

Gestão dos custos na administração pública federal: um estudo de caso a partir das entregas

Management of costs in the federal public administration: a case study based on deliveries

DOI:10.34117/bjdv8n4-205

Recebimento dos originais: 21/02/2022

Aceitação para publicação: 31/03/2022

André Luiz Marques Serrano

Doutorado

Instituição: Universidade de Brasília - UnB

Endereço: Departamento de Engenharia de Produção, Faculdade de Tecnologia da UnB

Campus Universitário Darcy Ribeiro

Asa Norte, Brasília-DF, CEP: 70910-900

E-mail: andrelms@unb.br

Lucas Oliveira Gomes Ferreira

Doutorado

Instituição: Universidade de Brasília - UnB

Endereço: Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais, FACE, Campus Universitário

Darcy Ribeiro, Asa Norte, Brasília-DF

CEP: 70910-900

E-mail: lucasoliveira@unb.br

Pedro Paulo Murce Meneses Cavalcante

Doutorado

Instituição: Universidade de Brasília - UnB

Endereço: Departamento de Administração, FACE, Campus Universitário Darcy Ribeiro,

Asa Norte, Brasília-DF, CEP: 70910-900

E-mail: pemeneses@yahoo.com.br

Nara Cristina Ferreira Mendes

Doutorado

Instituição: Universidade de Brasília - UnB

Endereço: Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais, FACE, Campus Universitário

Darcy Ribeiro, Asa Norte, Brasília-DF, CEP: 70910-900

Email: naracfm@gmail.com

Cláudio Silva da Costa

Mestre

Instituição: Universidade de Brasília - UnB

Endereço: Departamento de Engenharia de Produção, FACE, Campus Universitário Darcy

Ribeiro, Asa Norte, Brasília-DF, CEP: 70910-900

E-mail: claudiosilvacosta@gmail.com

Júlia Cássia dos Santos Silvério

Mestre

Instituição: Universidade de Brasília - UnB

Endereço: Departamento de Administração, Faculdade de Tecnologia da UnB, Campus

Universitário Darcy Ribeiro, Asa Norte, Brasília-DF, CEP: 70910-900

E-mail: jucsilverio@gmail.com

Clovis Neumann

Doutorado

Instituição: Universidade de Brasília - UnB

Endereço: Departamento de Engenharia de Produção, Faculdade de Tecnologia da UnB
Campus Universitário Darcy Ribeiro, Asa Norte, Brasília-DF, CEP: 70910-900

E-mail: clovisneumann@unb.br

Emelle Rodrigues Novais Cruz

Especialista

Instituição: Universidade de Brasília - UnB

Endereço: Departamento de Gestão Pública, FACE, Campus Universitário Darcy Ribeiro,
Asa Norte, Brasília-DF, CEP: 70910-900

E-mail: emelle.novais@gmail.com

Eliedna de Souza Barbosa

Doutorado

Instituição: Universidade Estadual da Paraíba

Endereço: Rua Baraúnas, 351 - Bairro Universitário

Campina Grande-PB, CEP: 58429-500

E-mail: eliedna.barbosa@gmail.com

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo investigar a gestão dos custos das entregas na administração pública federal por meio de um modelo de centro de custos, assim, esta pesquisa visa viabilizar o processo de tomada de decisão para unidades do executivo federal, podendo ser ampliado a outros setores na economia. No aspecto metodológico a pesquisa se classifica quanto aos objetivos como descritiva, quanto aos procedimentos em documental, quanto ao problema de pesquisa como qualitativa e quantitativa e por fim o método como estudo de caso por meio de uma modelo matemático desenvolvido e aplicado para o devido fim. Os achados evidenciaram que o método de custeio, tendo como base o regime de competência, deverá ser aplicado na fase de planejamento e/ou execução do orçamento. No entanto, o instrumento de avaliação apresenta um nível mais detalhado de informação, por expressar a alocação dos custos diretos e indiretos por unidades organizacionais, a definição da produção de bens ou serviços e por fim na complexidade da entrega, que foi definida como sendo a proxy do esforço, o que torna o método mais recomendado para apurar os custos individuais de cada entrega dado conhecimento da produtividade da equipe envolvida.

Palavras-chave: custos, setor público, produção, produtividade.

ABSTRACT

This article aims to investigate the management of delivery costs in the federal public administration through a cost center model sectors in the economy. In the methodological aspect, the research is classified as to the objectives as descriptive, as to the procedures in documentary, as to the research problem as qualitative and quantitative and finally the method as a case study through a mathematical model developed and applied for the due purpose. The findings showed that the costing method, based on the accrual basis, should be applied in the planning and/or budget execution phase. However, the evaluation instrument presents a more detailed level of information, as it expresses the allocation of direct and indirect costs by organizational units, the definition of the production of goods or services and, finally, the complexity of delivery, which was defined as the effort proxy, which makes it the most

recommended method to calculate the individual costs of each delivery given the knowledge of the productivity of the team involved.

Keywords: costs, public sector, production, productivity.

1 INTRODUÇÃO

Na engenharia econômica e na própria contabilidade de custos, diversas mudanças foram promovidas nos últimos anos, tanto no âmbito privado quanto no setor público, no qual se destaca a utilização de mecanismos e práticas aplicados ao setor privado como eficiência, eficácia, efetividade e por fim, a transparência. Assim, constata-se a implementação das ferramentas de controle do setor privado na administração pública, no qual, só se tornou possível em função da *New Public Management* (NPM). Neste contexto, a importância quanto ao conhecimento dos custos da produção torna-se imprescindível, pois, um sistema de custos representa um método, que tem como objetivo capturar dados em diversos pontos de uma organização, processá-los e com base nisso produzir informações a fim de avaliação de entregas e tomada de decisão (FOX, 2001; LAW, 2008; SERRANO, *et al*, 2021).

Contudo, as informações produzidas por um sistema de custos devem ter utilidade e beneficiar toda a instituição, o qual, os métodos científicos que definirão o custeio deverão ter como finalidade a forma como os custos serão alocados aos produtos, serviços e atividades desenvolvidas. Assim sendo, constata-se uma certa fragilidade na escolha do modelo de custeio aplicado ao setor público, considerando que, quase todos os métodos, possuem alguma limitação legal (HANSEN, MOWEN, 2001; FOX, 2001; HEINRING, 2007; LUQUE *et al*, 2008)

A limitação legal diz respeito à indicação do método de apuração dos custos para o setor privado, fato que não ocorre no setor público, no qual, só existe o mandamento legal para apurar custos, por meio da norma brasileira de contabilidade aplicada ao setor público recentemente aprovada e denominada de Normas Brasileiras de Contabilidade - NBCT 34. Tal norma pretende estabelecer diretrizes e padrões a serem observados na implementação do sistema de custos, trata de critérios para geração da informação, como instrumento de governança pública e desta forma, apontar para o importante papel do gestor na adoção efetiva de modelos de gerenciamento de custos (LATHAM, BORGOGNI, PETITTA, 2008). Nessa perspectiva, Machado *et al* (2010) inferem que mesmo com a legislação apontando a obrigatoriedade da utilização das informações de custos, os gestores públicos tomam decisões diárias sem utilizá-las e que a prática tem mostrado que as instituições que adotaram sistemas de custos não o fizeram de forma estruturada conceitualmente, não obtendo resultados mais positivos na gestão administrativa e financeira destas instituições.

Diante da exigência legal e da liberdade de escolha do método de custeio, tal escolha deve ser pautada na busca pela eficiência, no qual, depara-se diante do seguinte problema: Qual modelo científico para analisar um centro de custos poderá contribuir para o processo de tomada de decisão no poder executivo federal, não implicando na confusão recorrente entre custos e gastos, dado que não existe consenso em órgãos quanto a um modelo eficiente e eficaz para o devido propósito, que possa pôr fim precificar o custo unitário de cada macro entrega e assim corroborar na compreensão da produtividade (SERRANO et al, 2018; SILVEIRA et al, 2021).

Portanto, o objetivo desta pesquisa é contribuir com a apresentação de um método científico de custos para o processo de tomada de decisão, levantando o real valor de um macro entrega. Por outro lado, o estudo contribuirá para a formação de um arcabouço de informações sobre a contribuição do método aplicado à administração pública. Para alcançar o objetivo proposto, o artigo está dividido, além desta Introdução, em cinco seções: a seção 2 discorre sobre a literatura para compreender a lógica da produtividade em função dos custos; a seção 3 revisa a metodologia; a seção 4 expõe e discute os resultados das decomposições empreendidas; por fim, a seção 5 que compreende as considerações finais.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Os modelos e métodos científicos são utilizados na formação do conhecimento, tal como, no desenvolvimento de uma ferramenta para monitoramento dos custos e do desempenho da produtividade de uma organização, que podem ser observados em uma perspectiva de sistemas *input-output*. Assim, estudiosos investigam as entradas que transformam determinados parâmetros em saída. Sistemas de entrada-saída geralmente geram dados numéricos que podem ser descritos em termos de declarações matemáticas (DYM, IVEY, STEWART, 1980).

Assim sendo, estudar os custos da gestão da produção está relacionado a aumentar a eficiência da atuação de uma organização. Quanto mais adequado for o número de capital humano qualificado para geração de uma determinada entrega, melhor pode ser a relação de custo-benefício, pois, os gastos com pessoal são extremamente relevantes para uma organização. A adequada gestão dessas despesas é uma relevante iniciativa no sentido de uma atuação mais expressiva. Neste interim, uma análise sobre o espaço fiscal tanto do lado da receita quanto do lado da despesa demonstrou que mudanças estruturais são necessárias quanto à composição dos gastos do Estado e ao controle do orçamento. Essas mudanças estão relacionadas a requisitos políticos, uma vez que a decisão por alocação de recursos é feita em

uma arena representativa (PRIOR, VERGÉS, VILARDELL, 1993; LAW, 2008; SERRANO *et al.*, 2021).

Contudo, existe a necessidade de que a gestão da produção seja mais expressiva, ou seja, mais eficiente e desta forma possa garantir a qualidade de seus gastos, evitando desperdícios, de maneira que, o foco seja determinar de que forma a eficiência pode influenciar e melhorar o gasto em uma instituição pública e, servir de alternativa para possibilidades de melhoria na gestão fiscal. No caso do Estado Brasileiro, infere-se que ele gasta mal e não sabe se seus gastos repercutem em efetivas melhoras sociais (PEREIRA, 1996; SERRANO, FERREIRA, MENDES, 2022). Essa situação decorre de uma falta de avaliação tanto dos custos, quanto de benefícios referentes à atuação estatal, e essa situação deixa a gestão pública sujeita a desperdícios. Uma das formas de desperdiçar recursos públicos estão relacionados à alocação de recursos humanos e na não definição correta por desconhecimento do custo das entregas (LUQUE *et al.*, 2008; FREITAS, SERRANO, FERREIRA, 2021).

Neste íterim, a análise da eficiência requer a compreensão das variáveis de custo e os benefícios que ainda podem ser obtidos, no âmbito do setor público, ainda exige longa caminhada, tanto na mensuração de quanto custa a atuação do Estado, quanto na mensuração dos impactos dos serviços e produtos entregues, agora resta criar ferramentas sistemáticas para operacionalizar esse tipo de avaliação no governo. Além de documentar resultados, a avaliação da administração pública deve ajudar os gestores a entender como políticas públicas, tomada de decisão, produtos e contextos se relacionam e afetam o desempenho da gestão da máquina estatal e impactam na produtividade (HEINRICH, 2007).

Para a sociedade, o que lhe interessa quanto à atuação do Estado é dispor de serviços de qualidade e a preços justos. Desta maneira, desloca-se a importância dos meios, de como a administração pública se prepara para prestar o serviço público, para os resultados alcançados pela própria gestão pública. Assim, ao focalizar essencialmente os efeitos ou a efetividade das intervenções, em substituição à coordenação por procedimentos ou ao controle por meio de alguma medida de produto, dispondo de informações sobre como as atividades, projetos e as políticas públicas impactam a sociedade é possível conhecer o que está dando certo e o que precisa ser ajustado, o que é necessário, por se tratar de uma exigência social, mas tem mau desempenho e precisa ser melhorado, e o que não está dando certo e precisa ser descontinuado (PRIOR, VERGÉS, VILARDELL, 1993; SERRANO, FERREIRA, MENDES, 2022).

Sem essa avaliação, a administração fica refém de uma gestão baseada em percepções pontuais que são pouco dotadas de caráter técnico. Nesse sentido, é comum que programas

que privilegiam determinados setores mais visados repercutem mais, independentemente de uma avaliação sobre custo de oportunidade, apenas por se tratar de entrega de produtos e serviços (FREITAS; SERRANO; FERREIRA, 2021). A partir de uma avaliação sobre desempenho da gestão é possível que a administração perceba, pontos de estrangulamento que emperram processos e, por consequência, a entrega de resultados, ou seja, mesmo em uma avaliação de *inputs*, o foco precisa ser o impacto nos resultados (AIGNER, LOVELL, SCHMIDT, 1977). Os benefícios são inúmeros, principalmente para o pagador de impostos, que consegue visualizar como os recursos absorvidos pelo Estado estão sendo convertidos em bens e serviços públicos. Mas essa forma de gestão requer algumas medidas por parte da administração pública. Em uma gestão da produção voltada a resultados não é possível vislumbrar uma estrutura centralizada, cercada de controle sobre os meios para se garantir o adequado comportamento da organização. Ao contrário, é preciso que seja entregue uma responsabilidade para que esse agente se sinta parte do processo de entrega, e não um mero executor, e assim, faça com que faça com que haja um avanço na produtividade do serviço prestado para a sociedade (LATHAM, BORGOGNI, PETITTA, 2008; SERRANO et al, 2018).

Nessa linha, a delegação cumpre esse papel, inclusive dispensando controles inúteis sobre os meios, apenas para servir a um padrão centralizado de decisão. Com a disponibilização de responsabilidade e condições para que o gestor cumpra sua missão, restam os meios de cobrá-lo pelo seu desempenho, reconhecendo seu sucesso e tratando seu fracasso. Na responsabilização, são corrigidos os desvios entre o que foi disponibilizado, o comprometido e o que foi entregue. Essa responsabilização pela atuação nada mais é do que a *accountability*. Objetivos e resultados claros permitem maior *accountability*, uma vez que o estabelecimento de indicadores de resultados e de metas traz mais transparência e permite relações mais inequívocas de controle (ALONSO, 1999; HANSEN, MOWEN, 2001; GOODMAN, FRENCH, BATTAGLIO, 2015). Essa maior susceptibilidade ao controle público contribui para a eficiência (FOX, 2001). Para Latham, Borgogni e Petitta (2008), a teoria do estabelecimento de metas enxerga o estabelecimento de metas como uma forma de motivar o empregado. Vale estender essa visão já acomodada no setor privado para o setor público.

Assim, a razão pela qual o estabelecimento de metas normalmente afeta positivamente a produtividade é o fato de que uma meta específica afeta a escolha, esforço e a persistência do agente, ou seja, uma meta ou alvo específico aumenta o foco da pessoa no que deve ser realizado em vez de adiá-lo. Nesse sentido, com o estabelecimento de metas, o acompanhamento da produtividade torna-se imprescindível na administração por resultados,

sendo necessário que exista um alinhamento entre avaliação da produtividade e a definição de metas estratégicas da organização (GOODMAN, FRENCH, BATTAGLIO, 2015; SERRANO et al, 2021).

Esse processo inevitavelmente envolve a mensuração de custos da administração, a elaboração de indicadores de produtividade e um processo permanente de avaliação de resultados. Observa-se um exame permanente de custo de oportunidade, considerando os recursos finitos aos quais está submetido é preciso entender que a aplicação de recursos, projeto ou atividade exclui outros investimentos. Dessa maneira, é imperioso conhecer em que medida a ação estatal tem superado seus custos em termos de benefícios promovidos (PEREIRA 1996; LUQUE et al, 2008; MACHADO et al, 2010).

Ao contrário da iniciativa privada, na qual o lucro é um importante medidor de sucesso, no setor público, o indicador é mais abstrato e difuso e diz respeito ao grau de satisfação do interesse público. Percebe-se dessa forma que, pelos dois lados da equação, o conhecimento do custo econômico e o impacto que esse custo produz sobre a tomada de decisão tornam-se imperiosos. Mesmo assim, saber o custo da atuação pública ainda não é algo difundido nas organizações do setor público. Nesse sentido, a introdução de uma nova abordagem de gestão pública que fortaleça o papel da mensuração de custos no governo federal integra uma das etapas essenciais para a transformação de paradigmas atualmente existentes sobre o papel e a importância do setor público como agente propulsor de geração de eficiência no uso de recursos públicos (MACHADO, HOLANDA, 2010; SERRANO *et al.*, 2018; SERRANO *et al.*, 2021).

Além disso, as informações referentes aos custos associadas aos benefícios das políticas públicas deveriam apoiar ou servir como base para a formulação da proposta orçamentária, sendo o orçamento o fio condutor que permite executar as despesas e prestar os serviços públicos planejados (MACHADO; HOLANDA, 2010; GOODMAN, FRENCH, BATTAGLIO, 2015). Assim sendo, o desconhecimento dos custos é o maior indicador de ineficiência no provimento dos serviços públicos (SERRANO, FERREIRA, MENDES, 2021). Embora a noção do custo das coisas seja premissa em uma gestão eficiente da coisa pública, a administração pública ainda está nos estágios iniciais de uma adequada política de controle da qualidade do gasto público. Ou seja, políticas públicas ainda surgem apenas a partir de decisões políticas e perduram sem qualquer avaliação de viabilidade e sustentabilidade. A falta de visão sobre o custo das coisas tende a levar o Estado a continuar financiando programas antigos e disfuncionais, mesmo que existam novas prioridades, bem como a ter o dispêndio crescente em departamentos e agências altamente ineficientes (SILVEIRA et al, 2021 SERRANO et al, 2022).

Em uma gestão moderna definida em bases gerenciais, decisões precisam ser tomadas a partir do conhecimento de diferentes alternativas, seus custos e seus benefícios. É preciso que a cultura dos diversos usuários mude em relação à importância da gestão de custos e que eles percebam a utilidade dessa informação para controle e melhoramento gerencial de suas atividades e aperfeiçoamento do processo de decisão. A falta de informações de custo limita o poder de decisão do gestor com base em informações objetivas e dificulta as atividades de controle, incluindo as realizadas pela própria sociedade. Uma correta avaliação poderia favorecer o monitoramento do desempenho das intuições estatais e até mesmo apresentar a real produtividade (AIGNER, LOVELL, SCHMIDT, 1977; GOODMAN, FRENCH, BATTAGLIO, 2015; FREITAS; SERRANO; FERREIRA, 2021).

A adoção de um sistema de gestão de custos pela administração pública favoreceria o controle da eficiência por duas óticas: maior eficiência alocativa e maior eficiência operacional (MACHADO; HOLANDA, 2010). Do ponto de vista da eficiência alocativa, a avaliação de custos permitiria uma avaliação sobre a viabilidade de bens e serviços produzidos pelo Estado. Nessa linha permitiria ao gestor uma avaliação *ex ante* de alternativas possíveis. No caso da eficiência operacional, essa já está mais relacionada à eficiência do processo de prestação do serviço ou de elaboração do bem. Nesse sentido, está relacionada às diversas formas de produzir um mesmo produto com custos cada vez menores, e assim identificar gargalos no processo de produção, às oportunidades de redução de gastos, bem como à possibilidade de mensuração da produtividade (GOODMAN, FRENCH, BATTAGLIO, 2015).

Na medida em que a adoção de sistemas de custos permite uma avaliação de produtividade mais efetiva, há uma promoção da cultura de mudança organizacional. Medir produtividade pode favorecer: *i*) a redução de custos com melhoria da qualidade dos serviços prestados; *ii*) o combate ao desperdício e identificação de atividades que não agregam valor ao usuário dos serviços públicos; *iii*) servir de guia para avaliar o impacto efetivo das decisões tomadas; *iv*) tornar clara para toda a organização (e seus clientes) a percepção de melhoria no desempenho; *v*) promover a mudança da cultura organizacional, introduzindo a dimensão de *accountability* e de *value of money* – subsidiar o processo orçamentário; e, *vi*) a avaliação de planos de reestruturação e melhoria de gestão (ALONSO, 1999).

Há de se reconhecer que não é trivial a mensuração de custos no setor público. A discussão gira em torno de um setor que presta, em grande parte, apenas serviços, sendo que eles geralmente não são tangíveis; não são homogêneos, ou seja, com preço de mercado definido e comercializável; e muitos deles são de prestação exclusiva pelo Estado. Além disso, a contabilidade no setor público ainda responde por uma demanda orçamentária, o que

requer uma série de ajustes conceituais para uma adequada visão de custos no setor público (LUQUE *et al.*, 2008).

Pela ótica da perspectiva econômica, os custos resultam da utilização de serviços de fatores de produção (capital e trabalho) e do consumo de recursos materiais (bens e serviços intermediários e matérias-primas) nas atividades direta e indiretamente envolvidas com a colocação de determinado produto ou serviço no mercado. É possível a compatibilização das duas óticas considerando como custos fixos (diretos e indiretos) as despesas com a utilização dos serviços do fator de capital e como custos variáveis (diretos e indiretos) as despesas com a utilização dos serviços do fator trabalho e com os gastos devidos ao consumo de insumos intermediários, tanto na atividade produtiva, quanto em atividades complementares (SERRANO *et al.*, 2021).

Figura 1 – Associação abordagem custo econômico e custo contábil



Fonte: Elaboração própria (2022).

3 METODOLOGIA

As organizações buscam compor equipes de trabalho eficientes e assim definir o custo real daquilo que será produzido. Para isso, é necessário planejar o tamanho da equipe, custos diretos, custos indiretos, definir entregas, esforços, tempos de produção e gastos públicos inseridos. Nesse sentido, a percepção dos gestores sobre como se configura o ambiente no qual as atividades e tarefas são desempenhadas pelos indivíduos, especialmente no tocante ao nível de automação e de maturidade dos processos de trabalho, ao estágio da gestão de competências, controle dos gastos e à adequação das estruturas, podem ser úteis para o planejamento e tomada de decisão (SERRANO *et al.*, 2018; GOODMAN *et al.*, 2015; SILVERIO *et al.*, 2021).

A fim de melhor atender aos pressupostos do modelo para o cálculo do centro de custos, a seguinte fórmula para o dimensionamento foi desenvolvida e testada em instituições públicas (DYN *et al.*, 1980; SERRANO *et al.*, 2018). O modelo científico matemático é dado por:

$$Q_j = \frac{\ln(T_j)}{\ln(P_j)} \times q_j \quad (1)$$

Onde T_j é a taxa de produção da unidade j , P_j é a capacidade produtiva da unidade j , q_j é a média histórica da quantidade de pessoas na unidade j e Q_j é a quantidade ideal de pessoas para a unidade j (SERRANO *et al.*, 2018).

A partir do modelo de dimensionamento, será levantada os macros entregas conforme estabelecido no modelo proposto para a administração pública conforme já explanado e assim mensurar o esforço dos indivíduos para a concretização das entregas mapeadas, outro ponto, refere-se ao levantamento dos custos diretos e indiretos que podem ser minerados no sistema sigag e comprasnet do governo federal. Inicialmente será efetuado o levantamento do tempo produtivo total da equipe de uma unidade organizacional descontando os fatores que acarretam absenteísmo. Posteriormente a definição das macros entregas e os esforços de acordo com o modelo desenvolvido para o governo federal e aplicado às unidades organizacionais vinculadas ao Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), será realizada a conversão do esforço em tempo, em seguida, será mensurado o cálculo do percentual do custo total aplicado a cada entrega mapeada pelo processo do dimensionamento $\%CT(E_n)$ e o levantamento da quantidade de entregas QE_n . Assim, a razão desses elementos gera o custo de cada entrega em relação a cada indivíduo ou o custo de cada entrega em relação a equipe envolvida.

$$CE_{In} = \frac{\%CT(E_n)}{(QE_n)} \quad (2)$$

Pelas variáveis observadas nos estudos levantados, podemos agrupá-las em entregas (serviços/bens ofertados), esforço de elaboração e disponibilidade de força de trabalho. Tais variáveis vão ao detalhe do objeto observado. No caso da entrega, a variável procura levantar seus tipos e a demanda por cada um. No caso do esforço, demonstra o percentual empregado de mão de obra por tipo de entrega. Por fim, para a disponibilidade de força de trabalho, percebe-se uma maior dedicação, evidenciando a partir de variáveis, o quantitativo de funcionários, as movimentações ocorridas, as indisponibilidades e até a produtividade (SILVEIRA *et al.*, 2021; SERRANO *et al.*, 2021).

Desta forma esta pesquisa dispôs de duas etapas para cumprir seus objetivos. Na primeira, o foco foi um modelo de dimensionamento para definir o número ideal da força de trabalho por área em órgãos da administração direta federal. A segunda foi atribuir o custo da

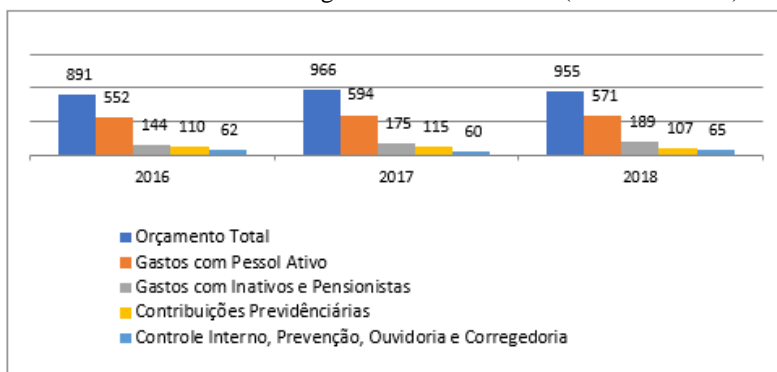
força de trabalho aplicada a cada entrega, tendo como base o quadro atual de servidores e o número ideal de servidores atribuído pelo modelo específico escolhido.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES

O objeto de estudo são três órgãos superiores da administração direta federal. Os órgãos não puderam ser identificados, contudo as entregas realizadas por cada um, as informações de pessoal, as informações dos departamentos e as informações de custos poderão ser divulgadas, viabilizando o uso dos resultados da pesquisa e sua divulgação. Doravante os órgãos serão caracterizados como Órgão A, Órgão B e Órgão C.

O Órgão A é composto por cinco órgãos específicos que atuam em áreas finalísticas. Além dos órgãos singulares, tem-se dois órgãos colegiados de atuação transversal em temas estruturantes da administração pública. Nos últimos três anos, o órgão contou com orçamentos relevantes, conforme informações a seguir.

Gráfico 1 – Gastos do Órgão A de 2016 a 2018 (em milhões R\$)



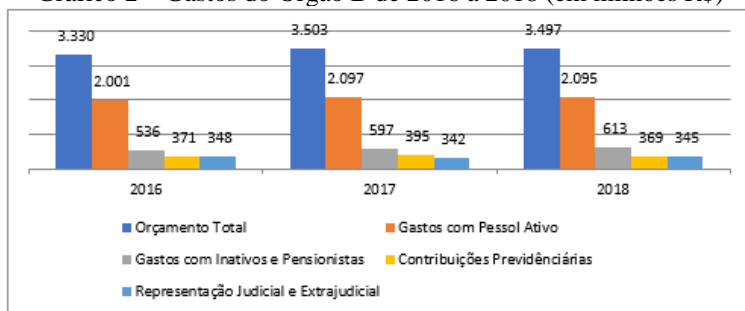
Fonte: SOF

A maior parte dos gastos do órgão refere-se a gastos com pessoal, aproximadamente 60%, o que se justifica por suas atividades principais envolverem principalmente a prestação de serviços para a própria administração pública. O órgão conta com duas carreiras principais que compõem o núcleo de gestão do governo federal, sendo uma de nível superior e outra de nível intermediário. O quadro se manteve estável de 2016 a 2018, com respectivamente 2.252, 2.351 e 2.301 servidores ativos. As duas carreiras específicas do órgão A compuseram 90% da força de trabalho em 2018.

O Órgão B tem atuação bem peculiar, pois tem uma parte de equipe atuando de forma centralizada e o outra descentralizada com lotação em diversos outros órgãos. Sua estrutura conta com quatro grandes órgãos centrais, com atuações específicas e distintas e com carreiras também distintas. Dois outros órgãos centrais são responsáveis por normatizações relacionadas a sua atuação. Ademais, o Órgão B conta com um órgão consultivo responsável

por questões relacionadas à atuação profissional dos membros das suas carreiras. Nos últimos três anos, o Órgão B contou com os seguintes orçamentos:

Gráfico 2 – Gastos do Órgão B de 2016 a 2018 (em milhões R\$)

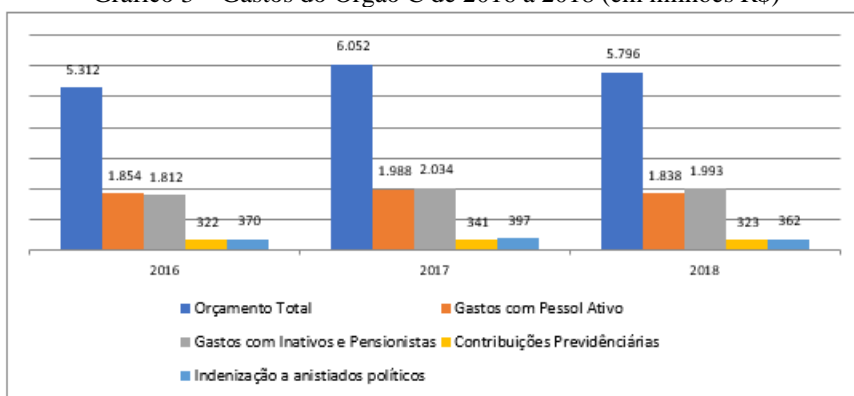


Fonte: SOF

A composição da força de trabalho do Órgão B é bastante heterogênea, muito em função da área administrativa e da área de suporte do órgão ser composta por servidores vindos de outros ministérios. Contudo, mais de 60% do quadro é composto pelas duas principais carreiras de atuação finalísticas. Essas carreiras também constam do rol das maiores remunerações do Poder Executivo Federal.

Por fim, o órgão C teve sua estrutura bastante alterada em 2019, contudo, a força de trabalho e sua composição em termos de cargo foram relativamente mantidas. As áreas analisadas foram concentradas em três grandes secretarias. Os recursos envolvidos na gestão das atividades pesquisadas foram superiores a R\$ 5 bilhões, conforme evolução apresentada no gráfico a seguir:

Gráfico 3 – Gastos do Órgão C de 2016 a 2018 (em milhões R\$)



Fonte: SOF

Diferente dos órgãos anteriores, os gastos com pessoal ativo do Órgão C representam menos de 35% dos gastos da antiga pasta (antes da alteração de 2019). Essa situação deve-se ao fato de essa organização ser responsável por inúmeras atividades de gestão e coordenação de toda administração pública federal, pelo elevado número de aposentados e pensionistas no

órgão e, por essa razão, essa pasta realiza transferências diretas a beneficiários de serviços públicos.

4 RESULTADOS

Conforme apresentado, foi aplicada a metodologia de Dimensionamento da força de Trabalho - DFT a 22 áreas de três órgãos distintos na administração pública federal. Nesse processo foram levantadas 571 entregas por meio de questionários e grupos focais realizados com os gestores dos três órgãos. Desta forma, as informações sobre custos e sobre pessoal foram extraídas diretamente das bases de dados constantes do SIAPE e dos sistemas internos de cada um dos órgãos.

4.1 EXTRAÇÃO DOS DADOS PARA ANÁLISE

Para isso, foram realizadas atividades de extração de dados pelas equipes de informática dos órgãos pesquisados. Considerando o objeto da pesquisa, foram realizadas coleta de informações sobre entrega e esforço com 689 servidores. Para o levantamento de custo de cada área, foram levantados dados de remuneração de 729 servidores, visto que nem todos os servidores foram considerados alocados nas entregas mapeadas.

Além disso, foram analisados dois conjuntos de documentos: os relativos ao processo de DFT (relatórios, atas, e documentos de suporte ao processo de DFT) e os relacionados às extrações de dados fornecidos pelas áreas de Tecnologia da Informação - TI. As entregas foram captadas pelos documentos “modelo mental” e “descrição da área”. Essa etapa de definição das entregas foi crucial para as etapas seguintes por esclarecer quais são os resultados produzidos por cada área pesquisada. A quantidade de entrega foi captada pelo documento de coleta de indicadores – dimensão entrega. O conjunto de entregas realizadas e a quantidade de entregas realizadas completam o conhecimento da demanda ou a análise do trabalho (SERRANO *et al.*, 2018).

No Órgão A foram analisadas 158 entregas distintas realizadas por 327 servidores, representando mais de 15% da força de trabalho do órgão. Como foram dimensionadas áreas que prestam serviços semelhantes, com apenas mudança de clientela de atendimento, algumas entregas são comuns a todas as áreas. No geral, as entregas consomem em média 153 horas para sua conclusão. Das 151 entregas mapeadas, 80% consomem até 202 horas de trabalho, o que representa até quase dois meses de um único servidor alocado em tempo produtivo. Contudo, algumas atividades chegam a consumir até 1.600 horas, geralmente correspondendo às atividades executadas em equipes ao longo de vários meses. São exemplos desse tipo de

entrega, os relatórios de grupos de trabalhos, as edições normativas, as manualizações de procedimentos, dentre outras.

Embora exista uma grande amplitude nos níveis de esforço empregado nas entregas mapeadas, algumas por exigirem bem mais esforço, acabam por concentrar boa parte da força de trabalho das áreas. No caso do órgão A, por exemplo, mais de 50% do esforço das áreas é concentrado em apenas 13 (8%) entregas. As quantidades, pelo fato de atividades consumirem esforços tão distintos e graus de complexidade tão variáveis, também possuem grande amplitude. Algumas entregas foram realizadas apenas uma vez em dois anos, outras superaram a marca de 100 mil realizações. No geral, 80% das entregas apresentaram até 134 realizações nos dois anos analisados. Outra verificação é que existe uma tendência de que quanto menor o esforço necessário, maior a quantidade de realizações da entrega.

Das horas produtivas, 63% foram alocados nas entregas mapeadas. Nesse cálculo, só foram considerados a carga de trabalho dos servidores que foram inseridos na base de mapeamento de esforço. Existem outros servidores lotados nas áreas mapeadas que, por não terem sido alocados em nenhum dimensionamento, não constaram da referida base. Dessa forma, é possível que o percentual de alocação de esforço seja distinto do percentual de custo excedente em decorrência da não alocação. Essa situação repercute no custo das entregas realizadas como será visto na seção de análise do custo da entrega.

Ademais, é possível perceber uma queda significativa no número de entregas realizadas nos dois anos analisados. Essa queda pode ser justificada pela redução de alocação de esforço nas entregas mapeadas. Em 2018, a participação da alocação em atividades residuais dobrou. Essa realidade impactou a quantidade de entregas. Cabe mencionar que o esforço disponível variou 2,2% nos dois anos analisados, o que valida o fato de a redução de quantidade decorrer principalmente da diminuição da quantidade de esforço alocado. Essa situação demonstra que além de aumentar o esforço em atividades residuais, a não alocação impacta a quantidade de entregas principais das áreas.

Para o Órgão B foram dimensionadas duas unidades organizacionais, uma da área finalística e uma área meio, com nove áreas subordinadas. Foram analisadas 174 entregas realizadas por 187 servidores, representando algo em torno de 2% da força de trabalho do órgão, que possui um dos maiores quadros do Poder Executivo Federal. Assim, foi possível inserir no dimensionamento 85%, 92% e 94% dos servidores lotados nas áreas analisadas para os anos de 2016, 2017 e 2018, respectivamente. Isso não significa que todo o esforço dos servidores dimensionados foi alocado às entregas mapeadas, como será visto adiante, mas sim demonstra a abrangência do processo de dimensionamento.

Da mesma forma que no Órgão A, o número de entregas mapeadas e o número de servidores envolvidos no processo de cada uma revelam o potencial de ganho qualitativo com a definição clara dos produtos oferecidos por cada área para a instituição. A média de tempo gasto nas entregas mapeadas foi de 46 horas, o que demonstra atividades mais curtas mapeadas no Órgão B. Aproximadamente 80% das atividades consomem até 49 horas. Isso se justifica em parte por se tratar de entregas relacionadas a áreas de suporte do órgão, com características mais rotineiras e de apoio.

Por se tratar de atividades mais curtas e cotidianas, a quantidade de entregas é mais elevada. Muitas atividades das áreas mapeadas se referem à elaboração, digitalização e tramitação de documentos, por exemplo. Dessa forma, nos três anos analisados a média de quantidade de entregas realizadas foi superior a 4.700 unidades. Se forem consideradas digitalizações de documentos feitas em certas áreas, essa média fica muito superior. Para o Órgão B, 48 (28%) entregas absorveram 80% do esforço das áreas envolvidas.

Esse comportamento pode ser justificado pelo fato de as atividades curtas preponderarem no cotidiano das áreas mapeadas. O nível de baixa alocação de força de trabalho encontrada no órgão A não foi repetida no órgão B. No caso do órgão B, 78% da força de trabalho foi passível de ser alocada nas entregas mapeadas. No caso desse órgão, o ano de 2018 chamou a atenção pelo seu percentual de não alocação comparada com os anos anteriores, o que impactou na quantidade de entregas nesse ano.

A redução do emprego do esforço nas atividades mapeadas no ano de 2018 provocou queda de 40% na quantidade de entregas realizadas. Cabe ressaltar que, de 2017 para 2018, a capacidade em esforço das áreas mapeadas não sofreu modificação tão relevante, sendo reduzida em 7%, o que demonstra que a redução da quantidade está relacionada principalmente à redução da quantidade de esforço alocado às entregas mapeadas.

No Órgão C, foram dimensionadas duas unidades organizacionais, uma da área finalística e uma da área meio, com sete áreas subordinadas. Foram analisadas 107 entregas realizadas por 182 servidores, representando algo em torno de 3% da força de trabalho total do órgão. O esforço aplicado nas entregas foi em média de 63 horas, parecido com o órgão B, porque a maior parte das entregas mapeadas foi de atividades cotidianas das áreas de suporte. Mais de 80% das entregas mapeadas consomem até 24 horas para sua conclusão. Ou seja, são atividades de natureza ainda mais curtas do que as do órgão anteriormente analisado.

À semelhança do que ocorreu no órgão B, como as atividades são mais curtas e rotineiras, a quantidade de entregas realizadas foi elevada; na média, foram realizadas mais de 2.334 entregas por tipo, desconsiderando para esse efeito, atividades de atendimento que somaram mais de 421 mil ocorrências. Assim, no órgão C, não foi observada uma tendência

inversa entre nível de esforço e quantidade de entregas realizadas. Quanto à alocação das horas disponíveis, o órgão C apresentou situação distinta com servidores não lotados na área mapeada sendo listados como colaboradores em entregas.

Dessa forma, o número absoluto de servidores alocados, para algumas, áreas foi superior ao número de servidores lotados no respectivo setor. Quanto à alocação da força de trabalho, o órgão C foi a unidade com melhor percentual de atribuição da sua capacidade em entregas definidas. Nesse órgão, 99% das horas disponíveis foram atribuídas a entregas.

Contudo, a comparação entre esforço e quantidade de entregas realizadas ficou prejudicada em virtude da variação da quantidade de áreas dimensionadas nos três anos. Analisando apenas 2016 e 2017, considerando apenas as áreas mapeadas em comum, houve um aumento da quantidade de entregas no montante de 6%, condizente com a manutenção da disponibilidade de esforço das áreas nesses anos, que foi acrescida apenas de 1,2% em termos de capacidade. A alocação do esforço foi quase que integral às entregas mapeadas.

A pesquisa mapeou 22 áreas que compõem as atividades de três grandes ministérios que prestam serviços de estado. Foram 571 entregas mensuradas e analisadas, realizadas por 690 profissionais, analisados nos anos de 2016 a 2018. A parte possível de dimensionar já pode dar uma perspectiva dos ganhos em termos de racionamento de recursos que uma ferramenta de definição de força de trabalho pode oferecer.

A conclusão com essa etapa do levantamento de entregas e de alocação de servidores é de que é possível transformar as atividades executadas nos setores em entregas bem definidas e observáveis. Ademais, no geral, os servidores lotados nas áreas analisadas em algum momento foram alocados em atividades que culminaram nas entregas definidas. Contudo, mesmo com o esforço de minimizar o número de atividades não relacionadas a entregas em nível residual, observou-se que boa parte do esforço dos servidores lotados não foi atribuída a nenhuma das entregas mapeadas.

O levantamento provou a possibilidade de envolver em um processo de dimensionamento, nos três anos analisados, mais de 95% dos servidores lotados nas áreas pesquisadas. Tal fato mostra que grande parte das atividades realizadas dentro das áreas é passível de organização em entregas definidas. Outra constatação relevante refere-se ao número de entregas tão distintas definidas em cada área, o que demonstra a diversidade dos serviços realizados em cada uma e seus diferentes níveis de complexidade. As entregas e o estudo de seu comportamento ao longo do ano definem a demanda por determinado serviço, que é a premissa para o adequado dimensionamento da força de trabalho.

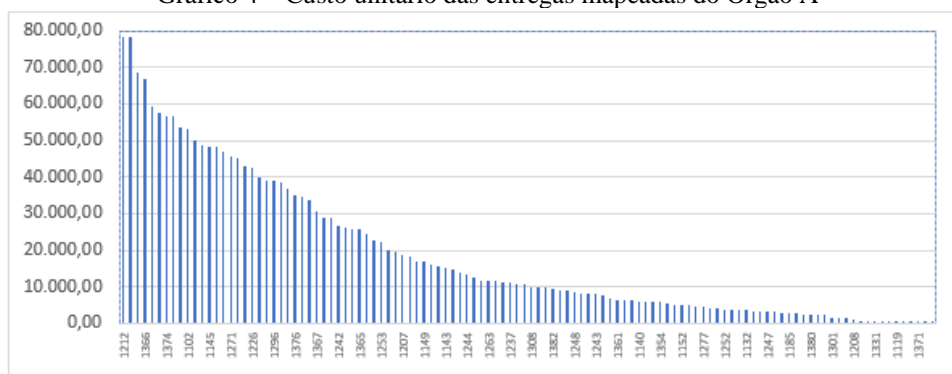
4.2 DO CUSTO DA FORÇA DE TRABALHO E DA ENTREGA

Com a definição e a atribuição do esforço dos servidores a entregas definidas, é possível mensurar um importante fator de custo da entrega, que são os gastos com pessoal. Esses custos, no caso de serviços públicos, desempenham papel preponderante na tomada de decisão.

Em 2017 e 2018, no órgão A, mais de R\$ 81,9 milhões (43,5%) foram gastos com servidores não alocados em nenhum serviço específico. Importante salientar que nesse levantamento constam servidores que não foram alocados em nenhuma entrega em todos os meses dos três anos analisados, e servidores que não foram alocados apenas em determinado mês, por exemplo. Embora o número de servidores lotados não alocados em nenhuma entrega durante o ano não seja tão elevado, a fragilidade reside na existência de muitos servidores não serem alocados sistematicamente em entregas.

No caso do Órgão A, tendo em vista que seus serviços são mais longos e são executados por servidores de carreira, que têm horas de trabalho mais custosas, o custo de cada entrega mapeada foi elevado. No caso desse órgão, o salário médio mensurado foi de aproximadamente R\$ 23.336,62. Nele foram consideradas as entregas de até no máximo R\$ 80 mil por unidade, por efeito de escala.

Gráfico 4 – Custo unitário das entregas mapeadas do Órgão A



Fonte: Elaboração própria (2022).

Nesse órgão, mais de 80% das entregas apresentaram custo unitário de até R\$ 79 mil. A média de custo unitário de entrega foi de R\$ 60 mil. Ainda nesse órgão, foi possível perceber que 43 entregas (29%) foram responsáveis por absorver 80% dos recursos totais das áreas mapeadas. Pela natureza das entregas, é possível perceber que as realizações são partes de um macroprocesso que, geralmente, leva meses para a sua conclusão. Assim, os custos elevados podem ser justificados pela natureza e pela duração do trabalho.

Desta forma, a atividade que mais absorveu custos no período analisado foi a elaboração de relatórios de auditoria. Para essa entrega, foram elaborados cerca de 60 relatórios de auditoria a um custo de R\$ 11,5 milhões. Essa entrega absorveu mais de 6% da

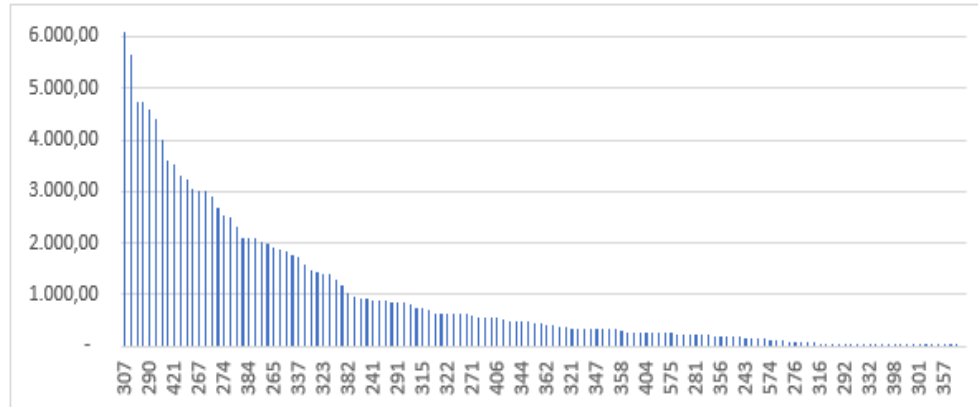
carga disponível de trabalho. Embora, no geral, os relatórios tenham consumido mais recursos do órgão mapeado, outras atividades foram mais custosas em termos unitários. A elaboração de informes para nortear a execução de operações especiais custou, por exemplo, R\$ 284 mil; contudo essa é uma entrega executada ao longo do ano e que envolve grande quantidade de horas de trabalho alocada. Por outro lado, o órgão apresentou também entregas bastante procedimentais com custos inferiores a R\$ 1.000, como rotinas de publicações dos trabalhos na internet, confecção de documentos de reuniões e consultorias pontuais prestadas.

No caso do órgão B, a não alocação de servidores pesou menos na avaliação dos custos das entregas realizadas, uma vez que nesse órgão, o percentual de servidores não alocados integralmente em atividades mapeadas como entrega foi menor. Assim, aproximadamente R\$ 17 milhões em força de trabalho não foram alocados em entregas mapeadas nos 3 anos analisados. Esse valor corresponde a 30% do valor de custo da força de trabalho lotada nas áreas analisadas. Esse dado mostra que o excedente de custo se refere mais às não alocações pontuais de cada mês do esforço total nas entregas mapeadas.

Por se tratar de entregas mais relacionadas a atividades de suporte, os custos da força de trabalho empregados nas entregas mapeadas foram bem menores dos que os examinados no órgão A, em virtude do esforço médio empregado em cada entrega ser menor e do menor salário médio dos servidores das áreas. No caso do órgão B, a média de salários recebidos nos 3 anos examinados foi de R\$ 8.500,00.

Assim, a entrega que mais absorveu recursos foi a abertura de tarefas judiciais com quase R\$ 2 milhões alocados, 11% do total de recursos. Essa atividade é bastante granular, nos anos analisados foram contabilizadas mais de 169 mil realizações dessa entrega. Outras entregas com essas características também fizeram parte da rotina do órgão, como elaboração de ofícios, digitalização de processos, movimentação de documentos, que são atividades típicas de suporte e rotineiras em termos de quantidade. O gráfico a seguir apresenta alguns casos para ilustrar o custo unitário envolvido nas entregas mapeadas no órgão B. Nele, foram inseridas entregas de até R\$ 6.360,23, que englobam 80% das entregas mapeadas.

Gráfico 5 – Custo unitário das entregas mapeados do Órgão B



Fonte: Elaboração própria (2022).

A média de custo por unidade de entrega realizada foi de R\$ 5.741. No caso desse órgão, 48 tipos de entregas (28%) consumiram até 80% dos recursos totais das áreas. As atividades são mais curtas e menos custosas do que as mapeadas no órgão A; contudo, ainda foi possível perceber custo excedente em virtude de alocação de servidores em atividades residuais.

Neste íterim, no órgão B, além de abarcar um período maior, 3 anos, o excedente foi menor do que o encontrado no órgão A. Contudo, 30% de excedente, em virtude de servidores alocados em atividades incrementais, ainda é uma participação relevante e fornece indícios de que, quando a análise de dimensionamento da força de trabalho for inserida, esse excedente pode ser ainda maior. No caso do custo unitário excedente das áreas do órgão B, a média foi de R\$ 1.717. Considerando até 80% das entregas, esse excedente foi de até R\$ 1.903.

No órgão C as atividades foram as mais curtas em termos de esforço empregado. Além disso, nesse órgão, a média de salário foi mais baixa que nos dois outros, levando, por consequência, o custo das entregas mapeadas a custos menores em termos de força de trabalho empregada. Para o órgão C, R\$ 7,8 milhões não foram alocados em entregas mapeadas, quase 20% do total de recursos disponíveis nas áreas mapeadas.

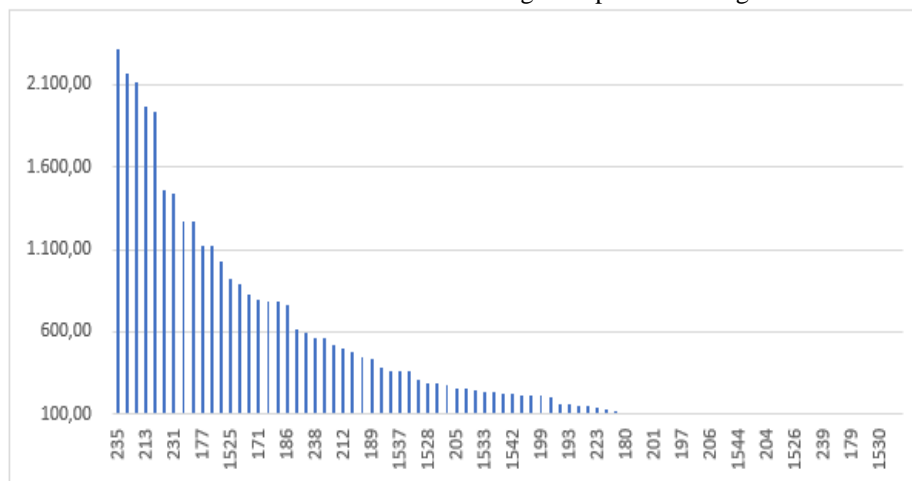
Avaliando os servidores alocados em relação ao total de servidores lotados nas áreas examinadas, é possível perceber um decrescente número de servidores que não apareceram em nenhuma alocação no período analisado. Em 2016, ocorreu de a lotação total conter menos servidores do que a lista de servidores alocados em entregas mapeadas.

O órgão C, em termos de custo de força de trabalho alocado, teve comportamento similar ao encontrado no órgão B, tendo em vista a natureza das atividades mapeadas serem similares e o nível salarial dos servidores serem próximos. Na média, os salários recebidos nos 3 anos analisados foram de R\$ 8.422,71. As entregas mapeadas desse órgão custaram R\$ 6.534,00. Contudo, alguns serviços nesse órgão elevaram a média. Considerando outra

medida de dispersão, observou-se que 80% das entregas custaram até 2.478,69. As entregas que mais absorveram recursos estão relacionadas ao atendimento a servidores ou a prestação de serviços de informações a outras áreas.

A entrega que mais absorveu recursos foi informações concedidas à Consultoria Jurídica do órgão que absorveu R\$ 2,1 milhões em 162 entregas realizadas. Outras duas entregas relacionadas a atendimento a servidor foram responsáveis por consumir R\$ 2,7 milhões em 365,6 mil realizações, atividade curta e numerosa, que demonstra a vocação das áreas mapeadas nesse órgão. Quanto ao custo unitário, as entregas mais custosas se referem a atividades pontuais como elaboração de atos normativos, análise de indenizações a servidores, definição de plano de capacitação e atualização regimental do órgão. O gráfico a seguir apresenta o custo unitário das entregas até R\$ 2.478 que absorvem mais de 80% dos tipos de entregas mapeadas nesse órgão.

Gráfico 6 – Custo unitário das entregas mapeadas do Órgão C



Fonte: Elaboração própria (2022).

Na média, as entregas mapeadas desse órgão custaram R\$ 6.534,00. Contudo, alguns serviços nesse órgão acabaram por elevar a média. Dito isso, considerando outra medida de dispersão, observou-se que 80% das entregas custaram até 2.478,69. No caso do custo unitário excedente das áreas do órgão C, a média foi de R\$ 1.275. Considerando até 80% das entregas, esse excedente foi de até R\$ 484,00. A análise sobre os custos de força de trabalho alocados aos produtos possibilitou perceber o impacto que a não alocação de toda a força em entregas bem definidas provoca no surgimento de excedentes de custos.

Primeiro, foi possível perceber que, independentemente da área, é possível mapear entregas das mais complexas, que envolvem equipes alocadas durante todo o ano, às entregas mais rotineiras, que envolvem inclusive atividades automatizadas. Dessa maneira, o que sobra são atividades residuais. Com o esforço em mapear entregas fundamentais para cada área, a

sobra pode ser considerada excedente de força de trabalho não alocada, o que pode onerar o núcleo de atividades principais do órgão.

Além disso, ao considerar salários, os custos de entregas semelhantes começam a ficar bem díspares. Essa situação sugere que, além da alocação adequada quanto ao número, pesquisas posteriores podem prosperar em analisar o custo da alocação de carreiras custosas em atividades menos complexas. No caso do órgão A, por exemplo, no qual a carreira que o compõe recebe salários superiores a R\$ 20 mil mensais, entregas que parecem meramente procedimentais ficam custosas. Nos outros órgãos, em que não há salários tão altos, mas consideráveis, em média superior a R\$ 8 mil, também aparecem casos semelhantes. Tal fato decorre do custo médio da hora de cada órgão ser elevado. A resposta para o alto custo de uma entrega nas áreas analisadas está relacionada a dois fatores: aos altos salários recebidos por servidores públicos e à capacidade ociosa ou alocada em serviços residuais.

Por se tratar de prestação de serviço, o custo da mão de obra prepondera sobre o valor da entrega, alcançando três quartos e, em alguns casos, até mais dos custos totais. Essa participação tão grande do fator trabalho nos custos dos serviços ocorre em virtude de suas características de intangibilidade, heterogeneidade e inseparabilidade (VANDERBECK; NAGY, 2001).

Sendo assim, na mensuração do custo dos serviços públicos, uma das principais etapas é o levantamento dos custos dos salários das equipes envolvidas. No caso do serviço público, há duas peculiaridades que tornam a análise de custo da entrega mais complexa. A primeira é o fato de que, no geral, as carreiras públicas recebem salários acima do mercado. A outra são disparidades entre os salários praticados pelo próprio governo (PEREIRA, 1996), que tem uma infinidade de carreiras compondo sua força de trabalho. Dessa maneira, serviços semelhantes podem ter valores extremamente divergentes. Daí surge a necessidade de que servidores lotados em determinadas áreas tenham sua força de trabalho empregadas nas atividades essenciais da área, não sendo, portanto, recomendável sua alocação em atividades residuais.

5 CONCLUSÃO

A pesquisa ocorreu em três órgãos do poder executivo federal, que compreendeu ao todo 22 áreas (unidades organizacionais), envolvendo 689 servidores. A pesquisa mostrou um caminho bastante promissor no uso eficiente da força de trabalho. A primeira conclusão do trabalho refere-se à possibilidade de tornar as entregas do serviço público mais objetivas a partir de uma definição formal. Dessa forma, foi possível analisar a alocação da força de trabalho em uma amostra do poder executivo brasileiro, bem como realizar o levantamento

dos custos e mapeamento de 571 entregas nas áreas analisadas. A definição de entregas foi importante inclusive no sentido de evidenciar como cada atividade contribui com a cadeia de valor de cada área.

Também foi possível, com aplicação de questionários e grupos focais, atribuir quanto de esforço de cada servidor foi atribuído a cada uma das entregas mapeadas. Essas informações, associadas aos custos com a força de trabalho, permitiram a verificação do custo da entrega realizada. Com essas informações, foi possível em um primeiro momento identificar custos excedentes apenas com a não alocação de todo esforço disponível em entregas mapeadas, lembrando que um dos grandes objetivos da pesquisa foi levantar o máximo de entregas possíveis. No órgão A, foram R\$ 81,9 milhões (43,5%) alocados em atividades nos dois anos analisados; no órgão B, esse valor foi de R\$ 17 milhões (30%) para os três anos analisados; e, no órgão C, esse valor foi de R\$ 7,8 milhões (20%) também para os três anos analisados. Esses valores são materiais e evidenciam que muito da força de trabalho ainda se perde em atividades que a própria administração ainda não reconhece como fundamentais para sua cadeia de valor.

Além da possibilidade de redução de custos, o fato de existir tanta força de trabalho em atividades residuais traz indícios de que existe a possibilidade de excesso de servidores em determinadas áreas. Esse indício foi confirmado com o modelo de dimensionamento adotado. No órgão A nos dois anos analisados, foram encontrados mais de 30% de excesso de servidores lotados. No órgão B, o excesso de servidores foi superior a 35%. No órgão C, a constatação foi distinta, pois em um dos anos foi observada ausência de servidores em número suficiente para o atendimento da demanda por serviços. Essa constatação também é nociva, pois indica que existe demanda reprimida, com possível demora na prestação de serviço público necessário.

Esses excessos provocaram um segundo tipo de excedente de custo decorrente da superlotação de algumas áreas. No órgão A, por exemplo, a adequação da lotação ganha contornos ainda mais relevantes em decorrência do custo elevado do servidor de uma carreira de Estado. No órgão B e no órgão C, esses excedentes também foram observados. Os números levantados mostram o quanto a gestão adequada dos recursos públicos pode ajudar na redução dos desperdícios e, por consequência, na correta condução da política fiscal, já que os gastos com pessoal são tão importantes. Essas medidas ganham ainda mais relevância em um contexto de escassez.

As economias mostraram-se relevantes em uma pequena amostra de áreas da administração pública federal. O desafio é reproduzir a iniciativa em outras esferas e considerando outros tipos de gastos. A presente pesquisa lançou luz sobre o principal gasto

ativo de custeio do Governo Federal, mas novas pesquisas podem incorporar outros gastos de custeio, o que representa um grande desafio tendo em vista a fragilidade dos sistemas de gestão federal. Outrossim, uma outra boa contribuição seria investigar como um regime de metas de entrega poderia aumentar a eficiência dos serviços prestados, impactando inclusive na tempestividade de atendimento das necessidades por serviços públicos, o que é outro problema que a administração pública enfrenta.

REFERÊNCIAS

- AIGNER, D.; LOVELL, C. A. K.; SCHMIDT, P. Formulation and Estimation of Stochastic Frontier Production Functions Models. **International Economic Review**, v. 17, p. 377-396, 1977.
- ALONSO, M. Custos no serviço público. **Revista Serviço Público**, ano 50, v.1 n.1., 1999.
- DYM, C. L.; IVEY, E. S.; STEWART, M. B. Principles of Mathematical Modeling. Academic Press, Nova York, 178, 1980. **American Journal of Physics**, 48(11), 994–995, 1980. doi:10.1119/1.12359
- FOX, K. J. Efficiency in Public Sector, v. 1 of Studies in productivity and efficiency. Kluwer Academic Publishers, Boston. 2001.
- FREITAS, H. S.; SERRANO, A. L. M.; FERREIRA, L. O. G. Alocação da Força de Trabalho em uma amostra do Poder Executivo Brasileiro: levantamento dos custos e avaliação. **Revista do Serviço Público**, v. 72, n. 1, p. 163-199, 2021.
- GOODMAN, D.; FRENCH, E.; BATTAGLIO, P. Determinants of local government workforce planning. **The American Review of Public Administration**, v. 45, n. 2, p. 135-152, 2015.
- HANSEN, D. R.; MOWEN, M. M. **Gestão de Custos**. South-Western College Publications, 2001.
- HEINRICH, C. J. **Measuring public sector performance and effectiveness**. In: PETERS, P.; PIERRE, J. The handbook of public administration. London: Sage, 2007.
- LATHAM, G. P.; BORGOGNI, L.; PETITTA, L. Goal setting and performance management in the public sector. **International Public Management Journal**, v. 11, 2008.
- LAW, M. D. The Utilization Of Accounting Cost Controls In Conjunction With Information Technology In The Home Building Arena. **Review of Business Information Systems**. v. 12, n.4, Fourth Quarter, 2008.
- LUQUE, C. A.; CRUZ, H. N.; AMARAL, C. M.; BENDER, S.; DOS SANTOS, P. M. O processo orçamentário e a apuração de custos de produtos e serviços no setor público do Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 3, p. 309-331, 2008.
- MACHADO, N.; HOLANDA, V. B. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil. **Revista de Administração Pública**, n. 44, v.4, p. 791-820, 2010.
- PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, 1996.
- PRIOR, D.; VERGÉS, J. E.; VILARDELL, I. La evaluación de la eficiencia en los sectores privado y público. **Instituto de Estudios Fiscales**. Madrid. 1993.

SERRANO, A. L. M.; FRANCO, V. R.; CUNHA, R. D.; IWAMA, G. Y.; GUARNIERE, P. Dimensionamento na administração pública federal: uma ferramenta do planejamento da força de trabalho. Brasília, 2018.

SERRANO, A. L. M.; FERREIRA, L. O. G.; FURTADO, L. Otimização dos gastos públicos. **Contabilidade vista e revista**. v. 32, p. 152-183, 2021.

SERRANO, A. L. M.; FERREIRA, L. O. G.; MENDES, N. C. F. Effects of Fiscal Illusion in Brazil Using Mill Hypotheses and Wagner Law Tests. **International Journal of Research in Engineering and Science**, v. 10, p. 59-71, 2022.

SERRANO, A. L. M.; FERREIRA, L. O. G.; MENDES, N. C. F.; MENESES, P. P. M.; NEUMANN, C. Modelos empíricos aplicados a análise da capacidade produtiva: aplicações em cenários de incertezas. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 12, p. 940-959, 2021.

SILVERIO, J. C. S.; BATISTA, L. A. C.; SERRANO, A. L. M.; MENESES, P. P. M. ; MENDES, N. C. F.; BRITTO, P. A. P. Construction of a single bank of finalistic deliveries for electoral justice. **Public Sciences & Policies**, v. 7, p. 161-184, 2021.

VANDERBECK, E., NAGY, C. F. **Principles of Cost Accounting**, 11ª Edição, Editora Cengage Learning, São Paulo, 2001.