



Programa
Cátedras Brasil

Caderno 100

Sumário Executivo

Impacto das políticas de promoção sobre diversidade demográfica e performance no poder público

Autora

Laura de Carvalho Schiavon

Pareceristas

Antonio Claret Campos Filho

Felipe Garcia

Coleção: Cátedras 2019



Sumário Executivo

A oferta e a qualidade dos serviços públicos são determinantes centrais do desenvolvimento socioeconômico, afetando a produtividade e o bem-estar dos agentes (BESLEY; GHATAK, 2006). Literatura subsequente ao trabalho seminal de Weber (1978) destaca o papel dos burocratas no processo de amadurecimento do Estado e, paralelamente, a importância das políticas de seleção, incentivo e promoção da diversidade demográfica nas organizações governamentais.

A política de gestão de pessoas no setor público carrega peculiaridades devido às especificidades institucionais, como o esforço de redução de influências políticas e externas (AKHTARI; MOREIRA; TRUCCO, 2017; Brollo; FORQUESATO; GOZZI, 2017; LAMBAIS; SIGSTAD, 2018), a atração de indivíduos intrinsecamente motivados (FRANÇOIS, 2000; BESLEY; GHATAK, 2006; DESERANNO, 2019), a multiplicidade de objetivos e tarefas e as limitações de monitoramento de aspectos de difícil mensuração (HOLMSTROM; MILGROM, 1991; BURGESS; RATO, 2003; DIXIT, 2002).

Por tais motivos, os processos de seleção no setor público ocorrem através de exames objetivos, os contratos de trabalho restringem demissões e os incentivos são limitados em relação ao setor privado, recrudescendo o papel dos incentivos relacionados à carreira (DEWATRIPONT; JEWITT; TIROLE, 1999; FINAN; OLKEN; PANDE, 2017). Organizacionalmente, a promoção atua como estímulo ao esforço dos trabalhadores e regra de alocação dos mesmos entre localidades e funções.

O processo de promoção no setor público é usualmente balizado em critérios de desempenho e/ou experiência (OECD, 1997; SHARMA; SHARMA, 2002). Apesar da sua ampla adoção nacional e internacionalmente, não há avaliações sobre o impacto desses critérios. Explorando especificidades institucionais do Poder Judiciário estadual, este trabalho avalia o impacto dos diferentes critérios de promoção – merecimento e antiguidade – sobre a probabilidade de promoção de juízes do gênero feminino e sobre o perfil do magistrado promovido. A identificação do efeito é possível devido à regra de alternância do critério entre os processos de promoção dos magistrados e devido à disponibilidade de ampla gama de informações sobre performance e características de juízes e varas dos tribunais de justiça estaduais de primeira instância.

Os dispositivos legais reguladores da promoção na magistratura na Justiça Estadual brasileira determinam que promoção por antiguidade e merecimento devem ocorrer alternadamente em um mesmo tribunal de Justiça Estadual. Ou seja, após a vacância do cargo, é publicado um edital de promoção adotando o critério oposto ao adotado para a seleção do último candidato selecionado para a vara. A manipulação do critério de abertura da vaga pela serventia não é possível. A unidade poderia tentar influenciar marginalmente a probabilidade de seleção de potenciais candidatos, caso o período da abertura da vaga pudesse ser manipulado. No entanto, tal manipulação é improvável dada a dificuldade de manipulação perfeita da data de ocorrência dos fatos geradores de vacância no cargo (aposentadoria, falecimento, promoção ou remoção) e devido à necessidade de realização da promoção no prazo de quarenta dias após seu fato gerador.

Este trabalho estuda o universo de juízes estaduais do Tribunal de Justiça de São Paulo. São exploradas a disponibilidade de dados detalhados mensais de performance e as características dos juízes e das varas pelo sistema Justiça Aberta (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015), informações sobre as relações contratuais, gênero e características dos trabalhadores disponíveis na Relação Anual de Informação Sociais - RAIS (SECRETARIA DO TRABALHO, 2015) e os registros públicos dos processos de promoção de magistrados publicados no Diário Oficial da União (BRASIL, 2015) no período analisado.

A adoção dos critérios de mérito e antiguidade pode afetar positiva ou negativamente a performance, qualidade e diversidade demográfica no setor público. Por um lado, a ponderação do desempenho incentiva o esforço, aloca os indivíduos com melhor performance ex-ante aos cargos mais altos (BENSON; LI; SHUE, 2019), reduz o impacto da composição das coortes sobre a probabilidade de promoção de grupos demográficos cuja representatividade aumentou em períodos recentes, reduz a chance de indivíduos com baixa probabilidade de promoção por senioridade se sentirem desmotivados ou pedir demissão (BERTRAND *et al.*, 2020) e pondera um amplo conjunto informacional, como percepções subjetivas dos pares. Por outro lado, o uso do critério objetivo de antiguidade visa reduzir a probabilidade de favoritismo (PRENDERGAST; TOPEL, 1996; FISMAN *et al.*, 2018), influência política/externa (IYER; MANI, 2012; XU, 2018), viés e discriminação (MACLEOD, 2003), manipulação de indicadores e avaliações subjetivas pelos trabalhadores (MILGROM; ROBERTS, 1988; FISMAN; WANG, 2017) ou concentração de esforços em indicadores que mais afetam a probabilidade de promoção (DEVARO; GÜRTLER, 2016; BENSON; LI; SHUE, 2019), especialmente em contextos nos quais a capacidade de monitoramento da qualidade e performance dos trabalhadores é imperfeita.

Este trabalho contribui para a escassa literatura de avaliação de impacto da promoção de burocratas. Parcela dos trabalhos concentra-se na análise da promoção como incentivo aos potenciais candidatos. A probabilidade de promoção no setor público é avaliada por Bertrand e outros (2020), que concluem que essa é importante determinante da performance da elite da burocracia na Índia. Khan, Khwaja e Olken (2019) mostram que a introdução de um sistema de escolha de lotação por auditores fiscais no Paquistão, segundo a colocação em um ranking de performance, aumentou significativamente a receita de impostos, confirmando a hipótese de que mudança de lotação é um incentivo eficaz a burocratas.

Outra linha de estudos discute favoritismo e discricionariedade. Li (2019) mostra que o favoritismo em processos de promoção de professores na China impacta negativamente a performance dos demais professores e a probabilidade de permanecerem no trabalho. A autora mostra que a divulgação de informações sobre os aplicantes reduziu a probabilidade de viés na escolha pelos diretores e aumentou o rendimento dos alunos em exames educacionais. Por outro lado, Aman-Rana (2020) mostra que, apesar dos critérios de promoção discricionários adotados na elite da burocracia no Paquistão, as promoções são meritocráticas. Os burocratas seniores conduzem a seleção com base em mérito, pois têm sua performance afetada pelos indivíduos promovidos. As decisões são baseadas em informações observáveis e privadas, o que motiva a discricionariedade.

Além dos impactos diretos sobre organização, os critérios de promoção podem afetar indiretamente a performance e a qualidade dos serviços públicos ao alterar a probabilidade de promoção de servidores de grupos demográficos minoritários na instituição. A diversidade pode ser uma fonte de aprimoramento do serviço público devido à interação de pessoas com diferentes experiências e habilidades e devido ao papel da identidade em reduzir vieses e promover identificação (RASUL; ROGGER, 2015; ALSAN; GARRICK; GRAZIANI, 2019).

Especificamente, estudos empíricos mostram que mulheres com características observáveis análogas aos seus pares do gênero masculino têm menor probabilidade de serem promovidas (CASSIDY; DEVARO; KAUFMAN, 2016; DESCHACHT, 2017). A proporção de mulheres em posições altas nas organizações é menor do que em posições de menor nível hierárquico devido a fatores relacionados à oferta e à demanda de candidatas à promoção.

São fatores relacionados à oferta de candidatas, ou seja, à autoseleção de mulheres à promoção: 1) impacto da maternidade sobre decisões de carreira (BERTRAND; GOLDIN; KATZ, 2010; KLEVEN; LANDAIS; SØGAARD, 2019; AZMAT; FERRER, 2017); 2) maior propensão das mulheres a sair do mercado de trabalho (GAYLE; GOLAN; MILLER, 2012); 3) normas sociais de gênero sobre carreira/salários e relacionamentos (BURSZTYN; FUJIWARA; PALLAIS, 2017; BERTRAND; KAMENICA; PAN, 2015) e diferenças em aspirações na carreira por gênero (AZMAT; FERRER, 2017); 4) menor participação de mulheres em cargos mais elevados, que poderiam atuar como inspiração ou mentoras para outras mulheres (ATHEY; AVERY; ZEMSKY, 2000); 5) maior propensão das mulheres a serem requisitas e a aceitarem fazer tarefas pouco valorizadas na carreira (BABCOCK *et al.*, 2017); 6) menor propensão das mulheres a competir (BUSER; NIEDERLE; OOSTERBEEK, 2014; BOSQUET; COMBES; GARCIA-PEÑALOSA, 2013) e redução da performance das mulheres em situações de competição e/ou avaliação (NIEDERLE; VESTERLUND, 2011).

São fatores relacionados à demanda de candidatas, ou seja, à seleção de mulheres à promoção: 1) propensão dos indivíduos a valorizar indivíduos com características semelhantes (MATSA; MILLER, 2011; KUNZE; MILLER, 2017; JACQUEMET; YANNELIS, 2012; KARACA-MANDIC; MAESTAS; POWELL, 2013); 2) discriminação e estereótipos de gênero (BERTRAND; DUFLO, 2017); 3) valorização de indivíduos que trabalham muitas horas e em horários pouco flexíveis (GOLDIN, 2014); 4) maior probabilidade de mulheres e minorias serem demitidas por erros (EGAN; MATVOS; SERU, 2018).

Apesar da coexistência de diversos determinantes da diversidade nos times organizacionais, estratégias de gestão organizacional podem impactar a probabilidade de promoção de magistradas e, concomitantemente, a performance e qualidade da justiça.

Para o desenvolvimento desta análise, construiu-se um painel mensal com informações sobre perfil e performance das varas judiciais e dos magistrados, a partir do qual foi desenvolvida uma abrangente análise descritiva do processo de promoção.

Para a avaliação de impacto dos critérios de promoção, foram analisadas informações da vara com vacância e dos magistrados promovidos. Primeiramente, investigou-se qual o efeito da adoção de cada regra sobre a probabilidade de promoção de mulheres. Explorando diferentes metodologias e especificações, estimou-se que a adoção do critério de merecimento em detrimento do critério de antiguidade reduz em cerca de 11% a probabilidade de promoção de juízas. Esse resultado pode ser consequência de diferentes fatores, como diferenças na performance média, viés de autoseleção e viés no processo de promoção. A investigação de sua causa requer informações acerca dos candidatos a cada vaga, não disponibilizadas no Diário Oficial da União.

Conforme esperado, verificou-se que são promovidos magistrados marginalmente mais velhos e experientes quando da adoção do critério de antiguidade. Por outro lado, não foram encontradas diferenças significativas de performance entre os magistrados selecionados pelos diferentes processos, o que pode ser reflexo de fatores como baixa diferença de performance entre os candidatos selecionados pelos dois critérios, baixa correlação entre as medidas de performance analisada e outras medidas de mérito, viés de seleção e baixo poder estatístico.

Este trabalho avalia o impacto dos critérios de promoção sobre o perfil e a performance dos magistrados promovidos. Os resultados encontrados são, majoritariamente, robustos a variações nos modelos e especificações. No entanto, este trabalho não é capaz de investigar quais as causas dos movimentos documentados devido à indisponibilidade de dados dos candidatos à promoção.