigente, conduz o processo de estruturação de incentivos a um estado no qual se tornam menos efetivos para alterar o comportamento do servidor em direção a um incremento do seu desempenho.

O presente trabalho apresenta uma avaliação do impacto da estabilidade na sua forma atual sobre o desempenho do servidor, além de considerações sobre iniciativa parlamentar que pretende regulamentar a perda de cargo pelo servidor estável em razão de insuficiência de desempenho.

A análise tem como referência o modelo principal-agente de Laffont e Martimort (2002), com dois níveis de esforços e dois níveis de produção, e é implementada sob a perspectiva do custo incorrido pelo Estado (Principal) para induzir o servidor (Agente) a aceitar o contrato oferecido e exercer o esforço alto. São consideradas, ainda, as hipóteses da presença de risco moral e de que o Agente está protegido por restrições de limitação à responsabilização.

Inicialmente, na primeira seção do capítulo seguinte, é apresentada uma revisão de literatura sobre a conceituação das relações de agência sob diversas perspectivas, além da descrição do modelo principal-agente de Laffont e Martimort (2002). Na seção 2.2, são descritas características específicas do setor público que tornam mais complexo o processo de estruturação de incentivos nesse caso em comparação com o setor privado. A seção 2.3 expõe notáveis aplicações da Teoria dos Incentivos ao setor público brasileiro.

No capítulo 3, são expostas as principais disposições legais que tratam do processo de aquisição e manutenção da estabilidade pelo servidor público, bem como o Projeto de Lei do Senado nº 116 de 2017 que objetiva regulamentar procedimento de avaliação periódica de

desempenho que poderá resultar na perda de cargo pelo servidor estável. Esse conjunto de intervenções na relação entre o servidor e o Estado é contextualizado na seção 3.2 em um processo mais amplo de reforma administrativa, com destaque para o fator de interesse deste trabalho.

Previamente às conclusões e considerações finais, é desenvolvida uma aplicação do modelo principal-agente de Laffont e Martimort (2002) como forma de analisar os efeitos da estabilidade sobre o provimento de incentivos. Ao final do capítulo 4, são feitas considerações segundo o modelo de torneio de Lazear e Rosen (1981) a respeito da proposta em trâmite para flexibilização da estabilidade.

2. Problemas de agência e os incentivos no setor público

2.1. O modelo principal-agente

As interações econômicas entre duas partes nas quais uma (Principal) delega uma tarefa a outra (Agente) são comumente observadas em relações de diversas naturezas. A análise dos problemas de incentivos próprios a relações desse tipo é denominada na literatura econômica, geralmente, como o problema principal-agente ou problema de agência. As motivações para a designação de uma tarefa a outra parte pelo Principal estão, geralmente, relacionadas a uma avaliação da sua parte quanto ao ganho de eficiência em transferir a responsabilidade pelo cumprimento do trabalho ao invés de executá-lo diretamente.

Ross (1973) considera que as relações de agência surgem quando duas ou mais partes pactuam uma espécie de procuração na qual o Agente “atua em nome, como representante ou designado pelo principal, em um domínio particular de decisão de problemas” (ROSS, 1973).

Ao tratar do *trade-off* entre incentivos e seguros, Gibbons (1996) introduz o conceito do modelo principal-agente sob a perspectiva do Agente avesso ao risco, no caso em que há incerteza quanto à produção contratada (y) contingente ao pagamento de um salário (w) pré-definido. O *trade-off* entre incentivos e seguros é observado segundo a premissa de que:

o pagamento de um salário constante, independente de y , provê ao agente seguro completo, mas não incentivos; vender ao agente a firma por uma taxa F (ou, equivalentemente, pagar ao agente $w(y) = y - F$) proveria ao agente incentivos completos, mas não seguro (GIBBONS, 1996).

Porém, em geral, a solução não é de canto. Normalmente, o Principal provê algum nível de intermediário de seguro e incentivos ao Agente. Situações como essa, que descrevem a relação contratual entre um empregado (Agente) e um empregador (Principal), podem ser consideradas um caso típico no qual são observados problemas de incentivos.

Problemas de agência podem, entretanto, emergir em diversos cenários. No âmbito da Administração Pública, por exemplo, isso ocorre quando esta, na condição de Principal, realiza leilões para concessão de ativos e os licitantes interessados (Agentes) são a parte nessa negociação que possui informação precisa sobre os custos envolvidos.

Contudo, o que há em comum em ambas as situações descritas é a presença de informação privada detida pelo Agente no momento em que é feita a delegação (LAFFONT; MARTIMORT, 2002).

De fato, Salanié (2005), ao definir o paradigma principal-agente, evidencia a diferença entre as partes com base na posse de informação pelo Agente em contraposição à parte não informada (Principal). Este, porém, em uma versão simplificada da relação considerada, possui todo o poder de barganha. Dessa forma, o problema principal-agente pode ser considerado “um jogo de Stackelberg, no qual o líder (que propõe o contrato) é chamado de Principal e o seguidor (a parte que apenas rejeita ou aceita e executa o contrato) é chamada de Agente” (SALANIÉ, 2005).

Nesse contexto de assimetria informacional, diz-se que há seleção adversa que, em sua concepção clássica, “descreve o problema principal-agente no qual o agente possui informação privada sobre um parâmetro do seu problema de otimização” (LAFFONT; MARTIMORT, 2002). De uma forma geral, o “tipo” do Agente, mais eficiente ou menos eficiente, o qual pode ser expresso por meio da sua função custo, por exemplo, denota a informação que é restrita a ele e caracteriza seu “tipo”. Considera-se que tudo mais é de conhecimento comum.

O problema do Principal passa a ser, portanto, a implementação de um contrato ótimo que induza o Agente a revelar o seu tipo. Segundo Laffont e Martimort (2002), o desenho do contrato que trata adequadamente esse problema consiste em dar ao Agente uma renda informacional, definida como o excedente sobre o custo de oportunidade da sua participação no contrato. Esse custo recai sobre o Principal e é adicionado ao custo inicial incorrido por ele para que a tarefa seja executada.

Sob outra perspectiva, os problemas informacionais podem também surgir após a realização de uma transação inicial e decorrerem de um conflito de interesses entre as partes. Quando o contrato já está pactuado, o Agente pode escolher ações não observáveis pelo Principal e, por esse motivo, não previstas inicialmente no contrato que reduzam o nível de produção esperado. Isso ocorre em razão do esforço ótimo esperado do Agente, do ponto de vista do Principal, lhe gerar desutilidade, criando incentivos para que exerça esforço baixo.

Diz-se, nesse caso, que há a presença de risco moral. No caso particular em que o Agente é neutro ao risco, Laffont e Martimort (2002) observam que o contrato *first-best* pode ser implementado, uma vez que a presença de risco moral não adiciona custo à transação.

Isso ocorre, pois o fato de o Principal não observar a ação do Agente não interfere na eficiência da negociação. Dessa forma,

desde que o agente seja neutro ao risco, ele estará pronto para aceitar penalidades e recompensas enquanto o pagamento esperado que ele recebe satisfizer as restrições de participação *ex ante* (LAFFONT; MARTIMORT, 2002).

A seguir, é apresentada a especificação do modelo de Laffont e Martimort (2002) que descreve os *trade-offs* básicos do problema principal-agente na presença de risco moral.

O Agente pode exercer dois níveis de esforço $e \in \{0, 1\}$ e esse esforço gera a desutilidade $\psi(e)$, tal que: $\psi(0) = \psi_0 = 0$ e $\psi(1) = \psi_1 = \psi = 1$. A utilidade do Agente é dada por: $U(t, e) = \begin{cases} u(t), & \text{se } e = 0 \\ u(t) - \psi, & \text{se } e = 1 \end{cases}$, onde t denota a transferência feita pelo Principal, dado o nível de produção \tilde{q} observado. O nível de produção, por sua vez, dado pela variável aleatória \tilde{q} , pode assumir os valores $\{\underline{q}, \bar{q}\}$, com $\bar{q} - \underline{q} = \Delta q > 0$.

A influência do esforço sobre a produção é dada pelas seguintes probabilidades:

$$P(\tilde{q} = \bar{q} | e = 0) = \pi_0; P(\tilde{q} = \underline{q} | e = 0) = 1 - \pi_0$$

$$P(\tilde{q} = \bar{q} | e = 1) = \pi_1; P(\tilde{q} = \underline{q} | e = 1) = 1 - \pi_1$$

Onde: $0 < \pi_0, \pi_1 < 1$, $\pi_0 < \pi_1$ e $\Delta\pi = \pi_1 - \pi_0$. Assim, se o Agente exerce esforço alto ($e = 1$), a probabilidade de o produto ser maior ($\tilde{q} = \bar{q}$) é também maior (π_1), i.e., o esforço alto aumenta as chances de sucesso (PEÑALOZA, 2016).

A utilidade do Agente pode ser resumida, então, como segue:

$$e = 1 \begin{cases} P = \pi_1 \rightarrow U(\bar{t}, e = 1) = u(\bar{t}) - \psi \\ P = 1 - \pi_1 \rightarrow U(\underline{t}, e = 1) = u(\underline{t}) - \psi \end{cases}$$

$$e = 0 \begin{cases} P = \pi_0 \rightarrow U(\bar{t}, e = 0) = u(\bar{t}) \\ P = 1 - \pi_0 \rightarrow U(\underline{t}, e = 0) = u(\underline{t}) \end{cases}$$

Em que \bar{t} e \underline{t} representam as transferências referentes aos níveis de produção alto e baixo, respectivamente, de forma que: $\bar{t} = t(\bar{q})$ e $\underline{t} = t(\underline{q})$.

Do ponto de vista do Principal, sua utilidade é uma função do nível de produção, dada por $v(q)$. Assumindo que essa função é estritamente crescente ($v'(\cdot) > 0$) o Principal prefere o nível de esforço alto ($e = 1$), de modo que:

$$\pi_1 v(\bar{q}) + (1 - \pi_1) v(\underline{q}) > \pi_0 v(\bar{q}) + (1 - \pi_0) v(\underline{q})$$

O problema do Principal é, agora, estruturar um contrato factível com incentivos, i.e., que induza o esforço positivo do Agente, além, é claro, de garantir a sua participação (LAFFONT; MARTIMORT, 2002).

No contexto de risco moral, a restrição de incentivo para o Agente, que representa uma utilidade maior ou igual quando ele se esforça do que quando não exerce esforço, é dada por:

$$\pi_1 u(\bar{t}) + (1 - \pi_1) u(\underline{t}) - \psi \geq \pi_0 u(\bar{t}) + (1 - \pi_0) u(\underline{t}) \quad (2.1)$$

Normalizando a utilidade de reserva¹ do Agente em zero, a sua restrição de participação será:

$$\pi_1 u(\bar{t}) + (1 - \pi_1) u(\underline{t}) - \psi \geq 0 \quad (2.2)$$

Definição 2.1: Um contrato será factível com incentivos se satisfizer as restrições de incentivos (2.1) e de participação (2.2).

Considerando que o Agente seja neutro ao risco, i.e., possui função de utilidade na forma $u(t) = te$, o problema do Principal para a indução de esforço passa a ser:

$$\max_{(\bar{t}, \underline{t})} \pi_1 (S(\bar{q}) - \bar{t}) + (1 - \pi_1) (S(\underline{q}) - \underline{t}) \quad (2.3)$$

$$s. a. \begin{cases} \pi_1 \bar{t} + (1 - \pi_1) \underline{t} - \psi \geq \pi_0 \bar{t} + (1 - \pi_0) \underline{t} \\ \pi_1 \bar{t} + (1 - \pi_1) \underline{t} - \psi \geq 0 \end{cases}$$

Em que S representa o benefício do Principal em cada estado da natureza dado pelo nível de produção. Considerando que o esforço alto tem valor social e que o Agente é neutro ao risco, o contrato ótimo de *first-best* pode ser implementado. Resolvendo as restrições do programa (2.3) com igualdades, de modo que sejam vinculantes, temos que:

$$\underline{t}^* = -\frac{\pi_0}{\Delta\pi} \psi < 0 \quad (2.4)$$

$$\bar{t}^* = \frac{1 - \pi_0}{\Delta\pi} \psi > 0 \quad (2.5)$$

¹ A utilidade de reserva denota a utilidade que o Agente pode obter empregando seus esforços em outra atividade, alternativa ao contrato oferecido pelo Principal.

Os autores concluem, então, que:

o agente é recompensado se a produção é alta. Sua utilidade líquida nesse estado da natureza $\bar{U}^* = \bar{t}^* - \psi$ é $\bar{U}^* = \frac{1-\pi_1}{\Delta\pi} \psi > 0$. Ao contrário, o agente é punido se a produção é baixa. Sua utilidade líquida correspondente $\underline{U}^* = \underline{t}^* - \psi$ é, portanto, $\underline{U}^* = -\frac{\pi_1}{\Delta\pi} \psi < 0$ (LAFFONT e MARTIMORT, 2002).

Considerando agora que o Agente seja neutro ao risco para níveis positivos de renda, mas não possa sofrer punições, o Principal enfrentará uma nova restrição a ser implementada no desenho do contrato: a restrição de responsabilidade limitada.

Nesse caso, com a “punição não sendo factível, o principal estará restrito a usar apenas recompensas para induzir o esforço” (LAFFONT; MARTIMORT, 2002). Contratos desse tipo podem ser representados, por exemplo, em cláusulas que não permitem que um acionista de uma empresa de capital aberto sofra punições para além do valor das suas ações (SAPPINGTON, 1983).

A seguir, é apresentado o modelo de Laffont e Martimort (2002) que adiciona as restrições de responsabilidade limitada ao problema de risco moral analisado anteriormente. Exige-se agora que a transferência feita ao Agente será sempre maior que um nível exógeno $-\ell$, com $\ell > 0$. “Uma possível motivação para essas restrições é que o agente já possua ativos que têm valor ℓ e pode usá-los para cobrir qualquer transferência negativa recebida do principal” (LAFFONT; MARTIMORT, 2002).

As restrições de responsabilidade limitada reduzem as alocações factíveis com incentivos e podem impedir que o Principal implemente o contrato ótimo de *first-best*. Elas assumem as seguintes formas nos dois estados da natureza:

$$\bar{t} \geq -\ell \quad (2.6)$$

$$\underline{t} \geq -\ell \quad (2.7)$$

O problema do Principal para induzir esforço alto agora é definido por:

$$\max_{(\bar{t}, \underline{t})} \pi_1(S(\bar{q}) - \bar{t}) + (1 - \pi_1)(S(\underline{q}) - \underline{t}) \quad (2.8)$$

$$\begin{aligned} & \pi_1 \bar{t} + (1 - \pi_1) \underline{t} - \psi \geq \pi_0 \bar{t} + (1 - \pi_0) \underline{t} \\ \text{s. a. } & \pi_1 \bar{t} + (1 - \pi_1) \underline{t} - \psi \geq 0 \\ & \bar{t} \geq -\ell \\ & \underline{t} \geq -\ell \end{aligned}$$

Proposição 2.1: na presença de risco moral e com responsabilização limitada, o contrato que induz esforço alto do Agente neutro ao risco satisfaz as seguintes condições:

- a. Se $\ell \geq \frac{\pi_0}{\Delta\pi}\psi$, então:
 - i. Apenas (2.1) e (2.2) são restrições vinculantes;
 - ii. As transferências ótimas são: $\underline{t}^* = -\frac{\pi_0}{\Delta\pi}\psi$ e $\bar{t}^* = \frac{1-\pi_0}{\Delta\pi}\psi$;
 - iii. O Agente não recebe renda informacional: $E(U^{SB}) = 0$.
- b. Se $0 \leq \ell < \frac{\pi_0}{\Delta\pi}\psi$, então:
 - i. Apenas (2.1) e (2.6) são restrições vinculantes;
 - ii. As transferências ótimas são: $\underline{t}^{SB} = -\ell$ e $\bar{t}^{SB} = -\ell + \frac{\psi}{\Delta\pi}$;
 - iii. O Agente recebe renda informacional: $\bar{t}(U^{SB}) = -\ell + \frac{\psi}{\Delta\pi} > 0$.

Assim, a combinação de risco moral e responsabilidade limitada impõe ao Principal um pagamento *ex ante*, adicional ao custo para delegação da tarefa, referente à renda informacional estritamente positiva transferida ao Agente, dada por: $\bar{t}^{SB} = -\ell + \frac{\psi}{\Delta\pi} > 0$.

2.2. Os desafios para implementação de incentivos no setor público

Abordando de forma mais ampla os aspectos que impactam o desempenho de um Agente, pode-se considerar que o desenho de incentivos que induzem o seu maior esforço na execução de uma tarefa delegada por um Principal tem uma interpretação direta quando tratamos do setor privado. Isso ocorre devido à natureza dos incentivos usuais utilizados nesse caso que, normalmente, estão relacionados a recompensas financeiras.

Tirole (1994) caracteriza incentivos desse tipo como formais e cita como exemplos: o pagamento de bônus, a participação nos lucros e a distribuição de opções em ações da empresa como formas de induzir o desempenho esperado pelo Principal. Uma característica comum a esses incentivos diz respeito a sua propriedade de “serem baseados em medidas de desempenho verificáveis” (TIROLE, 1994).

Tais medidas são, entretanto, difíceis de serem implementadas no setor público. Um dos principais fundamentos para essa constatação diz respeito à dificuldade de mensuração

dos objetivos que políticos, servidores públicos e os próprios órgãos perseguem.² Nesse contexto, insere-se, inclusive, a conciliação de objetivos particulares de cada agente público com os definidos para as instituições.

Lazear e Rosen (1981) propõem um modelo de recompensas que leva em consideração a dificuldade e o eventual elevado custo de monitoramento dos trabalhadores no processo de verificação de desempenho a partir dos resultados. O modelo baseado em torneio definido pelos autores pode ser, assim, uma forma adequada de endereçar as dificuldades observadas na avaliação de desempenho no setor público, dada a complexidade dos objetivos que as organizações perseguem.

Apesar do sistema de remuneração baseada em pagamentos por unidade produzida³ ser, em geral, uma forma mais adequada de distribuição de recompensas, uma vez que confere aos trabalhadores um nível de risco suportável, gerando incentivos ao esforço esperado (LAZEAR; ROSEN, 1981), esse tipo de método pode não ser viável em determinadas situações. Nesse contexto, o pagamento de uma parcela da remuneração baseada em uma posição conquistada pelo trabalhador em um *ranking*, segundo regras previamente determinadas, pode representar uma maneira tão ou mais eficiente de induzir o maior nível de desempenho.

Dentre os esquemas de compensação propostos por Lazear e Rosen (1981), Green e Stokey (1983) confrontam o modelo de torneio com o contrato individual usual composto por um Principal neutro ao risco e múltiplos Agentes avessos ao risco. A produção de cada Agente é contingente ao seu esforço e a um choque comum a ambos (por exemplo, variações na conjuntura econômica), o qual eles conhecem a sua distribuição, mas não sua magnitude.

A depender da variância desse choque, um dos modelos de compensação mais adequado prevê que “cada agente receba um de dois pagamentos fixados, dependendo se o seu resultado está acima ou abaixo de um padrão específico” (GREEN; STOKEY, 1983).

² O trabalho de Kahn, Silva e Ziliak (2001), cuja discussão é aprofundada na próxima seção, apresenta uma análise de programa de recompensas instituído pelo governo brasileiro no final da década de 1980 que tenta endereçar adequadamente esse desafio.

³ De forma equivalente, o pagamento por comissão contingente ao cumprimento de uma tarefa, método geralmente utilizado em vendas de produtos e serviços, produziria os mesmos efeitos. A principal diferença ressaltada pelos autores diz respeito à premiação esperada pelos trabalhadores nesses casos em comparação com um torneio: “a principal diferença entre prêmios e outros esquemas de incentivos é que, em uma competição, os ganhos dependem da ordem de classificação dos competidores e não da “distância”. Isto é, salários não dependem do nível de produção em um jogo particular, porque os prêmios são fixados antecipadamente”. (LAZEAR; ROSEN, 1981).

No modelo de Lazear e Rosen (1981) esta variação das condições iniciais é representada fixando-se um nível de produção (\tilde{q}) como parâmetro para concessão de um prêmio maior, caso o resultado observado esteja acima desse parâmetro, e um menor, caso esteja abaixo.

Retomando a discussão a respeito do provimento de incentivos no setor público, ao comparar as metas de uma corporação privada com um órgão público, verifica-se que, no primeiro caso, o objetivo de maximização de lucros está diretamente relacionado a métricas simples, como o preço das ações da empresa no mercado, enquanto no setor público,

o mandato de muitas agências governamentais é multidimensional. De fato, a própria intervenção do governo é geralmente motivada pela ideia de que incentivos baseados em lucros por si próprios não levariam a alocações socialmente ótimas (TIROLE, 1994).

Nesse sentido, Dixit (1996) propõe um modelo baseado em agências multitarefas e com múltiplos Principais que pode ser generalizado, por exemplo, para o caso da relação entre uma determinada agência governamental (Agente) e os cidadãos (Principais).

No caso em que os Principais não agem cooperativamente, o que parece, a priori, uma aproximação razoável de como a organização governamental é observada (MUELLER, 2000), “cada um escolhe um esquema de incentivos, o agente responde a todo o conjunto de incentivos com os quais se defronta, e nós olhamos para o Equilíbrio de Nash das escolhas dos Principais” (DIXIT, 1996).

Este, contudo, seria o estado *third-best* do modelo, representado pela ausência de cooperação entre os Principais e no qual o efeito agregado dos incentivos é inversamente proporcional à quantidade de Principais (DIXIT, 1996). O estado *second-best* seria possível quando os Principais cooperam entre si, enquanto o *first-best* seria alcançável apenas quando não houvesse assimetria de informação.

Tirole (1994), ao tratar da heterogeneidade de preferências por parte dos beneficiários dos serviços públicos, observa um conjunto de fatores semelhantes aos apresentados no modelo de Dixit (1996), em um contexto intertemporal: “as preferências dos principais, a saber, o povo, são bastante diversas e, além disso, estão mudando” (TIROLE, 1994).

Esse fator é, mais uma vez, um ponto importante de divergência em relação ao setor privado, conferindo maior complexidade às definições de objetivos e avaliação de

desempenho no setor público. Enquanto em uma firma privada os objetivos são bem definidos e consistentes no tempo, em uma agência pública os objetivos são definidos a partir de um processo político, no qual observa-se que:

essa ausência de consistência temporal das funções-objetivo das agências sugere que as possibilidades de comprometimento no setor público serão mais limitadas que no setor privado (TIROLE, 1994).

A multiplicidade de objetivos não é, contudo, um fator impeditivo para a construção de incentivos, apesar de tornar esse processo mais complexo e conduzir a incentivos menos efetivos. Segundo Tirole (1994), há duas dificuldades principais relacionadas a esse cenário. A primeira está relacionada à dificuldade de mensuração de várias dimensões de desempenho. A segunda, relacionada à primeira, prevê que “a multiplicidade de objetivos levanta a discussão a respeito dos seus pesos” (TIROLE, 1994).

Um outro aspecto importante relativo à implementação de incentivos no setor público é a ausência de parâmetros de comparação. Esse fator não se aplica a todas as entidades públicas, mas é observado frequentemente quando uma agência governamental tem uma posição de monopólio na sua atividade (TIROLE, 1994).

É possível, geralmente nos níveis mais baixos da organização, definir parâmetros de comparação em atividades que são comuns a diversas entidades. Por exemplo, no Banco Central são desenvolvidas atividades administrativas e de assessoramento semelhantes às observadas em outras instituições públicas e privadas. Entretanto, as funções desempenhadas pelos diretores no cumprimento das atividades-fim do órgão são exclusivas deste posto e a atuação do Banco Central, como um todo, só poderia ser comparável com instituição de constituição semelhante em outro país.

Diante dessas restrições inerentes ao setor público, o entendimento dos fatores que afetam a motivação e o desempenho dos agentes públicos torna-se importante para a implementação dos incentivos que induzam o comportamento esperado.

Dixit (2002) observa que agentes públicos podem, mais frequentemente do que trabalhadores do setor privado, obter utilidade não apenas dos seus salários, mas também a partir de outros aspectos relacionados aos propósitos das tarefas que executam ou, ainda, segundo preocupações relacionadas a sua carreira.

De fato, após análise de dados de 52 países a respeito da “motivação intrínseca” de trabalhadores dos setores público e privado, Finan, Olken e Pande (2015) ressaltam que:

trabalhadores do setor público são, em média, muito mais motivados intrinsecamente do que trabalhadores do setor privado, mesmo após o ajustamento por diferenças em características socioeconômicas básicas (COWLEY; SMITH, 2014 apud FINAN; OLKEN; PANDE, 2015).

Nesse sentido, Tirole (1994) considera que preocupações relacionadas à carreira são o principal motivador para políticos e servidores públicos. Esse fator de motivação está relacionado à ação do agente público no presente tendo vista ganhos futuros que seriam obtidos a partir de uma sinalização de eficiência, conforme o resultado observado pelos tomadores de decisão.

Spence (1973) define um fluxo informacional no mercado de trabalho que aponta o sentido em que as sinalizações feitas pelo trabalhador possam lhe gerar um retorno positivo. Ao incorrer em “custos de sinalização”, quando, por exemplo, investe na sua capacitação, o trabalhador espera maximizar o retorno desse investimento de tal forma que possa influenciar a decisão do empregador quando este confronta a expectativa de produção marginal do trabalhador com os sinais emitidos, de modo a determinar o salário a ser oferecido para contratação (SPENCE, 1973).

Ao analisar o fator “preocupações com a carreira”, Holmstrom (1999)⁴ define quatro condições para este seja efetivo no âmbito governamental, como ressaltado por Tirole (1994):

- a. O desempenho obtido pelo trabalhador deve ser visível para aqueles que decidem sobre promoções e aumentos de salário;
- b. O desempenho atual deve ser informativo sobre a habilidade do trabalhador em tarefas futuras;
- c. O trabalhador deve ter uma visão direcionada para o futuro e não o descontar demais;
- d. A sinalização não deve ter custo muito elevado para o trabalhador.

A seguir é apresentada a especificação de uma adaptação do modelo de Holmstrom como descrito por Tirole (1994).

⁴ Como esclarecido por Holmstrom na seção de agradecimentos do trabalho, “esse *paper* foi originalmente escrito em abril de 1982 para um volume não publicado” (HOLMSTROM, 1999).

No modelo proposto, há dois períodos a serem considerados: hoje e amanhã. O desempenho de um trabalhador hoje, definido por x , depende da sua habilidade γ e do seu esforço atual ε , tal que:

$$x = \gamma\varepsilon$$

$\gamma \in [0, \infty)$, tem média $\bar{\gamma}$, é informação privada do trabalhador e não muda de um período para outro. O esforço do trabalhador, $\varepsilon \geq 0$, envolve a desutilidade $g(\varepsilon)$, com $g(0) = 0$, $g' > 0$, $g'' > 0$ e também é informação privada deste.

O desempenho x é observável por todos, mas não é comparável, “no sentido em que não pode ser descrito *ex ante* em um contrato formal de compensação” (TIROLE, 1994), indicando a presença de risco moral.⁵

No primeiro período, o trabalhador recebe um salário fixo, w_1 . No segundo período, ele será empregado na mesma firma ou em uma firma idêntica, momento no qual seu salário será dado por:

$$w_2 = E(\gamma|x)$$

Espera-se que o esforço empreendido pelo trabalhador no período 1 seja informativo a respeito da sua habilidade, de modo a determinar o seu salário do período 2. Se nenhum esforço é dedicado ($\varepsilon = 0$), então o desempenho não é informativo da habilidade do trabalhador e w_2 não é afetado: $w_2(x) = \bar{\gamma}$. Nesse caso, o trabalhador não exerce nenhum esforço. Esse resultado é definido pelo autor como “equilíbrio sem foco”.

Existe, contudo, um segundo equilíbrio de estratégia pura, ou “equilíbrio com foco”, no qual o trabalhador exerce esforço positivo, $\hat{\varepsilon} > 0$ e o mercado de trabalho observa o seu desempenho. Ao escolher ε , o trabalhador é visto como tendo habilidade $\hat{\gamma}$, enquanto sua real habilidade é γ , de tal forma que:

$$\hat{\gamma}\hat{\varepsilon} = \gamma\varepsilon$$

Seja δ definida como o fator de desconto entre os dois períodos, a utilidade intertemporal de um trabalhador neutro ao risco será dada por:

$$u = w_1 - g(\varepsilon) + \delta w_2(\gamma, \varepsilon)$$

⁵ Segundo Tirole (1994), o modelo é uma boa aproximação de situações em que esquemas de incentivos formais, i.e., baseados em recompensas monetárias, têm um efeito reduzido.

Como o salário esperado para o período 2 é $w_2 = \frac{\bar{y}\varepsilon}{\hat{\varepsilon}}$, o trabalhador escolhe ε de modo a:

$$\max_{\varepsilon} w_1 - g(\varepsilon) + \delta \frac{\bar{y}\varepsilon}{\hat{\varepsilon}}$$

A condição de primeira ordem leva a:

$$g'(\hat{\varepsilon})\hat{\varepsilon} = \delta\bar{y}$$

A utilidade do trabalhador na condição de “equilíbrio com foco” é dada, então, por:

$$U_1 = w_1 - g(\hat{\varepsilon}) + \delta\bar{y} \quad (2.9)$$

Em oposição, na condição de “equilíbrio sem foco”, a utilidade do trabalhador será:

$$U_0 = w_1 + \delta\bar{y} \quad (2.10)$$

O resultado acima indica que a efetividade do fator “preocupações com a carreira” reside em uma espécie de “investimento” que o trabalhador efetua com o custo da desutilidade decorrente do esforço $\varepsilon > 0$, quando estamos no estado descrito em (2.9).

De fato, como observado por Dixit (2002), também em análise do modelo de Holmstrom (1999), nos estágios iniciais da carreira, como representado pelo primeiro período no modelo, a provisão de incentivos explícitos não é uma condição necessária para a indução do esforço. Esse cenário tende, contudo, a mudar ao longo do tempo:

trabalhadores nos estágios iniciais das suas carreiras irão exercer esforço sem incentivos contratuais explícitos (ou com incentivos fracos) para influenciar as percepções sobre as suas habilidades. Esses esforços irão gradualmente declinar à medida que a informação é revelada, então **trabalhadores experientes em estágios avançados de suas carreiras irão coletar os benefícios de suas reputações e incentivos explícitos mais precisos nesse estágio serão necessários para mantê-los exercendo esforço.** (DIXIT, 2002, grifo nosso).

Ao analisar os efeitos sobre os incentivos em relações desse tipo, que transcorrem por mais de um período e nas quais não há um comprometimento permanente entre as partes, Salanié (2005) observa que o Agente tenderá, com o passar do tempo, a ser mais relutante em fornecer informações sobre o seu tipo, fornecendo um conceito que vai ao encontro da constatação de Dixit (2002):

esse é o bem conhecido *efeito catraca*: ele nos diz que é extremamente custoso ao Principal fazer com que o Agente revele informação sobre o seu tipo porque o Agente sabe que, assim, ele permitirá que o Principal recolha todo o excedente. (SALANIÉ, 2005).

A magnitude do efeito catraca dependerá de duas variáveis: da paciência de ambas as partes no processo de revelação da informação privada do Agente e da duração da relação entre elas. Se ambas as variáveis observadas forem pequenas, o Agente irá revelar informações sobre o seu tipo de forma gradual, mas relativamente rápida, enquanto no caso em que ambas forem elevadas, ele irá revelar o seu tipo de forma bastante lenta (SALANIÉ, 2005).

2.3. Aplicações da Teoria dos Incentivos ao setor público brasileiro

Como uma aplicação do modelo de Dixit (1996), brevemente descrito na seção anterior, ao setor público brasileiro, Mueller (2000) o adapta para analisar o programa de reforma agrária implementado no Brasil durante a segunda metade do século XX.

O Agente é representado pelo próprio governo e sua agência responsável pela condução do programa, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), enquanto os Principais são divididos em dois grupos com interesses eventualmente antagônicos:

- a. Um grupo mais organizado, representado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que reivindicam maior esforço por parte do governo em promover a reforma agrária a partir de ações de expropriação de terras e assentamento de famílias;
- b. Um grupo com interesses difusos, representado pelos eleitores em geral, que pode incluir em determinado momento uma preferência diferente do primeiro em relação a como o governo deve conduzir o programa de reforma agrária.

O esforço implementado pelo Agente é, dessa forma, submetido ao conflito entre os dois grupos, i.e., mais esforço em uma determinada direção significa menos esforço na outra (MUELLER, 2000). O modelo adequa-se à abordagem utilizada no sentido em que fornece um método para verificação de resultados do programa e condicionado à capacidade de cada grupo de interesse em induzir o Agente a engajar-se mais no seu objetivo.

Mueller (2000) argumenta que a análise por essa dimensão representa um importante avanço na discussão a respeito da reforma agrária, uma vez que enfatiza não o processo de invasão e expropriação adotado pelo governo, mas como o MST foi capaz de influenciar a escolha por essa política.

Nesse sentido, devido a diversos fatores, “que surgem a partir de um programa de reforma agrária baseado em expropriações e assentamentos, a reforma agrária é claramente bastante dispendiosa e pouco tem a mostrar em compensação” (MUELLER, 2000). Entretanto, torna-se relevante avaliar como o MST “foi capaz de influenciar toda a discussão a respeito da reforma agrária em termos do número de famílias assentadas e não em quantas famílias foram transformadas em produtores sustentáveis” (MUELLER, 2000).

O modelo de múltiplos Principais apresenta-se, assim, como uma metodologia eficiente para evidenciar a capacidade de um grupo organizado, no caso particular o MST, em induzir o Agente a adotar a sua preferência em detrimento de uma forma alternativa, a despeito inclusive das evidências sobre a eficiência de cada escolha, afastando ainda mais o resultado desse processo da solução *first-best*.

Considerando agora a implementação de incentivos no âmbito da relação entre servidores (Agentes) e o Estado (Principal) e entre departamentos (Agentes) de um mesmo órgão e o próprio órgão (Principal), Kahn, Silva e Ziliak (2001) analisam a reforma do sistema de recolhimento de impostos instituída pelo governo brasileiro em 1989.

Essa iniciativa teve como objetivo aprimorar o processo de execução da legislação tributária, ao “prover compensações monetárias aos cobradores de impostos baseada em seu desempenho individual e em grupo em encontrar e coletar impostos de evasores fiscais” (KAHN; SILVA; ZILIAK, 2001).

A recompensa definida aos auditores da Secretaria da Receita Federal (SRF), servidores responsáveis pelo recolhimento de impostos, foi bastante significativa, representando 68% dos valores recolhidos a título de multa.

Dentre as motivações para que tal medida fosse executada, Kahn, Silva e Ziliak (2001) ressaltam características inerentes à tarefa de recolhimento de impostos que afastariam os Agentes do desempenho ótimo. Essas “tentações” são divididas pelos autores em duas categorias:

- a. Acomodação: decorre da natural desutilidade gerada pela persecução de evasores. Nesse caso, observa-se um problema típico de risco moral;
- b. Corrupção: durante o processo de investigação e punição promovido pelos auditores, uma vez que a evasão fiscal for determinada, essa informação pode ser utilizada para a obtenção de vantagens pessoais ilícitas.

Para que os incentivos sejam efetivos, espera-se, portanto, que o retorno resultante do bônus instituído pela reforma seja superior à renda decorrente da atividade ilícita, além de compensar a desutilidade pressuposta pelo Agente em executar a tarefa. O contrato ótimo a ser desenhado pelo Principal deve, assim, satisfazer restrições de incentivos e de participação.

Utilizando dados de três anos antes e três anos após a reforma, Kahn, Silva e Ziliak (2001) desenvolveram uma análise de dados em painel para verificar o impacto da reforma. Os dados envolvem informações sobre a quantidade de inspeções realizadas, multas aplicadas, quantidade de pessoal e horas empreendidas no processo de recolhimento dos impostos. Os autores apresentam a seguinte conclusão a partir da análise dos dados:

nossas estimativas, robustas a especificações alternativas, indicam que, após a reforma, o recolhimento de multas por inspeção foi, aproximadamente, 75% maior do que seria na ausência do programa (KAHN; SILVA; ZILIAK, 2001).

Contudo, embora evidenciada a efetividade do desenho de incentivos instituído pela reforma, pode-se avaliar eventuais efeitos indesejados da conduta resultante dos auditores. Como observado pelos autores, esse esquema de incentivos “pode induzir os recolhedores de impostos a se tornarem excessivamente zelosos e, como resultado, usar métodos impróprios de recolhimento de impostos e multas” (KAHN; SILVA; ZILIAK, 2001).

Em análise dos efeitos nos incentivos para a gestão pública resultante do arranjo institucional brasileiro, Bugarin e Meneguín (2013) avaliam a importância do adequado ajustamento das normas estabelecidas para o regramento das relações em sociedade, de modo que sejam evitadas consequências indesejáveis, semelhantes às previstas por Kahn, Silva e Ziliak (2001), sejam por instituições “demasiadamente frouxas” ou “excessivamente rígidas”.

O trabalho de Bugarin e Meneguín (2013) trata especificamente dos incentivos decorrentes das instituições a partir de um modelo baseado em incentivos, ressaltando os efeitos da vinculação da atuação do gestor público ao princípio da legalidade⁶.

Para isso, os ocupantes de cargos em comissão de Direção e Assessoramento Superior (DAS) são divididos em dois grupos: servidores efetivos (categoria C) e temporários (categoria T). Devido à natureza dos cargos em comissão, os seus ocupantes podem ser exonerados a qualquer tempo.

Entretanto, no caso dos funcionários da categoria C, estes possuem estabilidade no seu cargo efetivo, enquanto T, ao ser dispensado, perde completamente o seu vínculo com o serviço público. Contudo, caso sejam descobertos praticando atos ilícitos, como crime de corrupção, por exemplo, ambos são demitidos.

Nesse caso, o custo de oportunidade para os servidores efetivos é maior, uma vez que os temporários devem receber salários por menos tempo. Essa distinção entre as categorias fundamenta hipótese importante quanto ao fluxo de renda esperado por cada uma:

enquanto o funcionário de carreira recebe o salário, em valores presentes, de w_c ao longo de sua vida profissional, o comissionado oriundo do setor privado recebe um salário menor $w_t < w_c$ em valores presentes (BUGARIN; MENEGUÍN, 2013).

Complementando a especificação do modelo, os gestores são classificados em dois tipos:

aqueles que atribuem elevado valor à sua contribuição social (tipo α_a) e aqueles que atribuem baixo valor à sua contribuição social (tipo α_b), ambos relativamente ao valor que atribuem ao retorno pessoal privado em suas utilidades (BUGARIN; MENEGUÍN, 2013).

Essa suposição baseia-se em premissa semelhante à observada por Dixit (2002) de que servidores públicos podem obter utilidade, mais frequentemente, de aspectos relacionados aos propósitos da sua atividade, além do próprio retorno financeiro.

Nesse sentido, a utilidade do gestor é definida segundo a forma abaixo, na qual W representa o valor presente da renda total a ser recebida durante o exercício do cargo, b_s é o benefício social decorrente da sua ação e $\alpha = \alpha_a, \alpha_b$ é o tipo de gestor, com $\alpha_a > 1 > \alpha_b$ (BUGARIN; MENEGUÍN, 2013):

⁶ “(...) Isso significa que os gestores públicos, atuando em nome da Administração Pública, só podem realizar atos devidamente respaldados em prévia determinação legal” (BUGARIN; MENEGUÍN, 2013).

$$U(W, b_s; \alpha) = W + \alpha b_s$$

No processo de tomada de decisão, a depender do benefício social decorrente da atuação do gestor, Bugarin e Meneguín (2013) definem um conjunto de três tipos de decisões distintas:

- a. Decisão n : representa o estado de acomodação no qual o gestor evita incorrer em qualquer risco. O benefício social é normalizado em $b_s = 0$;
- b. Decisão b : o gestor assume o risco de ser questionado por um órgão de controle, mas o faz com o objetivo de extrair o maior benefício social de suas decisões. O benefício social, nesse caso, é $b_s > 0$;
- c. Decisão p : novamente o gestor assume o risco de ser questionado e punido por suas decisões, mas, agora, dedica-se a ações ilícitas com a expectativa de obtenção de uma renda $b_p > 0$. Não há benefício social nesse caso.

Ademais, supõe-se que o benefício privado da atividade ilícita é superior ao retorno social das ações com elevado interesse público, i.e., $b_p > b_s$. A punição, em ambos os casos, entretanto, resulta na perda do cargo, é representada pela probabilidade $\pi \in (0,1)$ e não elimina os ganhos sociais ou privados (BUGARIN; MENEGUÍN, 2013).

A partir das premissas relacionadas às decisões ótimas dos gestores e considerando o efeito das instituições, modeladas a partir do parâmetro π , sobre os incentivos da sua atuação, os autores concluem que:

então os gestores de carreira optarão por não tomar quaisquer decisões que acarretem riscos, não se envolvendo em atividades corruptas, mas tampouco tomando decisões ousadas que maximizem o retorno social das políticas por eles geridas. Além disso, os gestores oriundos do setor privado se arriscarão mais, tanto ao tomar medidas visando um melhor resultado social, para aqueles que valorizam o bem-estar social, quanto ao envolver-se em atividades corruptas visando ao benefício pessoal, para os demais (BUGARIN; MENEGUÍN, 2013).

As conclusões derivadas do modelo teórico são testadas a partir da análise do comportamento dos ocupantes de cargos de DAS que não possuem cargo efetivo. A quantidade de processos de Tomadas de Contas Especiais (TCE) é utilizada como uma espécie de *proxy* para dimensionar as ações possivelmente em discordância com as normas legais. Cabe ressaltar que a ocorrência de TCE's pode estar associada tanto a atividades deliberadamente ilícitas quanto à tentativa de inovação que possa ser considerada irregular.

A partir desses dados, os autores concluem pela confirmação das previsões do modelo teórico:

quanto maior o percentual de servidores de carreira ocupando os cargos de DAS em determinado ministério, menor é o número de tomadas de contas especiais instauradas, ou seja, menor é o número de irregularidades encontradas (BUGARIN; MENEGUIN, 2013).

Diante do exposto ao longo desta seção, verifica-se que os problemas de incentivos podem ser observados no setor público sob diversas perspectivas: nas relações entre os cidadãos e seus representantes, entre órgãos públicos e seus próprios departamentos, nos efeitos das instituições sob a atuação dos agentes públicos, na relação entre o servidor e o Estado, dentre outras.

Este último tipo de vínculo, qual seja, a relação entre o servidor público e o Estado, será objeto de análise na sequência deste trabalho. Inicialmente serão detalhadas as características do contrato de trabalho do servidor com ênfase à aquisição e manutenção da estabilidade no cargo. Posteriormente, será descrita medida parlamentar que pretende alterar essas condições em um contexto mais amplo de reforma administrativa do Estado.

3. Relação entre servidor público e o Estado no Brasil e possíveis mudanças

3.1 A estabilidade no regime estatutário de admissão de pessoal

A Constituição Federal de 1988 determina que o ingresso em cargos da Administração direta e indireta em todos os poderes e esferas federativas deverá ocorrer mediante a aprovação em concurso público.

Desse procedimento formal decorre que o servidor já investido no cargo público e em pleno exercício de suas funções, passa a estar sujeito ao estágio probatório pelo período de dois anos no qual o seu desempenho será avaliado segundo diversos fatores como, por exemplo, a sua produtividade e capacidade de iniciativa, conforme previsto na Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990.

O estágio probatório tem por objetivo, assim, averiguar se o servidor tem a capacidade esperada para executar as tarefas sob sua responsabilidade. A sua reprovação nesta avaliação resulta na exoneração do cargo, enquanto a aprovação compõe um dos requisitos indispensáveis para aquisição da estabilidade. Uma vez aprovado no estágio probatório, para adquirir a estabilidade o servidor deverá, ainda, ser aprovado em avaliação especial para essa finalidade e cumprir três anos de efetivo exercício (BRASIL, 1988).

Após declarada a sua estabilidade no cargo, dentre as possibilidades de perda do cargo pelo servidor, estão as disposições expressas no art. 41, § 1º da Constituição Federal:

Art. 41. (...)

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (BRASIL, 1988).

As hipóteses previstas nos incisos I e II englobam situações como: crimes contra a Administração Pública, prática de corrupção, inassiduidade habitual, improbidade administrativa, acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, dentre outras (BRASIL, 1990).

Como consequência de penalidades fundamentadas nessas hipóteses (art. 41, § 1º, Inc. I e II da Constituição Federal de 1988), dados do Painel de Corregedorias⁷, mantido pela Controladoria-Geral da União (CGU), indicam que no período entre 2003 e 2018, 7.357 servidores estatutários foram expulsos no âmbito do governo federal, dos quais 10,2% tiveram as suas punições revertidas em processo de reintegração.

Considerando que o efetivo total da força de trabalho do serviço público federal foi, em média, de 490.141 servidores nesse período⁸, a parcela de servidores punidos definitivamente com a demissão foi de, aproximadamente, apenas 1,35% do total, representando uma baixa ocorrência relativa de infrações administrativas ou penais cometidas pelos servidores.

Quanto à possibilidade de demissão do servidor estável prevista no art. 41, § 1º, Inc. III da Constituição Federal de 1988, esta medida ainda está pendente de regulamentação para que possa ser efetiva. O Projeto de Lei do Senado nº 116 de 2017 objetiva preencher esta lacuna normativa ao instituir regras para a perda de cargo pelo servidor estável por insuficiência de desempenho mediante procedimento de avaliação periódica.

3.2. Motivações e diretrizes para uma reforma do modelo de gestão de pessoal

A avaliação de desempenho periódica e sistemática dos servidores públicos compõe, contudo, um processo mais amplo de aprimoramento da gestão de pessoal na Administração Pública. Medidas nesse sentido tem recebido destaque nos últimos anos, ainda no âmbito do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), cujas funções estão atualmente distribuídas na estrutura do Ministério da Economia.

Em MPDG (2018), são apresentadas diversas iniciativas adotadas durante a gestão encerrada em 2018 que visam, dentre outros objetivos, uma melhor distribuição da força de trabalho, o aperfeiçoamento dos instrumentos de avaliação de desempenho e a promoção do “engajamento dos servidores com os objetivos institucionais governamentais” (MPDG, 2018).

⁷ Disponível em: <<http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>> Filtros: Servidores Públicos, Expulsões e Reintegrações, Período: 2013 a 2018, Vínculo: estatutário. Acesso em: 01 nov. 2019

⁸ Informações obtidas no Painel Estatístico de Pessoal, mantido pelo Ministério da Economia. Disponível em: <<http://painel.pep.planejamento.gov.br>> Filtros: Servidores, Força de trabalho. Acesso em: 01 nov. 2019

A partir de uma análise sob o ponto de vista fiscal, verifica-se que os gastos do Governo Central com servidores tornaram-se uma parcela importante do dispêndio total de custeio ao longo dos últimos anos. Dados do Painel Estatístico de Pessoal⁹ mostram que os gastos com pessoal ativo chegaram a R\$ 174,4 Bi em 2018, o que representa cerca de 5,9% de toda a receita realizada pelo governo federal naquele ano, conforme informações do Portal da Transparência¹⁰.

Nesse sentido, Abrão, Fraga Neto e Sundfeld (2019) apresentam uma comparação do nível de gastos com pessoal no Brasil em relação a outros países:

se compararmos o gasto de pessoal no Brasil aos de outros países, temos mais um indicador que sugere a necessidade de racionalização e de ganhos de eficiência. Países como Chile e Austrália não atingem 10% do PIB em despesas com salários e benefícios de seus servidores públicos. No Brasil, os gastos totais (Governo Central, Estados e municípios) atingiram 13,3% do PIB em 2017, número superior à média observada nos países da OECD (ABRÃO; FRAGA NETO; SUNDFELD, 2019).

Considerando especificamente o estatuto da estabilidade vigente no serviço público no Brasil em comparação com outros países, percebe-se que, apesar de amplamente presente, a sua extensão e grau de garantias apresenta variabilidade (ABRÃO; FRAGA NETO; SUNDFELD, 2019), conforme detalhado na tabela abaixo:

País	Descrição
Holanda	<ul style="list-style-type: none"> • É permitido demitir em diversos casos: <ul style="list-style-type: none"> - Incapacidade de executar o trabalho; - Baixa <i>performance</i>; - Reorganização; - Punição; - Restrição estatutária; - Relações de trabalho prejudicadas. • Deve-se apresentar uma notificação por escrito e respeitar o aviso prévio.
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> • É permitido demitir em diversos casos: <ul style="list-style-type: none"> - Baixa <i>performance</i>; - Afastamentos médicos frequentes; - Redundância da posição; - Falta grave (ex.: violência); - Restrição estatutária; - Falta de tarefas. • Deve-se respeitar aviso prévio do contrato, a não ser em casos de violência.

⁹ Disponível em: <<http://painel.pep.planejamento.gov.br>>. Filtros: Despesa de pessoal, anual, ativos. Acesso em: 14 nov. 2019.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/receitas?ano=2018>>. Acesso em: 14 nov. 2019.

Suíça	<ul style="list-style-type: none"> • É permitido demitir quando o governo procura se reestruturar (supressão de posto de trabalho por imperativo econômico ou operacional): <ul style="list-style-type: none"> – Neste caso, devem-se propor possibilidades de realocação de antemão; – E, caso não seja possível, indenizar o empregado. • Também existem planos de aposentadoria antecipada.
França	<ul style="list-style-type: none"> • É permitido demitir quando o governo procura se reestruturar (dissolução ou reagrupamento de instituições, reorganização interna ligada à evolução das atividades, terceirização de atividades): <ul style="list-style-type: none"> – Neste caso, devem-se propor possibilidades de realocação de antemão; – E, caso não seja possível, indenizar o empregado. • Planos de demissão voluntária são bastante encorajados.
Alemanha	<ul style="list-style-type: none"> • Empregados no setor público da Alemanha são divididos em servidores civis (~2/3) e empregados públicos (~1/3); • Servidores civis só podem ser demitidos em caso de má conduta severa; • O status dos empregados públicos é parecido com o do setor privado e eles podem ser demitidos sob diversas condições.
Espanha	<ul style="list-style-type: none"> • Não pode demitir por reestruturação; • Não há políticas regulares de demissão voluntária; • Os funcionários de carreira só deixam de ser empregados público se pedirem demissão, atingirem a idade máxima (65, prorrogáveis até 70 anos), perderem a nacionalidade espanhola, forem presos ou declarados incapacitados fisicamente.

Tabela 3.2.1: Políticas de estabilidade para o setor público em países da Europa (do mais para o menos flexível).
Fonte: (OECD; Artigo 63 da *Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*; Governo do Reino Unido; RWV Advogados apud ABRÃO; FRAGA NETO; SUNDFELD, 2019).

Nesse sentido, os autores propõem diversas medidas que objetivam melhorar a eficiência do setor público e promover o incremento da sua produtividade. Dentre as proposições apresentadas, cabe ressaltar a avaliação anual dos servidores como forma de promover o “fortalecimento da meritocracia e incentivo ao bom desempenho e à assiduidade” (ABRÃO; FRAGA NETO; SUNDFELD, 2019). Com efeito, uma das possibilidades de dispensa do servidor decorreria do recebimento de um conceito insatisfatório por três anos consecutivos (ABRÃO; FRAGA NETO; SUNDFELD, 2019).

Sob outra perspectiva, Finan, Olken e Pande (2015) analisam os problemas relacionados à ineficiência do setor público a partir do desempenho dos agentes públicos incumbidos de executar as atividades delegadas pelo Estado, utilizando vastamente de resultados de experimentos de campo como metodologia. Os aspectos considerados pelos autores incluem, dentre outros, o desenho de incentivos e o processo de monitoramento de desempenho.

Neste último caso, ressaltam que “nos casos em que os resultados não são observados sem algum esforço, o aumento do monitoramento pode permitir que os gestores apliquem

punições e recompensas diretamente com base nos resultados do programa” (FINAN; OLKEN; PANDE, 2015). Como consequência desse processo, “com melhor monitoramento, empregados têm menos incentivos à acomodação e empregadores têm a flexibilidade de oferecer contratos com incentivos mais efetivos” (FINAN; OLKEN; PANDE, 2015).

3.3. O Projeto de Lei do Senado nº 116 de 2017

Como uma das medidas que pretende contribuir para o processo de aprimoramento da gestão pública, o Projeto de Lei do Senado nº 116 de 2017 visa regulamentar instrumento de gestão de pessoal previsto na Emenda Constitucional nº 19 de 1998 para dispor sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável.

Dentre as justificativas apresentadas no texto inicial do projeto, cabe destacar como um dos propósitos que a medida pretende alcançar o de “modificar o comportamento daqueles agentes públicos que não apresentam desempenho suficiente” (BRASIL, 2017).

Para isso, o projeto prevê avaliações anuais conduzidas pela chefia imediata do servidor com fundamento em parâmetros definidos previamente em fase de planejamento da avaliação. Conforme previsto no art. 10 do Projeto de Lei do Senado nº 116 de 2017, “os servidores serão avaliados pelos fatores avaliativos fixos ‘produtividade’ e ‘qualidade’, acrescidos de cinco fatores variáveis”. Os fatores “variáveis”, listados no art. 9º do mesmo projeto, são escolhidos de acordo com as características particulares das atividades do servidor e ponderados conforme norma instituída no âmbito de cada órgão.

Concluída a etapa de verificação dos fatores de avaliação, o servidor receberá um conceito, conforme a seguinte escala disposta no texto inicial do projeto:

Art. 13. Os conceitos de desempenho profissional são os seguintes:

I - superação (“S”): a média ponderada das notas atribuídas aos fatores avaliativos é igual ou superior a 80 pontos percentuais;

II - atendimento (“A”): a média ponderada das notas atribuídas aos fatores avaliativos é igual ou superior a 50 pontos percentuais e inferior a 80 pontos percentuais;

III - atendimento parcial (“P”): a média ponderada das notas atribuídas aos fatores avaliativos é igual ou superior a 30 pontos percentuais e inferior a 50 pontos percentuais; e

IV - não atendimento (“N”): a média ponderada das notas atribuídas aos fatores avaliativos foi inferior 30 pontos percentuais (BRASIL, 2017).

Por fim, o processo de desligamento do servidor, assegurado o direito de recurso, ocorrerá nas seguintes hipóteses:

Art. 23. Será exonerado o servidor estável que receber:

I - quatro conceitos sucessivos “N”; ou

II - cinco conceitos interpolados “N” ou “P” nas últimas dez avaliações (BRASIL, 2017).

Dessa forma, os critérios estabelecidos nesta iniciativa parlamentar baseiam-se na definição de um padrão mínimo de desempenho esperado do servidor a ser atestado anualmente, cujo não atendimento em sucessivas avaliações ensejará no seu desligamento do serviço público. Observa-se, nesse ponto, uma convergência entre o modelo proposto e as medidas para o “fortalecimento da meritocracia” apresentadas por Abrão, Fraga Neto e Sundfeld (2019).

No próximo capítulo serão analisados os efeitos sobre o provimento de incentivos ao servidor público estável, inicialmente como na relação atual que mantém com o Estado, conforme descrito na seção 3.1. Posteriormente, serão consideradas as mudanças decorrentes das medidas previstas no Projeto de Lei do Senado nº 116 de 2017.

4. Um modelo principal-agente da relação entre o servidor público e o Estado no Brasil

4.1. Os efeitos da estabilidade sobre o provimento de incentivos

A relação entre o servidor público e o Estado no Brasil pode ser representada a partir do modelo principal-agente de Laffont e Martimort (2002). De fato, esta relação entre empregado e empregador pode ser considerada uma forma canônica dos problemas de agência derivados da delegação de responsabilidades entre duas ou mais partes.

Ademais, o contexto em que se observa a presença de risco moral, i.e., um tipo de conflito de interesse entre as partes decorrente da desutilidade incorrida pelo Agente para a execução da tarefa delegada pelo Principal, pode ser considerado uma aproximação razoável da situação a ser tratada na sequência deste capítulo.

A relação entre o Estado (Principal) e o servidor público estável (Agente), quando este não tem a sua estabilidade condicionada ao desempenho, apresenta características que podem conduzir, mais frequentemente, ao conflito de interesses observado anteriormente.

Além disso, o efeito da restrição de responsabilidade limitada, definida segundo a impossibilidade de aplicação de sanções ao Agente, estando o Principal restrito a utilizar apenas mecanismos de recompensa para incentivar o desempenho esperado, apresenta também um conceito relevante para o problema analisado.

Assume-se nesta breve aplicação do modelo de Laffont e Martimort (2002), portanto, que há presença de risco moral na relação entre o Principal e o Agente e que este está protegido pela responsabilidade limitada na forma da estabilidade não condicionada ao seu desempenho, uma vez que neste contexto o servidor não está sujeito a punições caso o seu resultado represente um nível abaixo do esperado.¹¹

Em geral, o Estado (E) não observa o nível de esforço empregado pelo servidor (S), mas apenas o resultado produzido, ou, de outra forma, o nível de esforço escolhido é informação privada do S. Nesse contexto, o E propõe um contrato ao S do tipo “aceite ou rejeite”, como em um jogo de Stackelberg no qual o E é o líder e joga primeiro, enquanto o S é o seguidor e joga em sequência após observar a ação do líder.

¹¹ Como exposto no capítulo anterior, em que pese a previsão na Constituição Federal de 1988 da perda de cargo pelo servidor estável em razão de desempenho insuficiente, tal medida ainda depende de regulamentação para tornar-se efetiva. Na próxima seção, será apresentada uma análise que considera uma provável flexibilização da estabilidade do servidor público e as possibilidades de provimento de incentivos nesse cenário.

Considera-se, ainda, que ambos são agentes racionais, i.e., dado o contrato que o E apresenta ao S, este faz a sua escolha de forma a maximizar a sua utilidade e que o S é neutro ao risco para todas as transferências que excedam o nível exógeno do limite de responsabilização.

Conforme especificado na seção 2.1, o S poderá exercer dois níveis de esforço $\begin{cases} \text{baixo} \rightarrow e = 0 \\ \text{alto} \rightarrow e = 1 \end{cases}$ e esse esforço gera a desutilidade $\psi(e)$, tal que: $\begin{cases} \psi(0) = 0 \\ \psi(1) = \psi > 0 \end{cases}$

Novamente, a utilidade do S é dada por: $U(t, e) = \begin{cases} u(t), & \text{se } e = 0 \\ u(t) - \psi, & \text{se } e = 1 \end{cases}$, onde $t = \{\underline{t}, \bar{t}\}$ representa as transferências referentes aos níveis de produção baixo e alto, respectivamente, feitas pelo E em função da produção \tilde{q} observada.

O nível de produção é estocástico e descreve o resultado do esforço do S dado pela variável aleatória \tilde{q} , podendo assumir os valores $\{\underline{q}, \bar{q}\}$, com $\bar{q} > \underline{q}$, onde o nível alto de produção, \bar{q} , representa o “sucesso” e o nível baixo, \underline{q} , representa o “fracasso”.

A influência do esforço sobre a produção, como definido na seção 2.1, na qual $\pi_0 < \pi_1$, é dada pelas probabilidades:

$$P(\tilde{q} = \bar{q} | e = 0) = \pi_0; P(\tilde{q} = \underline{q} | e = 0) = 1 - \pi_0$$

$$P(\tilde{q} = \bar{q} | e = 1) = \pi_1; P(\tilde{q} = \underline{q} | e = 1) = 1 - \pi_1$$

Considerando que a variação $\Delta\pi = \pi_1 - \pi_0$ expressa “o aumento na probabilidade de ‘sucesso’ gerado pelo maior esforço” (BUGARIN, 2019), que a utilidade do E é uma função do nível de produção, dada por $v(q)$, função estritamente crescente ($v'(\cdot) > 0$) e, ainda, que $\Delta v = v(\bar{q}) - v(\underline{q}) > 0$, então, o valor esperado pelo E de ganho adicional quando S exerce esforço alto em relação a quando exerce esforço baixo será dado por: $\Delta\pi\Delta v > 0$ (BUGARIN, 2019).

Assim, a sequência de decisões a partir do nível de esforço escolhido e das respectivas produções observadas, bem como os *payoffs* resultantes, pode resumida na seguinte forma extensiva do jogo:

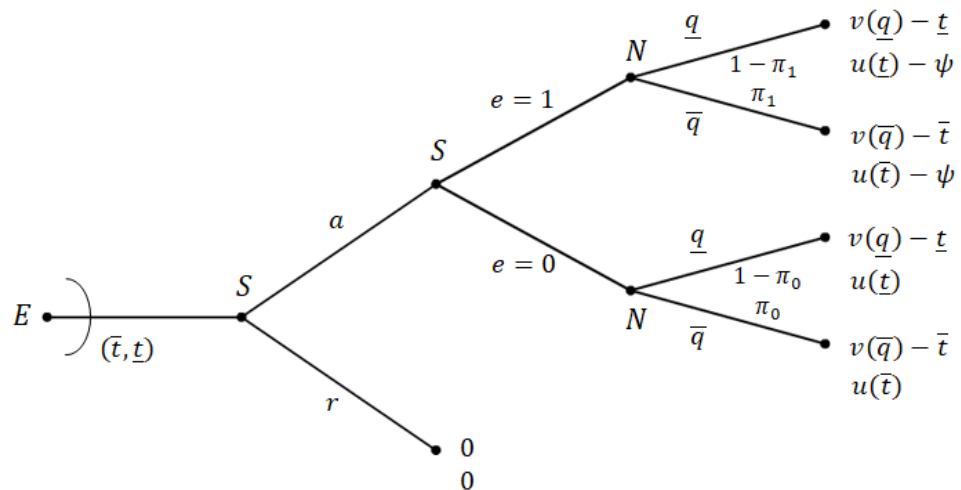


Figura 4.1.1: Forma Extensiva do Jogo entre o Principal (E) e o Agente (S).
Fonte: Adaptado de Bugarin (2019).

Retomando resultado apresentado na seção 2.1, como $0 < \pi_0 < \pi_1 < 1$ e $\Delta\pi = \pi_1 - \pi_0$, se o S exerce esforço alto ($e = 1$), a probabilidade de o produto ser maior ($\tilde{q} = \bar{q}$) é também maior (π_1), i.e., o esforço alto aumenta as chances de sucesso (PEÑALOZA, 2016).

Reiterando a hipótese de que o E não observa o esforço do S, assume-se agora, adicionalmente, que é do interesse do E induzir o S a exercer o maior esforço.

Espera-se, portanto, para que seja vantajoso ao E induzir o esforço alto do S, que a relação $\Delta\pi\Delta v > C^{SB}$ seja observada, onde C^{SB} representa o custo *second-best* para o E induzir o esforço alto do S.

O problema do E passa a ser, assim, desenhar um contrato ótimo a ser oferecido ao S que, além de induzir o esforço alto, garanta a sua participação.

Para atender à primeira condição, o esquema de transferências deve satisfazer a seguinte relação: $U((\bar{t}, \underline{t}); e = 1) \geq U((\bar{t}, \underline{t}); e = 0)$ (BUGARIN, 2019), ou, de forma equivalente, supondo que o S seja neutro ao risco, que seja observada a seguinte restrição de incentivos:

$$\pi_1 \bar{t} + (1 - \pi_1) \underline{t} - \psi \geq \pi_0 \bar{t} + (1 - \pi_0) \underline{t} \quad (4.1)$$

Adiciona-se à restrição de incentivos na forma (4.1), sob a hipótese de que a utilidade de reserva do S seja zero, a restrição de participação na forma:

$$\pi_1 \bar{t} + (1 - \pi_1) \underline{t} - \psi \geq 0 \quad (4.2)$$

As restrições de responsabilidade limitada são definidas a partir da hipótese de que as transferências realizadas pelo E são sempre maiores que um nível exógeno $-\ell$, para algum $\ell \geq 0$. Dessa forma, as restrições de responsabilidade limitada nos dois estados da natureza, serão dadas por (2.6) e (2.7).

Assim, o problema do E sob a perspectiva de minimização das transferências a serem realizadas ao S, será representado pelo seguinte programa:

$$\begin{aligned} & \min_{(\bar{t}, \underline{t})} \pi_1 \bar{t} + (1 - \pi_1) \underline{t} \\ & \pi_1 \bar{t} + (1 - \pi_1) \underline{t} - \psi \geq \pi_0 \bar{t} + (1 - \pi_0) \underline{t} \\ \text{s. a. } & \pi_1 \bar{t} + (1 - \pi_1) \underline{t} - \psi \geq 0 \\ & \bar{t} \geq -\ell \\ & \underline{t} \geq -\ell \end{aligned}$$

Considerando inicialmente a ausência das restrições de responsabilidade limitada como caso de referência, a restrição de incentivos (4.1) pode ser reescrita da seguinte forma:

$$\begin{aligned} \pi_1 \bar{t} + (1 - \pi_1) \underline{t} - \psi & \geq \pi_0 \bar{t} + (1 - \pi_0) \underline{t} \\ \pi_1 \bar{t} + \underline{t} - \pi_1 \underline{t} - \psi & \geq \pi_0 \bar{t} + \underline{t} - \pi_0 \underline{t} \\ \Delta\pi(\bar{t} - \underline{t}) & \geq \psi \\ \bar{t} - \underline{t} & \geq \frac{\psi}{\Delta\pi} \end{aligned} \tag{4.3}$$

Já a restrição de participação (4.2) pode ser reescrita como:

$$\begin{aligned} \pi_1 \bar{t} + (1 - \pi_1) \underline{t} - \psi & \geq 0 \\ \pi_1 \bar{t} + (1 - \pi_1) \underline{t} & \geq \psi \\ \bar{t} + \left(\frac{1 - \pi_1}{\pi_1} \right) \underline{t} & \geq \frac{\psi}{\pi_1} \end{aligned} \tag{4.4}$$

A restrição de incentivos como em (4.3) será vinculante com o mínimo, i.e., a restrição poderá ser resolvida com igualdade. Da mesma forma, será a restrição de participação (4.4). Assim, “o problema do principal-agente será, neste caso, uma programação linear” (PEÑALOZA, 2016).

Logo, substituindo \bar{t} como dado a partir de (4.3) em (4.4), temos:

$$\begin{aligned}
\underline{t} + \frac{\psi}{\Delta\pi} + \left(\frac{1 - \pi_1}{\pi_1}\right)\underline{t} &= \frac{\psi}{\pi_1} \\
\left(1 + \frac{1 - \pi_1}{\pi_1}\right)\underline{t} &= \psi\left(\frac{1}{\pi_1} - \frac{1}{\Delta\pi}\right) \\
\left(\frac{1}{\pi_1}\right)\underline{t} &= \psi\left(\frac{1}{\pi_1} - \frac{1}{\Delta\pi}\right) \\
\underline{t} &= \psi\pi_1\left(\frac{\Delta\pi - \pi_1}{\pi_1\Delta\pi}\right) \\
\underline{t} &= \psi\left(\frac{\pi_1 - \pi_0 - \pi_1}{\Delta\pi}\right) \\
\underline{t}^* &= -\frac{\pi_0}{\Delta\pi}\psi
\end{aligned} \tag{4.5}$$

Substituindo (4.5) em (4.3) com igualdade, temos:

$$\begin{aligned}
\bar{t} &= \underline{t} + \frac{\psi}{\Delta\pi} \\
\bar{t} &= -\frac{\pi_0}{\Delta\pi}\psi + \frac{\psi}{\Delta\pi} \\
\bar{t}^* &= \left(\frac{1 - \pi_0}{\Delta\pi}\right)\psi
\end{aligned} \tag{4.6}$$

Dessa forma, quando o S é neutro ao risco e não é protegido pela responsabilidade limitada, a solução *first-best* ainda pode ser implementada, mesmo quando há assimetria de informação, considerando que $\underline{t} < \bar{t}$, com $\bar{t} > 0$, uma vez que $\psi > \psi(0) = 0$ e $\pi_1 > \pi_0$.

Contudo, ao considerarmos os efeitos das restrições de responsabilidade limitada e segundo o disposto na proposição 2.1, quando $0 \leq \ell < \frac{\pi_0}{\Delta\pi}\psi$ a restrição (2.6) será vinculante, assim como a restrição de incentivos (4.1). Nesse caso, as transferências de *second-best* serão dadas por:

$$\begin{aligned}
\underline{t}^{SB} &= -\ell \\
\bar{t}^{SB} &= -\ell + \frac{\psi}{\Delta\pi}
\end{aligned}$$

Assim, conforme Bugarin (2019), o custo esperado para o E será diretamente proporcional à restrição à responsabilização e o menor custo para induzir o S a aceitar o contrato e exercer o esforço alto será:

$$C^{SB} = \pi_1 \bar{t} + (1 - \pi_1) \underline{t} = -\ell + \frac{\psi}{\Delta\pi} > \psi$$

Seguindo Laffont e Martimort (2002), percebe-se que a proteção de responsabilidade limitada, que nesta aplicação propõe-se que represente os efeitos da estabilidade não condicionada ao desempenho, resulta em um custo adicional ao E para induzir o S a aceitar o contrato e exercer o esforço alto em relação ao estado *first-best*.

Nesse sentido, Balmaceda et al. (2010) apresentam um método para quantificar a perda de bem-estar social decorrente de situações em que restrições de responsabilidade limitada estão presentes. Os autores utilizam o conceito de “Preço de Anarquia”, que expressa a ideia do pior caso de perda de bem-estar social e “quantifica a eficiência de um sistema quando os jogadores jogam um jogo não cooperativo em comparação à quando escolhem uma solução socialmente ótima” (BALMACEDA et al., 2010). Na configuração proposta pelos autores,

o pior cenário de perda de bem-estar social é definido como a maior diferença possível entre a solução ótima do ponto de vista social — a soma dos *payoffs* do principal e do agente quando o esforço *first-best* é escolhido — e a do sub-jogo em equilíbrio perfeito no qual o principal oferece ao agente um contrato e o agente escolhe o esforço (BALMACEDA et al., 2010).

No caso de referência em que há dois níveis de esforço e dois possíveis resultados, como apresentado no modelo acima, e considerando o cenário no qual o custo (ψ) para exercer o esforço alto ($e = 1$) é muito alto ou a probabilidade de um bom resultado (π_1) quando se exerce o esforço alto é muito baixa, os autores consideram que a solução de *second-best* será o Principal induzir o Agente a exercer o esforço baixo (BALMACEDA et al., 2010). Assim, sob essa hipótese,

o bem-estar social ótimo não poderá ser melhor que 2 vezes o bem-estar social ante o esforço escolhido pelo principal. Concluímos que o pior cenário de perda de bem-estar social será, pelo menos, o número de esforços (BALMACEDA et al., 2010).

Com isso, ao permitir que o Agente esteja sujeito a sanções para além de um nível exógeno representado pelas restrições de responsabilidade limitada, a solução do problema do Principal poderá aproximar-se do estado *first-best*, bem como o bem-estar social ótimo poderá

ser atingido, ou ao menos ser afastado do cenário de pior perda. Há, ainda, ganhos quanto a esquemas de incentivos mais eficientes que poderão ser desenhados para que o Principal induza o Agente a aceitar o contrato e exercer o esforço alto.

4.2. Proposta de flexibilização da estabilidade: intuições a partir do modelo de torneio

Nesse sentido, cabe analisar os efeitos de intervenções que propõem uma flexibilização da estabilidade do servidor público, de modo que estruturas de incentivos mais eficientes possam ser implementadas.

Tendo como referência o Projeto de Lei do Senado nº 116 de 2017, conforme caracterização apresentada na seção 3.3, a flexibilização da estabilidade pode se dar a partir da fixação de um padrão mínimo a ser atingindo, mediante avaliação periódica de desempenho para esse fim.

O desempenho insuficiente verificado em períodos consecutivos, após a adoção de ações corretivas na medida em que o baixo desempenho fosse observado, bem como assumindo avaliações justas e com critérios objetivos, poderia ensejar, em última instância, no desligamento do servidor. Ou, de outra forma, a manutenção de um conceito acima do padrão mínimo pré-determinado, permitirá ao servidor continuar usufruindo dos benefícios da estabilidade.

Tal conjunto de procedimentos de monitoramento de resultados pode representar, entretanto, um elevado custo para ser implementado em razão da complexidade dos critérios a serem estabelecidos para conferir conceitos precisos a cada servidor. Nesse contexto, o pagamento aos trabalhadores ou, de forma equivalente, a concessão de prêmios baseada em uma ordem de classificação pode representar um modelo mais viável para estruturar incentivos.

Dessa forma, considerando que servidor público estável esteja sujeito à perda do cargo quando não atingir um padrão mínimo pré-determinado, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, a manutenção da estabilidade pode ser vista sob a perspectiva de um prêmio a ser alcançado, caso o conceito obtido pelo servidor recaia acima deste nível de referência.

Nesse sentido, o modelo de torneio de Lazear e Rosen (1981) oferece intuições relevantes para essa análise na medida em que, em sua versão simplificada, o modelo baseia-se na concessão de prêmios segundo uma ordem de classificação obtida pelos trabalhadores em função da sua respectiva produção.

Entretanto, ao modificar o modelo, determinando um nível de produção de referência e fixando-se um pagamento maior, caso a produção observada esteja acima desse nível e outro menor, caso esteja abaixo, circunstância semelhante à proposta de regulamentação apresentada, os autores observam que os efeitos são semelhantes à competição direta entre os trabalhadores: “tentar superar esse padrão tem o mesmo efeito, do ponto de vista dos incentivos, que tentar superar outro jogador” (LAZEAR; ROSEN, 1981).

Assumindo que o trabalhador seja neutro ao risco, o esquema apresentado resulta em alocações ótimas no sentido de Pareto, de forma semelhante à observada quando são utilizadas estruturas de incentivo baseadas em pagamentos por unidade produzida (LAZEAR; ROSEN, 1981), um tipo formal, no sentido definido por Tirole (1994), de provimento de incentivos, mais comum na iniciativa privada.

Contudo, sob a perspectiva do trabalhador, é preciso avaliar as condições nas quais ele irá participar desta “competição”. Isso ocorrerá apenas se o prêmio estipulado for suficiente para compensar o esforço necessário para conquistá-lo (MALONEY, 2003).

Quanto ao nível de esforço ótimo, este será determinado pela diferença entre os prêmios e o incentivo para que o trabalhador invista mais em obter o maior prêmio aumenta na medida em que a diferença entre os prêmios aumenta (LAZEAR; ROSEN, 1981).

Portanto, seria do interesse do empregador aumentar essa diferença, *ceteris paribus*, como forma de induzir os trabalhadores a investir mais. Mas, dado que o custo incorrido pelo trabalhador é uma função estritamente crescente do seu esforço, “isso é o que limita a diferença no equilíbrio: firmas oferecendo diferenças de prêmio muito grandes induzem investimento excessivo” (LAZEAR; ROSEN, 1981), o que pode resultar em consequências indesejáveis.

Relacionando esse resultado com o problema analisado, observa-se, assim, a importância da fixação de conceitos em níveis adequados, especialmente aquele que seria a referência para definição da manutenção da estabilidade pelo servidor, como no sistema escalonado proposto em Brasil (2017).

Por outro lado, considerando aspectos práticos do modelo de avaliação proposto em Brasil (2017), pode-se levantar questionamentos quanto à possibilidade desse modelo conduzir a resultados indesejados como, por exemplo, um maior incentivo a conluio por parte dos Agentes ou a utilização de critérios subjetivos de avaliação pelo Principal.

Quanto ao primeiro risco indicado, Malcomson (1986) observa que, apesar da repetição ao longo do tempo da relação entre os Agentes representar um risco adicional, a implementação de contratos baseados em um modelo de torneio para um grande número de Agentes é uma forma eficiente de mitigar esse risco.

Em relação ao segundo fator, a descrição taxativa dos critérios a serem utilizados, bem como a previsão de recursos e representações diversas no processo de tomada de decisão, características presentes em Brasil (2017), podem ser consideradas medidas eficazes para evitar eventuais deliberações que contrariem o princípio da impessoalidade.

5. Conclusão

O presente trabalho aborda uma possível mudança nos incentivos aos quais os servidores públicos estatutários no Brasil estão submetidos que objetiva a garantia de um desempenho mínimo para que possam continuar usufruindo da sua estabilidade funcional.

A implementação de incentivos no setor público representa um importante desafio dadas suas características peculiares em comparação com a iniciativa privada que afetam diversos processos, como a dificuldade para uma definição precisa de objetivos das instituições públicas e a mensuração de desempenho dos agentes públicos, dentre outros fatores.

Nesse contexto, a estabilidade no cargo incondicional ao desempenho, característica presente no atual marco legal da relação entre o servidor público estatutário e o Estado no Brasil, adicionada à rigidez de salários própria do setor público (FINAN; OLKEN; PANDE, 2015), representa um importante obstáculo ao Estado para a estruturação de incentivos mais efetivos que conduzam a um nível mais elevado de desempenho.

A aplicação do modelo principal-agente de Laffont e Martimort (2002), apresentada na seção 4.1, evidencia esse impasse sob a perspectiva do custo incorrido pelo Estado para induzir o esforço mais alto do servidor, resultando na necessidade de uma maior transferência para atingir esse objetivo. Hipótese importante considerada nesse caso diz respeito à presença das restrições de responsabilidade limitada como uma analogia aos efeitos da estabilidade não condicionada ao desempenho.

A possibilidade de alteração normativa dessa situação foi considerada tendo como referência o Projeto de Lei do Senado nº 116 de 2017. Nesse sentido, o método de verificação de desempenho e os critérios propostos para definição da manutenção da estabilidade foram analisados segundo conclusões a partir do modelo de torneio de Lazear e Rosen (1981).

Com isso, observa-se que o nível no qual será fixado o parâmetro a ser alcançado pelo servidor em sucessivas avaliações e que definirá a sua manutenção no serviço público deve ser cuidadosamente determinado, de modo que induza um investimento adequado pelos trabalhadores.

Ademais, o prazo previsto para aferição de desempenho pode ser reduzido. Abrão, Fraga Neto e Sundfeld (2019) propõem um período de três anos para avaliações com essa finalidade, uma alternativa ao prazo de quatro a dez anos proposto em Brasil (2017).

Portanto, tal medida representa um aperfeiçoamento das relações de trabalho entre o servidor público e o Estado ao estabelecer um padrão mínimo de produção a ser perseguido continuamente. Como discutido ao longo do trabalho, a busca por incentivos que induzam resultados melhores, além desse mínimo aceitável, constitui um desafio que envolve o desenho de mecanismos mais específicos.

O programa de reforma do sistema de recolhimento de impostos analisado por Kahn, Silva e Ziliak (2001) indica que medidas desse tipo podem ser mais viáveis se implementadas no âmbito de cada órgão, considerando, assim, as suas particularidades. Nesse sentido, Finan, Olken e Pande (2015) observam que “em cenários nos quais o governo pode oferecer incentivos mais poderosos (e.g., administração tributária ou educação), as evidências sugerem que os servidores públicos, de fato, têm melhor desempenho”.

Por fim, como possibilidades de pesquisa relacionada ao tema discutido, outros aspectos da relação entre o servidor público e o Estado podem ser analisados tendo como metodologia a Teoria dos Incentivos como, por exemplo, os processos de admissão de pessoal e critérios de ascensão e promoção funcional.

Quanto ao fator analisado ao longo deste trabalho, caso medida como a prevista em Brasil (2017) torne-se efetiva, pode-se considerar relevante avaliar empiricamente os possíveis ganhos de desempenho obtidos em comparação com o estado atual.

6. Referências

ABRÃO, Ana Carla; FRAGA NETO, Armínio; SUNDFELD, Carlos Ari. **A Reforma do RH do Governo Federal**. [s.l]: Oliver Wyman Brasil, 2019. 44 p. (Série panorama Brasil). Disponível em: <<https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliver-wyman/Brazil/A-Reforma-Do%20Rh-Do-Governo-Federal.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2019.

BALMACEDA F., BALSEIRO S. R., CORREA J. R., STIER-MOSES N. E. The Cost of Moral Hazard and Limited Liability in the Principal-Agent Problem. In: **Saberi A. (eds) Internet and Network Economics**. WINE 2010. Lecture Notes in Computer Science, vol 6484. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010. Disponível em: <https://www0.gsb.columbia.edu/mygsb/faculty/research/pubfiles/4552/cost_moral_hazard.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 14 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112compilado.htm>. Acesso em: 14 out. 2019.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 116 de 2017. Regulamenta o art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal, para dispor sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável. Brasília. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5237921&ts=1571776617573&disposition=inline>>. Acesso em: 06 mai. 2019.

BUGARIN, Mauricio. **Análise Microeconômica Avançada: Teoria dos Incentivos**. Notas de Aula, Departamento de Economia, Universidade de Brasília, 2019.

BUGARIN, Mauricio; MENEGUIN, Fernando. O papel das instituições nos incentivos para a gestão pública. In: ESAF (org): **Finanças Públicas: XVII Prêmio Tesouro Nacional**, Brasília, v. 17. 2013.

BUGARIN, Mauricio; MENEGUIN, Fernando. Incentivos à corrupção e à inação no serviço público: Uma análise de desenho de mecanismos. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 46, n. 1, p. 43-89, mar. 2016.

DIXIT, Avinash. **The Making of Economic Policy: Transaction-cost Politics Perspective**. Cambridge: The MIT Press, 1996. 191 p.

DIXIT, Avinash. Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. **Journal of Human Resources**, v. 37, n. 4. Madison, p. 696-727. 2002.

FINAN, Frederico; OLKEN, Benjamin A.; PANDE, Rohini. The Personnel Economics of The State. **NBER Working Paper Series**, Cambridge, n. 21825, dez. 2015

GIBBONS, Robert. Incentives and Careers in Organizations. **NBER Working Paper Series**, Cambridge, n. 5705, ago. 1996.

GREEN, Jerry R.; STOKEY, Nancy L.. A Comparison of Tournaments and Contracts. **Journal Of Political Economy**, [s.l.], v. 91, n. 3, p.349-364, jun. 1983.

HOLMSTROM, Bengt. Managerial Incentive Problems: A Dynamic Perspective. **The Review of Economic Studies**, [s.l.], v. 66, n. 1, p.169-182, jan. 1999.

KAHN, Charles M.; SILVA, Emilson C. D.; ZILIAK, James P.. Performance-Based Wages in Tax Collection: The Brazilian Tax Collection Reform and Its Effects. **The Economic Journal**, [s.l.], v. 111, n. 468, p.188-205, jan. 2001.

LAFFONT, Jean-Jacques; MARTIMORT, David. **The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model**. Princeton: Princeton University Press, 2002. 440 p.

LAZEAR, Edward P.; ROSEN, Sherwin. Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts. **Journal Of Political Economy**, [s.l.], v. 89, n. 5, p.841-864, out. 1981.

MALCOMSON, James M.. Rank-Order Contracts for a Principal with Many Agents. **The Review of Economic Studies**, [s.l.], v. 53, n. 5, p.807-817, out. 1986.

MALONEY, Michael T.. **Rank Order Tournaments – Lazear & Rosen**. Notes. Department of Economics, Clemson University, dez. 2003. Disponível em: <<http://maloney.people.clemson.edu/901/28.pdf>>. Acesso em: 07 novembro 2019.

MENDES, Marcos. Política de Pessoal do Governo Federal: diretrizes para maior produtividade, qualidade, economicidade e igualdade. **Agenda Legislativa Para O Desenvolvimento Nacional**, Brasília, v. 37, n. 04. 2010. Disponível em: <

publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-17-politica-de-pessoal-do-governo-federal-diretrizes-para-maior-produtividade-qualidade-economicidade-e-igualdade>. Acesso em: 09 maio 2019.

MPDG. **Transição de Governo 2018-2019**: Informações Estratégicas. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão: [s.n.]. 2018. Disponível em: <https://transicao.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/Informações-Estratégicas-Ministério-do-Planejamento_versão-publicação_completa.pdf>. Acesso em: 18 maio 2019.

MUELLER, Bernardo. A Multiprincipal, Multitask Model of Interest Group Competition: An Application to Land Reform Politics in Brazil. In: **Annals of the 2002 Latin American Meetings of the Econometric Society**. São Paulo, 2002. v. 1, p. 1 - 23. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.373.1653&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 15 set. 2019.

PEÑALOZA, Rodrigo Andrés de Souza. **Análise Microeconômica Avançada**: Teoria dos Incentivos. Notas de Aula, Departamento de Economia, Universidade de Brasília, 2016.

ROSS, Stephen. The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. **The American Economic Review**, [s.l.], v. 63, n. 2, p.134-139, mar. 1973.

SALANIÉ, Bernard. **The Economics of Contracts**: A Primer. 2. ed. Cambridge: The MIT Press, 2005. 239 p.

SAPPINGTON, David. Limited liability contracts between principal and agent. **Journal Of Economic Theory**, [s.l.], v. 29, n. 1, p.1-21, fev. 1983.

SPENCE, Michael. Job Market Signaling. **The Quarterly Journal Of Economics**, [s.l.], v. 87, n. 3, p.355-374, ago. 1973.

TIROLE, Jean. The internal organization of government. **Oxford Economic Papers**, v. 46, n. 1. Oxford, p1+. jan. 1994.