Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE

BRASIL 2010

GOVERNO FEDERAL



OCDE

Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Brasil 2010

GOVERNO FEDERAL



ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS

A OCDE se constitui em um fórum único, no qual governos de 30 países democráticos trabalham juntos para enfrentar os desafios econômicos, sociais e ambientais da globalização. A OCDE está na vanguarda dos esforços empreendidos para ajudar os governos a entender e responder às mudanças e preocupações do mundo atual, como a governança, a economia da informação e os desafios gerados pelo envelhecimento da população. A Organização oferece aos governos um marco a partir do qual estes podem comparar suas experiências políticas, buscar respostas a problemas comuns, identificar as melhores práticas e trabalhar a coordenação de políticas nacionais e internacionais.

Os países-membros da OCDE são Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coréia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, República Eslovaca, Suécia, Suíça e Turquia. A Comissão das Comunidades Européias participa do trabalho da OCDE.

As publicações da OCDE asseguram uma ampla difusão dos trabalhos da Organização. Estes incluem os resultados de compilações de estatísticas, os trabalhos de pesquisa sobre temas econômicos, sociais e ambientais, assim como as convenções, as diretrizes e os modelos desenvolvidos pelos países-membros.

As opiniões expressas e os argumentos utilizados nesta publicação não refletem necessariamente a posição da Organização nem dos Governos de seus países-membros.

ISBN 978-92-64-08609-8 (PDF)

Series: OECD Reviews of Human Resource Management in Government
ISSN 2074-3335 (impress)
ISSN 2074-3327 (on line)

Texto originalmente publicado em lingual inglesa pela OCDE com o título:
OECD Reviews of Human Resource Management in Government
OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010 – Federal Government
© OECD 2010
Todos os direitos reservados.

Traduzido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brazil.
A qualidade da tradução para Português e a sua coerência com o texto original são da responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brazil.

As erratas das publicações da OCDE podem ser acessadas on line no: www.oecd.org/publishing/corrigenda.

O conteúdo da OCDE pode ser copiado, descarregado ou imprimido para uso pessoal. Pode incluir também partes do conteúdo das publicações da OCDE, bases de dados e produtos multimédia nos seus documentos, apresentações, blogs, sítios Web, e materiais destinados para o ensino, após reconhecimento da OCDE como fonte e proprietária dos direitos de autor. As solicitações de permissão para uso público e comercial e os direitos de tradução devem ser enviadas a rights@oecd.org. A permissão para a reprodução parcial para uso público e comercial de esta publicação pode ser obtida directamente através do Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou no Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Prefácio

A *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE* no governo federal do Brasil (poder executivo) tem por base o trabalho realizado ao longo dos anos pelo Grupo de Trabalho de Gestão Administrativa e Trabalho Público da OCDE (PEMWP – *OECD Public Employment and Management Working Party*, antigo Grupo de Trabalho de Gestão de Recursos Humanos, *Human Resource Management Working Party*, HRMWP), sob a liderança do Comitê de Governança Pública da OCDE. Este relatório, incluindo conclusões e recomendações, foi discutido na reunião anual da PEMWP da OCDE realizada em 15-16 de dezembro de 2009, na sede da OCDE em Paris.

Enquanto as opções políticas apresentadas na revisão baseiam-se nas lições da experiência dos outros países membros da OCDE, o processo de revisão tem garantido um elevado nível de consulta com as partes interessadas para que as opções políticas sejam relevantes e viáveis dentro do contexto específico e prioridades da política dos governos em análise.

Esta avaliação foi produzida pela Diretoria de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial da OCDE em cooperação com o governo federal do Brasil (poder executivo) e o Banco Mundial. A OCDE é grata a todas as organizações governamentais e não governamentais que foram de grande ajuda para proporcionar à OCDE as informações necessárias e as análises para a Avaliação de forma muito aberta e transparente, incluindo: membros do Congresso Nacional; a Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; as Secretarias de Recursos Humanos, de Gestão, de Assuntos Internacionais e de Orçamento Federal; o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, também do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; os Ministérios das Relações Exteriores, da Educação, da Previdência Social e Fazenda; a Ouvidoria Geral da União; a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); o Tribunal de Contas da União; a Fundação Getúlio Vargas (no Rio de Janeiro e em São Paulo); a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP); o Banco do Brasil; a Petrobras; a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO); os sindicatos do serviço público (CONDSEF – Confederação dos Trabalhadores Nacional do Serviço Público Federal, SindiReceita – Sindicato dos Analistas Nacional-Tributários da Receita Federal do Brasil, o Fórum de Entidades Sindicais de C&T, CUT – Central Única dos Trabalhadores, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE); o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; a Prefeitura do Rio de Janeiro; o Instituto de Seguridade Social de São Paulo; o Instituto de Seguridade Social dos Servidores Públicos Municipais (Município de São Paulo); e da Universidade de São Paulo. A maioria do trabalho na preparação para esta análise foi realizada pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que demonstrou um enorme empenho para o sucesso da análise.

Uma equipe internacional de profissionais seniores dos países membros da OCDE participou no processo de Revisão por Pares:

- **Sr. Bunzo Hirai,** Ministério de Assuntos Internos e Comunicação, Japão;
- **Sr. Kevin Mahoney,** Escritório de Gestão de Pessoal, Estados Unidos;
- **Sr. Jacky Richard,** Conselho de Estado, França;
- **Sr. Xavier Sisternas,** Escritório Antifraude da Catalunha, Espanha;
- **Sra. Tatyana Teplova,** Secretariado do Conselho do Tesouro, Canadá.

A OCDE é grata aos governos a que pertence a equipe, por permitirem que esses servidores de alto nível participassem da avaliação. A participação deles contribuiu significativamente para a qualidade da avaliação.

Além disso, o projeto foi realizado em estreita colaboração com o Banco Mundial. O **Sr. Jeffrey Rinne** levou o exercício de avaliação ao Banco Mundial, cuja equipe incluiu a **Sra. Evelyn Levy** e o **Sr. Mariano Lafuente,** sob a supervisão do **Sr. Nick Manning**.

O projeto foi liderado e coordenado pela Sra. Elsa Pilichowski (Secretaria da OCDE). O relatório foi escrito pelo Sr. Oscar Huerta Melchor (Secretariado da OCDE – introdução, aposentadorias, divisão de responsabilidades), Sra. Maria Maguire (Consultora – competências, carreiras, formação e aprendizagem, valores essenciais e as estratégias de implantação da reforma), Sra. Elsa Pilichowski (planejamento de pessoal), e o Sr. Knut Rexed (Consultor – gestão de desempenho e aquisição de capacidade humana). O Sr. Anderson Barry (Secretariado da OECD) supervisionou o projeto. Dados e análises estatísticas foram produzidas pelo Sr. Jani Heikkinen (Secretaria de OCDE – dados quantitativos e análises), e o Sr. Emmanuel Job (Secretariado da OCDE, dados qualitativos). A Sra. Doranne Lecercle (Consultora) editou a publicação.

Além da equipe do projeto, recebemos comentários muito úteis de Nadim Ahmad (Diretoria de Estatística, Secretariado da OCDE); Luiz de Mello (Departamento de Economia, Secretariado da OCDE); Stéphane Jacobzone, Janos Bertok e James Sheppard (Diretoria de Governança e Desenvolvimento Territorial – *Public Governance and Territorial Development Directorate*), Secretariado da OCDE.

Índice

Sumário Executivo **11**

Conclusões e Recomendações **17**

Notas 34

Introdução **37**

I.1. O governo federal – características gerais 37
I.2. Estrutura do poder executivo federal 38
I.3. Situação econômica geral 40
I.4. Uma visão geral das reformas de gestão pública do Brasil 43
Notas 49

Capítulo 1 **Planejamento e gestão da força de trabalho** **51**

1.1. A dimensão e o custo da força de trabalho do governo federal do Brasil 52
1.2. Prestação de contas da quantidade de servidores públicos e seus custos 62
1.3. Planejamento estratégico da força de trabalho 66
1.4. Promovendo metas globais de eficiência e custos no governo 85
1.5. Definição das remunerações e carreiras 92
1.6. O papel dos sindicatos 100
1.7. Ajustando um setor público em envelhecimento a uma sociedade em envelhecimento 102
1.8. O sistema de aposentadoria dos servidores públicos brasileiros 106
1.9. Promovendo metas de diversidade no governo 118
1.10. Conclusão 122
Notas 125

Capítulo 2 **Fortalecendo a capacidade do governo** **129**

2.1. Gerindo competências 130
2.2. Carreiras e planos de carreira 150
2.3. Adquirindo capacidade de pessoal e talentos 172
2.4. Do treinamento à aprendizagem 186
Notas 198

Anexo 2A.1 **Modelo do perfil de cargo** **201**

Capítulo 3 **Reforçando a orientação por desempenho e construindo liderança** **203**

3.0. Introdução 204
3.1. Reforçando a orientação por desempenho 205
3.2. Administrando os gestores seniores 223
Notas 240

Capítulo 4 **Fortalecendo a reforma da gestão de recursos humanos no governo federal brasileiro 241**

4.1. Valores essenciais 242
4.2. A divisão de responsabilidades na gestão de recurso humanos..... 264
4.3. Estratégias de implantação das reformas..... 295
4.4. Conclusões gerais..... 320
Notas 322

Bibliografia..... 323

Tabelas

Tabela I.1. Nível de pessoal no governo federal brasileiro (agosto de 2009) 39

Tabela I.2. Ministérios e secretarias (com status ministerial) no governo federal Brasileiro 40

Tabela 1.1. Servidores, aposentados e pensionistas no regime de pensões dos servidores públicos, 2008 111

Tabela 2.1. Visão integrada dos corpos, cargos e salários no serviço civil espanhol após a reforma de 1984 (simplificada). Exemplo com corpos e cargos pertencentes ao grupo A1 169

Tabela 4.1. Normas profissionais de recursos humanos na Casa Civil do Reino Unido..... 282

Tabela 4.2. Os desafios da reforma da administração pública e as ferramentas políticas possíveis..... 303

Figuras

Figura 1.1. Participação do emprego no setor público no total de empregos no Brasil ao longo do tempo 53

Figura 1.2. Emprego no setor público como proporção dos empregos totais, a força de trabalho e a população nos países selecionados..... 54

Figura 1.3. Remunerações dos servidores do governo em geral como porcentual do PIB 55

Figura 1.4. Remunerações dos servidores das administrações públicas em geral como percentual do PIB (2006) e parcela do emprego no governo em geral no emprego total (2005)..... 56

Figura 1.5. Participação da remuneraçã dos servidores das administrações públicas em percentual do PIB, divididos entre contribuições sociais dos empregadores e ordenados e sálarios..... 57

Figura 1.6. Remunerações dos servidores e entregas a preços base entre o governo em geral e o total da economia em países selecionados 58

Figura 1.7. Custos gerais de produção do governo como percentual do PIB..... 59

Figura 1.8. Custos dos bens e serviços produzidos por organizações não governamentais em geral (principalmente do setor privado) e financiados

pelo governo (consumo intermediário do governo em geral e transferências sociais em dinheiro) como proporção do PIB.....59

Figura 1.9. Participação dos trabalhadores do setor público em differentes níveis de governo em alguns países federativos 60

Figura 1.10. Numero de servidores do governo federal no executivo.....61

Figura 1.11. Gastos federais selecionados,1,2 incluindo pessoal.....62

Figura 1.12.Trabalhadores eventuais nos governos dos países membros da OCDE selecionados (2005) e no Brasil (2009) 69

Figura 1.13. Servidores temporários nos governos dos países membros da OCDE e no Brasil.....70

Figura 1.14. Mapeamento da gestão estratégica de recursos humanos na Petrobras 74

Figura 1.15. Recompensas totais no Reino Unido 97

Figura 1.16. Percentual de trabalhadores com 50 anos ou mais no governo central/federal nos países membros da OCDE (2005 e 1995) e no Brasil (2005 e 2008).....103

Figura 1.17. Percentual de trabalhadores com 50 anos ou mais no governo central/federal e na força de trabalho total.....104

Figura 1.18. Proporção de trabalhadores a nível nacional/federal com idade entre 40 e 50 anos e mais de 50 anos.....105

Figura 1.19. Percentual de mulheres em cargos sênior nos países membros da OCDE em 2005 e no Brasil 120

Figura 3.1. Critérios utilizados para avaliar o desempnho dos servidores dos governos centrais de países membros selecionados da OCDE.....208

Figura 3.2. Grau em que os altos servidores públicos são administrados por políticas de gestão de recursos humanos separadas no governo central 230

Figura 4.1. Valores essenciais do serviço público frequentemente declarados.....243

Figura 4.2. Países que oferecem proteção para denunciantes.....246

Figura 4.3. Extensão da delegação de autoridade de gestão de recursos humanos aos ministéios setoriais nos países membros da OCDE e no Brasil.....269

Quadros

Quadro 1.1. O banco de dados integrado de administração de pessoal no Brasil 65

Quadro 1.2. O Observatório do serviço público na França 67

Quadro 1.3. Reduções de equipe e realocações da força de trabalho no Japão.....71

Quadro1.4. Estados Unidos: O sistema de alinhamento estratégico e planejamento da força de trabalho.....77

Quadro 1.5. Acordos de planejamento da força de trabalho e competências na França 79

Quadro 1.6. Planejamento da força de trabalho no Canadá 81

Quadro 1.7. Redução das despesas e da força de trabalho no serviço público canadense na década de 1990 89

Quadro 1.8. Revisão Geral de Políticas Públicas da França (RGPP): Consequências para a gestão de recursos humanos 91

Quadro 1.9. Parâmetros de negociação na Austrália 98

Quadro 1.10. Parâmetros de negociação na Nova Zelândia 99

Quadro 1.11. As recentes reformas dos regimes de pensões dos servidores públicos (antes de 2003) 112

Quadro 1.12. A experiência da Bélgica com os suplementos baseados na idade 115

Quadro 1.13. O Regime de Pensões em Parceria (Partnership Pension Scheme) para servidores públicos no Reino Unido 117

Quadro 2.1. Exemplo de sistemas de gestão por competências na Petrobras, no BNDES e no Ministério da Fazenda 137

Quadro 2.2. Gestão por competências na Bélgica 140

Quadro 2.3. O modelo de habilidades profissionais para o governo do Reino Unido 144

Quadro 2.4. As competências de liderança no serviço público canadense 146

Quadro 2.5. Sistema Integrado de Liderança da Austrália 147

Quadro 2.6. Desenvolvimento de competências no serviço público no Canadá e na Nova Zelândia 149

Quadro 2.7. Organização de carreiras em alguns países membros da OCDE 153

Quadro 2.8. Canadá: Estrutura de agrupamento laboral na administração pública central 163

Quadro 2.9. Espanha: Principais elementos da reforma do sistema de corpos de 1984 164

Quadro 2.10. França: Répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME) 166

Quadro 2.11. Sistema de carreiras no serviço público canadense 171

Quadro 2.12. Recrutamento no governo belga 180

Quadro 2.13. Organização recrutante e processos na Bélgica e Irlanda 183

Quadro 2.14. Treinamento e aprendizagem nos governos de países membros da OCDE selecionados 187

Quadro 2.15. Desenvolvimento dos servidores públicos seniores: exemplos dos países membros da OCDE 194

Quadro 2.16. Pesquisa da OCDE de práticas de gestão do conhecimento no governo central 196

Quadro 3.1. Conclusões de um estudo sobre a remuneração pelo desempenho coletivo 210

Quadro 3.2. Tendências gerais na administração dos gestores seniores nos países membros da OCDE e da União Europeia 225

Quadro 3.3. Os gerentes seniores nos Estados Unidos 233

Quadro 3.4. Gerentes seniores na Holanda 234

Quadro 3.5. Gestão de gestores seniores no Chile 234
Quadro 3.6. O Programa Canadense de Avaliação de Carreiras e acompanhamento 237
Quadro 4.1. Princípios de Conduta Ética no Serviço Público feitos pela OCDE....245
Quadro 4.2. França: esclarecendo, difundindo e trazendo à vida os valores do serviço público 255
Quadro 4.3. Finlândia: Valores a serem Parte do Trabalho Diário 256
Quadro 4.4. Valores do Serviço Público Federal Canadense 257
Quadro 4.5. Como são valores essenciais são integrados na gestão de recursos humanos no governo federal do Canadá? 258
Quadro 4.6. Austrália: Valores enraizado na legislação do serviço público 260
Quadro 4.7. Serviço Público Australiano (SPA): Get it Right: um kit de recrutamento para os gerentes 263
Quadro 4.8. Responsabilidades e desenho organizacional da Secretaria de Recursos Humanos (SRH) 270
Quadro 4.9. O Sistema de Pessoal Civil (SIPEC) Brasileiro 272
Quadro 4.10. A gestão do serviço civil francês, o DGAFP....276
Quadro 4.11. A agência chilena de gestão do serviço público 277
Quadro 4.12. Exemplos de projetos de órgãos centrais de gestão de recursos humanos nos países membros da OCDE 278
Quadro 4.13. Delegação de responsabilidades de gestão de recursos humanos para os vice-ministros no Canadá 283
Quadro 4.14.Sistema de alinhamento estratégico dos Estados Unidos: os recursos humanos como parceiros estratégicos....285
Quadro 4.15. Grupo de Capacitação para o Serviço Público Britânico e o Programa de Avaliação de Competências....287
Quadro 4.16. Estrutura de Prestação de Contas de Gestão (Management Accountability Framework) do Canadá....288
Quadro 4.17. Administração do Serviço Público no Reino Unido....292
Quadro 4.18. Programa de liderança estratégica na Noruega....293
Quadro 4.19. França: Debate nacional sobre o futuro do serviço público 304
Quadro 4.20. Espanha: O processo de consulta para o Estatuto Básico do Funcionário Público 305
Quadro 4.21. México: Construindo propriedade da mudança....306
Quadro 4.22. A abordagem de parceria social na Irlanda 308
Quadro 4.23.Liderança para a reforma: estratégias de desenvolvimento em países selecionados da OCDE 311
Quadro 4.24. A Renovação do Serviço Público do Canadá (2001-09) 314
Quadro 4.25. Canadá: Reportando o progresso da renovação do serviço público 318

Quadro 4.26. Características associadas com o sucesso de organizações independentes e permanentes na manutenção das reformas.....319

Sumário Executivo

O Brasil apresentou recentemente um desempenho notável em termos econômicos, sociais e financeiros. Entretanto, ainda enfrenta uma série de desafios para consolidar seu caminho de crescimento e prosperidade. O setor público brasileiro tem desempenhado um papel crucial na promoção da estabilidade e na criação de condições para o desenvolvimento econômico e social, mais ainda durante as duas administrações consecutivas do Presidente Lula. Ao avaliar o estado dos cargos públicos em nível federal (poder executivo), o Brasil tem mostrado seu comprometimento com um sistema moderno e dinâmico de gestão de recursos humanos, que possa sustentar o desenvolvimento econômico e social do país. A *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Brasil: Governo Federal* visa a contribuir para o desenho das futuras reformas da gestão da força de trabalho do governo federal. Suas conclusões são extraídas a partir de uma comparação sistemática da situação no Brasil com a experiência dos 31 países membros da OCDE, com ênfase específica nos exemplos mais relevantes para o Brasil, considerando sua dimensão, os alicerces culturais e constitucionais e os valores que sustentam o sistema de recursos humanos. A análise é baseada em estudos de caso concretos e as experiências ao longo do relatório podem inspirar o Brasil em seu caminho de reforma.

O total de servidores públicos (governos federal, estadual e municipal) no Brasil é bastante limitada em termos de tamanho (11-12%, incluindo empresas estatais) em comparação com os países membros da OCDE (22% em média), entretanto é mais cara para a economia (12% do PIB, um pouco acima da média da OCDE, e 28% de todos os custos de remuneração do conjunto de servidores na economia brasileira). Em anos recentes, o conjunto de servidores e empregados públicos tem se expandido para garantir melhorias no acesso aos serviços públicos e para superar as fraquezas da capacidade. E, como consequência, tornou-se também mais caro.

Embora o emprego no **governo federal** represente apenas 15% do emprego total do governo no Brasil, sua dimensão e custos têm crescido rapidamente nos últimos anos, e esta tendência de crescimento deverá continuar no futuro próximo. Esta tendência deverá ser acompanhada de perto para se certificar de que as melhorias propostas na elaboração de políticas e na prestação de serviços estão ocorrendo. Reforçar a capacidade do governo federal de planejar e realocar sua força de trabalho também deve ajudar o governo a estar atento às prioridades políticas de forma eficiente.

Como em todos os países membros da OCDE, a gestão da mão de obra pública no governo federal do Brasil é um reflexo das prioridades nacionais políticas e econômicas e da cultura administrativa. No entanto, mudanças sucessivas no foco das políticas públicas de emprego e suas reformas, ao longo do tempo, resultaram em mudanças fragmentadas e incompletas, com pouca direção geral estratégica e sucessivas políticas descontinuadas em relação ao número de pessoal e remunerações. Assim, a prioridade para o Brasil é definir uma estratégia de gestão de recursos humanos baseada numa visão sólida de longo prazo integrada nos esforços globais de reforma de gestão pública.

0.1. Rumo a um sistema de gestão de recursos humanos moderno e dinâmico

Atualmente, as práticas de gestão de recursos humanos no governo federal tendem a concentrar-se mais no controle do cumprimento das regras e normas básicas, com pouco espaço para a gestão estratégica baseada em competências e desempenho. Os progressos feitos pelo governo federal visando garantir o mérito, a continuidade de pessoal, imparcialidade e profissionalismo no serviço público, e para manter um controle firme sobre a dimensão da força de trabalho, agora colocam o Brasil em posição de se concentrar mais na gestão da força de trabalho de acordo com as necessidades estratégicas de governo, com atenção voltada à eficiência.

Planejamento estratégico da força de trabalho deve ser uma prioridade. O governo federal tem conseguido bons resultados ao controlar a quantidade de pessoal e os custos relacionados a eles, bem como atividades terceirizadas, e é capaz de preparar boas projeções para o futuro. No entanto, o planejamento da força de trabalho é principalmente orientado por processos e dados mais focados em responder às novas necessidades políticas e ao permitir novas contratações. Esta é uma prática potencialmente dispendiosa, especialmente porque a próxima grande onda de saída de pessoal por aposentadoria pode fornecer uma oportunidade única e possivelmente mais barata para ajustar a dimensão da força de trabalho e realocar competências em função das prioridades setoriais. O planejamento da força de trabalho precisa tornar-se parte dos documentos estratégicos das organizações e da prestação de contas dos gestores, ademais de ser apoiado por um diálogo contínuo entre os ministérios setoriais e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Mudanças estão em curso objetivando reforçar o planejamento da força de trabalho, mas referidas mudanças devem ser reforçadas de modo que o planejamento da força de trabalho baseie-se principalmente em uma análise de todas as mudanças que afetam as organizações governamentais, nas possibilidades de realocação de pessoal e terceirização, bem como nas mudanças tecnológicas. O governo deve também aumentar seus esforços na procura sistemática de eficiência na gestão da força de trabalho em termos de números e competências, possivelmente por meio de revisões de políticas em geral. Flexibilidades na gestão da capacidade do governo também poderiam ser desenvolvidas ao aumentar a mobilidade de pessoal por meio de uma profunda reforma do sistema de carreiras e pelo desenvolvimento de um sistema mais transparente e prioritário de terceirização.

Remuneração de servidores deve ser racionalizada. Atualmente, as decisões sobre remuneração ainda não são suficientemente baseadas numa visão estratégica de salários e benefícios. Muitas melhorias têm sido feitas nos últimos anos, mas negociações sucessivas e adaptações das remunerações por grupos de trabalhadores com diferentes poderes de lobby continuam a produzir custos desnecessários, opacidade e complexidade no sistema de remuneração. Além disso, apesar das melhorias significativas recentes na avaliação de desempenho do pessoal, os prêmios de desempenho passaram a fazer parte do salário regular da maioria do pessoal, perdendo o seu significado original de recompensa ao desempenho excepcional. O governo federal, assim, beneficiaria-se ao fortalecer sua metodologia de aumentos salariais baseados em critérios de acessibilidade, integridade, aceitabilidade social e atratividade. Os salários deveriam ser fixados por meio da definição de uma dotação global para todo o governo e negociações por carreira específica com critérios de negociação claros. Não há necessidade de continuar a implantar os bônus por desempenho no nível atual nas administrações onde eles não têm funcionado corretamente, dado que a implantação correta exigiria investimentos de gestão importantes com resultados incertos. Embora o sistema de aposentadorias já tenha sido

reformado, também irá precisar de ajustes no futuro para garantir a sua viabilidade financeira.

Melhorias na gestão da capacidade de pessoal exigem profundas alterações na carreira e no sistema DAS... O sistema de carreiras brasileiro certamente ajudou a garantir um sistema de recursos humanos transparente e baseado no mérito, mas também é caracterizado por sua rigidez e altos custos de transação. Servidores entram no serviço público por meio de uma seleção competitiva para uma carreira específica, muitas vezes estreita, e não podem mudar para outra carreira sem passar por outro concurso público. As oportunidades de carreira horizontal e vertical no Brasil são limitadas e os requisitos de desempenho são mínimos para o pessoal obter promoções nas carreiras. O sistema de carreiras também é complexo e caro para administrar, uma vez que está sujeito a pressões corporativistas de vários grupos que aumentam os salários e minam as tentativas de realocar a força de trabalho entre as diferentes prioridades setoriais. Reformar o sistema de carreiras poderia ser a oportunidade de desenvolver uma visão estratégica de como a administração pública deve agrupar e organizar empregos. Seria necessário eliminar a diferenciação na forma como carreiras semelhantes são geridas nas diversas organizações governamentais, reduzir o número de carreiras, ampliando o seu alcance vertical e horizontal, criando mais possibilidades de mobilidade, e construir uma real progressão de carreira em pirâmide. Nesse contexto, a progressão na carreira deveria ser organizada em torno da aquisição de competências e do desempenho. Reformas do sistema de carreira seria também a oportunidade de reintegração dos cerca de 70 000 funções comissionadas (com maiores privilégios em termos de remuneração) no sistema de carreiras (excluindo o sistema DAS da reforma). Esta reforma pode ser implantada de forma relativamente lenta, excluindo cargos de acordo com as aposentadorias de pessoal.

O sistema DAS (Direção e assessoramento superiores) compreende cerca de 22 000 cargos, incluindo a maioria dos cargos de gerência e diretoria e posições menos seniores, permitindo um confortável grau de flexibilidade no sistema, dado que o acesso é aberto a candidatos provenientes de fora do serviço público (com algumas cotas). Esta prática está alinhada com a evolução nos países membros da OCDE, incluindo aqueles com sistemas baseados em carreiras como a Bélgica, a Coréia, a França e a Irlanda. No entanto, é necessário melhorar a exigência de transparência para as nomeações para estes cargos que, com exceção talvez dos cargos de alta administração, precisam ser sistematicamente baseados numa avaliação dos perfis de competência dos candidatos e procedimentos de recrutamento transparentes (mas nomeações de fora do serviço público podem permanecer). Novos processos de recrutamento para cargos DAS poderiam ser usados como uma experiência-piloto para modernizar o processo de recrutamento para os cargos mais qualificados do serviço público.

...E uma ênfase na gestão por competências, especialmente no recrutamento. O governo federal deve continuar seus esforços para reforçar o papel das competências na gestão de pessoal por meio da criação de um quadro de competências para toda a administração que irá fornecer um quadro de referência comum para o recrutamento, gestão por desempenho e promoções. Melhorar os métodos de recrutamento seria um ponto de absorção apropriado para o estabelecimento de competências na gestão de pessoal. É altamente recomendável que o governo federal comece a mover-se além do recrutamento de pessoal apenas por meio de testes de habilidades acadêmicas e conhecimentos básicos, principalmente para os cargos mais qualificados. A introdução de métodos de recrutamento modernos significa focar na mensuração de competências e experiências anteriores, sem prejudicar a transparência e o mérito.

Servidores de gerenciamento de desempenho podem ser mais eficazes. A gestão do desempenho exerce um papel menor na carreira das pessoas e na remuneração na respectiva categoria profissional, apesar das melhorias para o sistema de avaliação de desempenho dos empregados. A execução das mudanças recomendadas para o sistema de carreiras é um pré-requisito para uma maior ênfase no gerenciamento de desempenho da equipe, a fim de permitir que a avaliação do desempenho cumpra um papel nas carreiras e promoções da equipe e permitir maior responsabilidade e bandas de pagamento em determinadas carreiras. A idade ainda pode ser considerada como o principal fator de qualificação para a progressão salarial e promoção, mas apenas em carreiras sem uma dimensão clara e, ainda, no início da carreira.

Reforçar a gestão dos gerentes seniores ajudará a aumentar a capacidade de gestão, a confiança, e a construir liderança para atingir melhores resultados. A administração dos gerentes e gerentes seniores no governo federal do Brasil recebe menor atenção do que na maioria dos países membros da OCDE. Atualmente, o sistema impede o crescimento necessário de um quadro de gerentes profissional não políticos especializados em administração pública que poderiam coexistir com nomeações discricionárias para os cargos mais altos e políticos. Os gerentes seniores devem ser administrados como um grupo coeso, com competências claramente definidas. Para alcançar este objetivo, é necessário delinear entre os cargos existentes aqueles em que as nomeações podem ser totalmente discricionárias (majoritariamente cargos de alto nível) e aqueles que exigem um maior nível de transparência no processo de recrutamento com base na avaliação de competências. Também seria necessário estabelecer um sistema que ajuda a identificar os potenciais futuros gestores de todos os tipos de carreiras, proporcionando a eles oportunidades de desenvolvimento e avaliando periodicamente o desenvolvimento do seu potencial de liderança.

Modernizar a gestão de recursos humanos exigirá reforço das capacidades em gestão de recursos humanos. É necessário que as unidades de gestão de recursos humanos no corpo de gestão de recursos humanos central, nos ministérios setoriais e nas agências adotem uma gestão mais estratégica e tenham efetiva capacidade de gestão estratégica de reforma para garantir o estabelecimento de um quadro moderno de prestação de contas da gestão de recursos humanos. Uma avaliação das necessidades de capacidade das unidades de gestão de recursos humanos centrais e de suas unidades correspondentes nos ministérios e agências ajudaria.

Uma mudança cultural deve ocorrer para diminuir significativamente o recurso da regulamentação para a execução das reformas da gestão de recursos humanos. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão deve elaborar orientações de gestão (com normas comuns) e estruturas de prestação de contas, e a gestão de recursos humanos deve tornar-se parte regular e documentada das responsabilidades gerenciais. Isso permitirá que o nível de detalhes nos regulamentos da gestão de recursos humanos diminua significativamente.

0.2. A caminho de reformas bem-sucedidas e sustentáveis

A fim de avançar para uma gestão de força de trabalho moderna, a experiência dos países membros da OCDE mostra que os valores centrais terão de evoluir para sustentar as mudanças na gestão de pessoal. Valores como desempenho e eficiência começaram a fazer parte do sistema, mas não de uma forma clara. Eles devem ser amplamente discutidos pelos servidores públicos e pela sociedade, e as reformas devem derivar das

alterações aceitas. As reformas não devem implicar uma grande reviravolta que crie insegurança desnecessária nos servidores e custos de transação. Pelo contrário, recomenda-se desenvolver uma abordagem passo a passo para construir consenso em torno de novos valores; definir como as ferramentas de gestão podem ser ajustadas para esses novos valores; planejar de forma realista o que pode ser feito a curto, médio e longo prazo; bem como reconhecer que as reformas terão de ser construídas de forma gradual; tendo em conta as lições aprendidas com os seus sucessivos êxitos e fracassos.

As possibilidades de realização de reformas sustentáveis seriam reforçadas pela consolidação de um método estável e maduro de envolvimento com os sindicatos. Como o processo de negociação para as condições de trabalho está sendo desenvolvido pelo governo federal, há uma oportunidade de construir um diálogo construtivo com os sindicatos sobre o futuro do serviço público.

Conclusões e Recomendações

O total de servidores públicos no governo brasileiro (federal, estadual e municipal) é bastante limitado em termos de tamanho, mas está em expansão e torna-se cada vez mais caro.

No Brasil, a totalidade de servidores públicos no governo (federal, estadual e municipal) representa um percentual relativamente reduzido dos empregos totais.[1] Em 2008, representava cerca de 10-11% do emprego total,[2] em comparação com a média de cerca de 20% da OCDE.[3] Considerando as empresas estatais, o percentual aumenta ligeiramente para cerca de 11% a 12%,[4] em comparação com a média da OCDE de cerca de 22%. Esse percentual também é pequeno em comparação com outros países latino-americanos como Argentina e Chile.

Os empregos governamentais (excluindo as empresas estatais) têm aumentado significativamente em números absolutos, mais de 12% na década de 1990, e mais de 15% entre 1999 e 2003. O total de empregos no setor público (incluindo as empresas estatais) aumentou mais de 15% entre 2003 e 2007. Muito recentemente, o aumento de empregos no governo (excluindo as empresas públicas) acelerou, pelo menos no nível federal e dos municípios (10% entre 2005 e 2008).

Esses aumentos rápidos foram justificados pela necessidade reconhecida de melhorar o acesso aos serviços públicos, especialmente na área da saúde e educação, e para superar deficiências pré-existentes na capacidade do governo, mas a situação deve ser acompanhada de perto. Ele merece atenção por duas razões principais:

- Primeiro, embora a força de trabalho do governo (incluindo governo federal, estados e municípios) seja relativamente pequena em termos de número de servidores, ela é muito cara para a economia brasileira. Ela representa 12% do PIB[5] (excesso empregados das empresas públicas), um pouco acima da média da OCDE, e 28% de todos os custos de remuneração dos trabalhadores na economia brasileira.[6] Isso não significa necessariamente que os salários no setor público são sempre mais elevados do que os salários no setor privado. A situação é, certamente, devido a uma combinação de fatores, incluindo a estrutura de salários no Brasil com remunerações muito baixas no setor privado para determinadas tarefas e uma proporção muito maior de cargos qualificados no setor público, mas também à escolha que têm sido feita de pagar relativamente bem os servidores públicos em posições essenciais para motivar seu compromisso e atrair e reter uma força de trabalho altamente qualificada.
- Em segundo lugar, uma grande parte dos recursos do governo no Brasil, representando mais de 14% do PIB, vai para organizações do setor privado[7] que fornecem bens e serviços para o governo e os cidadãos.[8] Quando comparado aos

países membros da OCDE, o Brasil ocupa a segunda posição neste quesito (a média da OCDE é inferior a 10% do PIB).

No Brasil de hoje, a combinação do custo do conjunto de servidores públicos e dos serviços públicos produzidos pelo setor privado e pagos pelo governo significa que aproximadamente 27% do PIB é dedicado à produção de serviços e bens públicos financiados pelo governo, colocando o Brasil em quinto na comparação com os países membros da OCDE. Considerando o importante papel atribuído à ação do governo na economia e na sociedade pelo governo Lula, as tendências relacionadas aos cargos e empregos públicos não são surpreendentes, mas os dados devem encorajar uma atenção específica à evolução da produtividade das ações do governo e, como consequência, na eficiência da gestão de pessoal. Como observado no recente *Estudo econômico do Brasil da OCDE* (OCDE, 2009b), há muito espaço para melhoria na eficiência dos gastos públicos no Brasil de hoje, e uma melhor gestão dos recursos humanos contribuirá para essa melhoria.

A dimensão e os custos da força de trabalho do governo federal[9] *têm crescido rapidamente nos últimos anos.*

A força de trabalho do executivo federal representa apenas 15% da força de trabalho do governo no Brasil. Até recentemente, o emprego do governo federal foi um fator limitante no crescimento do emprego público no Brasil como um todo. O número de servidores no governo federal diminuiu entre 1995 e 2000, estabilizou-se entre 2000 e 2003, e começou a aumentar após 2003. Os custos da força de trabalho como percentual do PIB começaram a crescer após 2006, devido não só ao aumento do número de servidores, mas também às reformas nos fluxos de carreira, à busca de uma força de trabalho mais qualificada, e às mudanças no nível dos salários e aposentadorias. Esta tendência de crescimento vai continuar ao longo de vários anos, dado que o governo federal comprometeu-se com novos compromissos financeiros até 2012, e o número de aposentados vai crescer rápido. Portanto, as contribuições sociais do empregador, também pode subir.

Esses aumentos tiveram lugar depois de anos de restrições do número de servidores e custos que aumentou as lacunas de capacidade existentes no governo. Sob o governo Lula, a maioria dos novos cargos foi criada em áreas de políticas prioritárias como educação, saúde, segurança e infraestrutura. Servidores relatam que aumentos de remuneração também foram necessários, dado que os servidores públicos eram mal pagos. Tal como para o resto dos cargos no governo pelo país, há a necessidade de uma compreensão clara desses aumentos de custos, que devem ser justificados, no final, por um melhor acesso e maior qualidade dos serviços públicos, regulação e execução de políticas.

A gestão eficaz da força de trabalho do governo federal se tornará ainda mais importante nos próximos anos por causa das demandas de serviços públicos para o desenvolvimento da economia.

Os recentes elevados níveis de crescimento econômico tornaram possível ignorar aumentos no número de servidores, custos de remuneração e custos totais de produção de bens e serviços financiados pelo Governo. Além disso, o desempenho da força de trabalho federal é ainda mais difícil de mensurar, dado que boa parte do seu trabalho não

está envolvida na prestação de serviços facilmente mensuráveis. Ainda não há qualquer metodologia sólida para comparar seu desempenho ao de outros países. No entanto, a sua gestão serve como um modelo inspirador para o resto do serviço público no país e reformas bem sucedidas terão reflexos nos governos estaduais e municipais no Brasil.

Dados os investimentos financeiros feitos na força de trabalho, é conveniente ter altas expectativas sobre a melhoria do desempenho do pessoal. Esta não será automática, no entanto, e demandará progressos na gestão da força de trabalho, por meio de melhorias na capacidade de redistribuir e realocar pessoal em todas as áreas e setores do governo, reforço da gestão por desempenho e competências para melhor adaptar a força de trabalho às necessidades das organizações governamentais, e reformar o sistema de remunerações.

O governo federal deveria ser elogiado por suas realizações no sentido de garantir o mérito, a continuidade do pessoal, a imparcialidade e o profissionalismo na gestão dos servidores públicos e por manter um controle rígido sobre a dimensão da força de trabalho.

Os princípios de mérito e moralidade estão firmemente consagrados na Constituição e em todos os regulamentos que afetam a gestão do serviço público. A admissão na maioria das posições do serviço público requer a aprovação num concurso público e a gestão das carreiras deixa pouco espaço para o patronato. Assim, a garantia de mérito acadêmico é robusta e há fiscalização ampla e mecanismos de recurso. Disposições legais e constitucionais em matéria de emprego no serviço público, como a posse implícita, reforçam a independência, neutralidade política e continuidade do serviço público. O governo também depende de uma combinação de respeito e de instrumentos de sensibilização para prevenir falhas na estrutura de integridade, apesar de que algumas melhorias deveriam ser previstas. Exceções aos requisitos de transparência completa nas nomeações e ao sistema de trabalho de categorias impactam nas cerca de 70 000 funções que incluem os cargos DAS e as funções comissionadas.[10] Estas são áreas importantes para as reformas nos sistemas de carreiras (ver abaixo).

Durante alguns anos, o governo tem empreendido esforços consideráveis para reforçar a capacitação dos recursos humanos no serviço público, aumentando o nível de qualificações na entrada e dando ênfase à formação contínua, com planos de qualificação para os trabalhadores, redes de aprendizagem reforçadas e métodos modernos de aprendizagem e desenvolvimento.

O governo mantém bom controle sobre os números da força de trabalho e seus custos. O rastreamento dos números de servidores e custos, bem como os de terceirização é excelente e não há espaço real para ignorar a política do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre o número de pessoal e custos. Processos também estão em execução para garantir a boa prestação de contas dos custos das futuras aposentadorias e pensões dos trabalhadores e estes são controlados em todos os documentos que abrangem o número de servidores e suas despesas.

Estes resultados permitem agora uma força de trabalho menos centrada nas entradas e controles de processos e mais ligada às necessidades estratégicas do governo.

Atualmente, a gestão de recursos humanos no ramo executivo do governo federal do Brasil se concentra principalmente no controle do cumprimento das regras básicas e

padrões de mérito e de integridade e na manutenção de um controle rigoroso dos custos. Enquanto a história passada do Brasil de clientelismo político e desequilíbrio fiscal tornam tal procedimento entendível, o sistema de gestão de pessoal se tornou inflexível e fragmentado, com pouco espaço para a gestão estratégica e foco em competências e desempenho.

Não há dúvida de que as reformas anteriores tentaram resolver estas questões. Desde a década de 1980, o Brasil tem passado por diversas fases de reforma da administração pública. Sua ênfase principal mudou sob governos sucessivos: primeiro o restabelecimento dos valores tradicionais, tais como mérito, continuidade e probidade, depois o foco na redução de número de servidores no início da década de 1990, seguida pela reestruturação da administração pública e a introdução de incentivos de desempenho. Devido à falta de capacidade de implantação e continuidade, muitas delas continuaram incompletas.

O resultado hoje é um mosaico de ferramentas para a modernização da gestão dos recursos humanos. Elas são, por vezes, incoerentes e desconexas, e enviam mensagens fracas sobre as prioridades na gestão de pessoal. Nesse contexto, o foco de mudanças recentes e presentes na gestão dos servidores públicos tem sido mais no sentido de ajustar o sistema do que fazer reformas estratégicas de longo prazo.

Com os valores tradicionais hoje bem enraizados na cultura da administração pública, o governo federal pode se dar ao luxo de avançar para métodos de gestão de pessoal que dependam de uma reforma no sistema com um foco claro em entrega de valor. O Brasil está atualmente em um ponto político e de planejamento de ciclos de políticas públicas onde, com um sólido crescimento econômico e estabilidade política e macroeconômica, tem uma janela de oportunidade para construir a base para a reforma e planejar um conjunto de mudanças integradas para modernizar a gestão de recursos humanos como parte do novo programa e do novo plano plurianual do governo.

O planejamento estratégico do pessoal deve ser uma prioridade.

Atualmente, o planejamento da força de trabalho dos ministérios ainda é orientado por processos e dados, com foco principalmente no número de pessoal e custos, mas as mudanças estão em andamento e devem trazer melhorias. O planejamento estratégico atual da força de trabalho ainda não vai além das indicações dos ministérios das futuras necessidades de contratação de acordo com o surgimento de novas prioridades, para as quais o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão reage. O foco do ministério é controlar o tamanho das organizações, o cumprimento e a provisão de pessoal nas áreas das políticas prioritárias. Nos bons tempos permite as contratações e nos maus momentos proíbe. O diálogo entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e os outros ministérios sobre as escolhas e os *trade-offs* em matéria de planejamento da força de trabalho ainda não está suficientemente baseado em uma análise forte das posições atuais e futuras e das competências exigidas para cumprir os objetivos presentes e futuros das organizações governamentais e sobre os *trade-offs* envolvidos. Uma provisão muito recente de uma metodologia de planejamento da força de trabalho feita pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão encontra-se na direção correta, e deve ser comparada com o reforço de prestação de contas dos ministérios e agências para o planejamento da força de trabalho.

Em combinação com as deficiências relativas à metodologia de planejamento, o movimento do pessoal só pode ser limitado, não há nenhum processo que permita a mobilidade entre categorias estreitas de trabalho, e as possibilidades de terceirização são relativamente limitadas. Mudanças de políticas e a identificação de novas necessidades quase sistematicamente envolvem novas contratações. As condições não são, portanto, ideais para fazer escolhas menos onerosas e mais eficazes em termos de números de força de trabalho e qualificação. A experiência dos países membros da OCDE mostra que o planejamento de pessoal pode ser uma parte muito útil dos documentos estratégicos das organizações (planos de desempenho e estratégicos), onde as necessidades do presente e do futuro em termos de número de servidores e competências à luz das mudanças que afetam a organização, as possibilidades de terceirização e as mudanças tecnológicas devem ser analisadas. Como parte do quadro de prestação de contas para a gestão estratégica das suas organizações, os gestores poderão ser responsabilizados pela gestão dos seus servidores. É responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão prover tal estrutura e estabelecer discussões contínuas com os ministérios sobre o planejamento da força de trabalho como parte de suas obrigações de planejamento estratégico e relatórios. Uma vez que o quadro de prestação de contas estiver em vigor e o processo de discussão funcionar corretamente, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão poderá reconsiderar seu nível de controle de absorção no número de servidores e cargos. Embora as relações das empresas públicas com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre planejamento da força de trabalho pareçam similares às dos ministérios, pelo menos algumas empresas estatais estabeleceram processos de planejamento estratégico da força de trabalho que poderiam servir como uma fonte de inspiração para os ministérios.

Ao mesmo tempo, é recomendável que o governo aumente as pressões para a busca de eficiência na gestão da força de trabalho. As medidas que até hoje têm ajudado a manter os custos baixos do governo federal têm sido restritivas, baseadas em políticas descontínuas de número de empregados e salários que minaram a capacidade do governo e deixaram a força de trabalho inquieta. A busca de eficiência deve ser sistematicamente parte da estrutura estratégica das organizações e os diretores e gerentes devem ser responsáveis pela implantação de medidas para aumentar a eficiência, nomeadamente em termos de números de força de trabalho e competências. Além disso, o governo poderia considerar o exemplo de muitos países membros da OCDE e realizar revisões gerais de política pública. Estas podem ajudar a desenhar políticas para enfrentar em longo prazo as necessidades em termos de capacidades e de realocação de pessoal em todos os setores. Elas também podem ser usadas para desenvolver uma visão compartilhada de longo prazo da gestão estratégica das organizações nos departamentos governamentais.

Hoje, cerca de 40% da força de trabalho do governo federal é superior a 50 anos e logo vai se aposentar. O envelhecimento da força de trabalho do governo, muito mais rápido do que o resto da força de trabalho dá ao Brasil uma oportunidade única para ajustar o tamanho e alocação da força de trabalho em função das prioridades setoriais, por meio de um bom planejamento em longo prazo das necessidades de pessoal e realocação por meio de prioridades setoriais de longo prazo. O governo federal também deve reconhecer que desligamentos significativos irão criar dificuldades de capacidade e todos os esforços devem ser feitos para manter o pessoal que seja difícil de substituir por alguns anos adicionais. Processos também devem estar em funcionamento para melhorar a transmissão de conhecimento, acelerar o treinamento de alguns servidores e as melhorias no planejamento de carreira. O sistema de aposentadorias já foi reformado, mas também vai precisar de ajustes no futuro.

Finalmente, o planejamento da força de trabalho seria totalmente eficaz, com maior flexibilidade na gestão do conjunto dos servidores. Aumentar a mobilidade por meio de mudanças no sistema de carreiras deve ser uma prioridade (ver abaixo). A questão da subcontratação é mais complexa e as lições da experiência não são simples. A prática é ainda muito controversa no governo federal brasileiro, principalmente porque significativa parte da terceirização envolve a contratação de empresas de cessão de mão-de-obra sem a regulamentação dos serviços públicos, em vez da adjudicação dos contratos de fornecimento de bens e serviços a empresas, com a ideia de que alguns serviços são prestados de forma mais eficiente pelo setor privado. Esclarecimentos e orientações sobre os efeitos da terceirização devem ser fornecidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Serviços não essenciais podem ser legalmente fornecidos pelo setor privado. No entanto, a definição de serviços essenciais ou missões principais evolui ao longo do tempo e poderia ser dada maior flexibilidade aos gestores para contratar outros serviços, desde que feita pelos motivos certos e os controles necessários estejam funcionando. Em todo caso, as decisões de subcontratação deverão fazer parte do planejamento da força de trabalho e desenvolvidas nos diversos documentos de prestação de contas. Isso deve permitir um bom controle dos custos de produção dos serviços, tanto os produzidos por servidores públicos quanto os terceirizados.

O processo de decisão sobre o nível de remuneração do pessoal deve ser mais racionalizado para gerenciar os custos de forma mais eficaz.

Na sua versão atual, a remuneração dos servidores ainda não se baseia suficientemente em uma visão estratégica de quais devem ser os níveis de salário, e, inevitavelmente leva a aumentos de salários não necessariamente justificados. Os esforços recentes para racionalizar os aumentos de remuneração do pessoal devem ser louvados. O processo de tomada de decisão, entretanto, ainda é fragmentado por carreiras ou grupos de carreiras e sujeito a pressões, resultando num sistema de remuneração opaco e complexo, em que os níveis salariais de uma carreira tendem a ser determinados pela necessidade de alcançar os salários de outras carreiras (embora o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão também use comparações com os salários do setor privado). Eles também variam de acordo com a força política dos vários grupos. Além disso, apesar das melhorias na avaliação do desempenho do pessoal, os prêmios de desempenho que representam uma grande parte das compensações em muitos casos tornaram-se simplesmente parte do salário. Finalmente, a equipe de 70 000 (DAS e cargos em comissão), que são selecionados por meio de processos de apreciação, recebe suplementos salariais que não fazem parte da estrutura do salário regular. Estes suplementos são provavelmente necessários para atrair e reter o pessoal adequado no nível médio e nos cargos seniores, mas não podem ser justificados para muitas das posições mais baixas.

Embora seja difícil modificar o projeto de remuneração, é altamente recomendável que as remunerações devam ser cada vez mais vistas como ferramentas para melhorar a gestão dos servidores públicos.

Primeiro, o papel do Congresso em estabelecer os detalhes dos níveis de remuneração e alterações destes níveis por carreira poderia ser modificado para que os salários se tornem uma questão mais técnica e gerencial e menos sujeitas à força dos lobbies. Caso uma lei continue a ser necessária para a definição dos níveis salariais e os aumentos, as

propostas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão devem ser muito bem documentadas tecnicamente para que o Congresso não se envolva no detalhamento dos níveis de salário (mas apenas nos custos totais das compensações).

Segundo, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão deve procurar estabelecer uma metodologia sólida para os aumentos salariais que se baseie em critérios claros, que incluem acessibilidade, comparações com a remuneração total no setor privado (incluindo as muitas vantagens do setor público), compreensão dos níveis de remuneração aceitáveis para a sociedade e compatibilidade com a manutenção de elevados níveis de integridade. Muitos países membros da OCDE têm melhorado os seus processos de definição de salários nas duas últimas décadas para incluir parâmetros que estão ligados não apenas à situação macroeconômica e vontade política de aumento da massa salarial. Revisões de remuneração real total tais como as realizadas no Canadá e no Reino Unido poderiam ser o ponto de partida para o governo federal do Brasil.

Em terceiro lugar, seria mais eficaz definir os salários não carreira específica (ou por grupo de carreiras), mas por um processo com duas fases: um processo de definição da dotação global (definida por alguns critérios técnicos) do governo e a utilização de parâmetros para as negociações salariais em cada categoria profissional.

Finalmente, o mau funcionamento do sistema de bônus por desempenho e as limitações do sistema de gestão do desempenho do pessoal indicam que provavelmente é contraproducente fazer o esforço necessário para implantar a remuneração por desempenho em todas as organizações do governo no nível atual, especialmente considerando a grande parte da remuneração supostamente ligada ao desempenho.

Focar na gestão por competências e na reforma das carreiras bem como do sistema DAS melhoraria a gestão estratégica de pessoal e a gestão do sistema de recursos humanos.

A gestão por competências está em seus estágios iniciais. Existe um sistema de mérito estritamente definido para a entrada no serviço público, e um sistema rígido de carreiras que impede um sistema de carreira baseado no desempenho e prejudica a mobilidade.

Em teoria, um bem concebido e implantado sistema de carreiras é indispensável para um sistema baseado em carreiras e deve permitir a mobilidade. No entanto, a forma como o governo federal tem implantado o sistema de carreiras tem resultado em um sistema um tanto rígido, com uma miríade de condições laborais para os diferentes grupos de pessoal. A mobilidade ascendente e horizontal dentro do sistema de carreiras é limitada, resultando em obstáculos desnecessários à alocação ótima de recursos humanos e custos elevados. Com efeito, exceto para algumas posições específicas (sistema DAS e cargos comissionados, sobretudo, mas também algumas posições no setor educacional), todos os servidores públicos são contratados em nível de entrada e sobem em suas carreiras de acordo com a idade. É impossível mover-se entre as carreiras estreitas sem passar pela competição de entrada na carreira nova, com todos os candidatos no nível de entrada e iniciando no nível de entrada. Os requisitos de desempenho são mínimos para as promoções profissionais dentro das carreiras.

Carreiras são complexas, apenas por serem numerosas, mas também porque sua estrutura e sistema de remuneração são determinados pela forma como diferentes benefícios têm sido atribuídos por organização ou setor específico. Eles são caros para administrar devido à sua complexidade. Há também a duplicação e sobreposição de

carreiras, enquanto algumas categorias já não satisfazem as necessidades operacionais do serviço público.

Em geral, a forma como o sistema de trabalho por categoria é administrado hoje é um obstáculo para a reforma que visa modernizar a gestão do serviço público para torná-la mais profissional, mais orientada para o desempenho e mais flexível. Ele cria sérios entraves à mobilidade, oferece poucas oportunidades de progressão na carreira fora do sistema DAS, promove atitudes corporativistas e apoia um sistema de remuneração complexo e caro. Embora tenha limitado favoritismo individual, ele ajudou a concretizar atitudes corporativistas, desencorajou a mobilidade de pessoal e subverteu a gestão por desempenho da força de trabalho. Este sistema altamente centralizado demonstrou limitações em sua capacidade de prevenir a fragmentação e o resultado é uma situação na qual os servidores públicos se identificam menos com a administração federal como um todo do que com seus ministérios e carreiras.

O governo federal tem se esforçado para melhorar o sistema de carreiras por meio da reorganização das categorias e grupos de trabalho, reduzindo a ênfase da idade na gestão de carreiras, aumentando a mobilidade por meio da criação de carreiras que cruzam ministérios, e racionalizando as estruturas salariais. As reformas têm sido implantadas aos poucos, carreira por carreira, e vêm-se contra os interesses dos diversos ministérios e organizações. As melhorias provavelmente não levaram a resultados proporcionais aos esforços feitos.

A situação exige uma ampla reforma do sistema de carreiras. Isso não implica uma reforma "*big bang*", mas mudanças movidas por uma visão estratégica de como a administração pública deve agrupar e organizar funções. Ela deverá melhorar as oportunidades de carreira, de modo a permitir a flexibilidade e a capacidade necessárias para responder aos desafios emergentes. Há uma necessidade de eliminar a diferenciação na forma em que carreiras semelhantes são gerenciadas nas diversas organizações governamentais, reduzir significativamente o número de carreiras, criar mais possibilidades de mobilidade, desenvolver uma forma padrão e centralizada para identificar e descrever posições e classificar empregos e criar uma real progressão de carreira piramidal com base em um sistema de seleção competitiva interna. Isso melhoraria a estrutura da carreira e permitiria a orientação por desempenho e a mobilidade dentro e provavelmente entre as carreiras. Em um sistema como este, os processos de mobilidade e promoção devem ser transparentes e baseados em processos competitivos. Os anúncios de vagas devem estar disponíveis ao público.

A implantação de tais mudanças é difícil não só por razões técnicas, mas principalmente por causa dos complexos e diferenciados benefícios corporativos, tanto financeiros como em termos de carreira. O governo federal poderia se inspirar nas reformas semelhantes implantadas ao longo do tempo em países membros da OCDE como a Espanha e a França, que adotaram grupos de trabalho mais amplos e dão maior importância à posição do que ao grupo. Outros países com serviço público baseado em carreiras, como o Irlanda e Japão, agruparam os servidores públicos ao longo de escalas de serviço amplas. Embora nenhum sistema seja perfeito e tais países ainda se esforçam para aumentar a fluidez dos seus sistemas, grandes melhorias podem ser feitas. É importante reconhecer que isto significa um maior papel do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na gestão e garantia da coerência em todo o sistema de trabalho por carreiras.

As posições que fazem parte do sistema DAS permitem um grau de flexibilidade do sistema. Nomeações e promoções para estes cargos são discricionárias e não estão sujeitas a procedimentos bem definidos, competitivos e transparentes, embora algumas organizações tenham posto em prática tais procedimentos por conta própria. Uma boa proporção é aberta a candidatos de fora, embora a maioria dos nomeados sejam servidores regulares.

A flexibilidade proporcionada pelo sistema DAS é necessária, em alguns casos, para permitir uma progressão mais rápida para indivíduos de alto desempenho, facilitar a entrada de indivíduos que não são servidores públicos no sistema, dar aos gerentes a possibilidade de adquirir diferentes conjuntos de habilidades e competências, e permitir alguma discricionariedade na escolha dos gestores seniores. Essa flexibilidade, no entanto, não deve vir em detrimento da transparência do sistema, com uma diferenciação entre cargos de alto nível que exigem nomeações discricionárias e aqueles que necessitam de processos para garantir que os melhores servidores sejam recrutados de forma transparente. Esta transparência é necessária tanto para candidatos internos (servidores públicos existentes) quanto para externos. Isto irá contribuir não só para assegurar a equidade e confiança, mas também para fortalecer a profissionalização do serviço dos altos servidores públicos. Transparência não significa que os servidores devem ser contratados por meio de concursos que, principalmente, testam suas habilidades e conhecimentos acadêmicos, como é o caso de outras carreiras. Em vez disso, o recrutamento deve confiar mais na comparação das exigências profissionais com os perfis de competência dos candidatos. Reformar a contratação para cargos DAS pode ser um bom exercício experimental para a futura reforma de todos os processos de contratação no serviço público e dar mais peso às competências e experiência do que às habilidades acadêmicas. Manter uma proporção de cargos DAS para candidatos externos está em consonância com as reformas em todos os sistemas baseados em carreiras nos países membros da OCDE, mas o sistema DAS também precisa estar alinhado com o sistema de carreiras (embora não integrado, para evitar reforçar as dificuldades do sistema de carreiras) e adotar descrições de trabalho transparentes. A questão dos cargos de nível médio e sênior é diferente e será discutida mais adiante.

O sistema de cargos comissionados para o pessoal fora dos cargos DAS é um pouco diferente no sentido de que não ajuda a trazer competências externas ou a construir um serviço de servidores seniores. O governo federal poderia reexaminar a legitimidade dessas nomeações discricionárias que recebem tratamento preferencial em termos de remuneração.

Em consonância com a reforma estrutural do sistema de categoria profissional, o governo federal deve continuar seus esforços para reforçar o papel das competências na gestão de pessoas. No momento, as competências têm sido vistas em termos de treinamento. Apesar de ser uma tarefa difícil, os sistemas modernos de administração de pessoal envolvem a definição de quadros de competências para a administração pública que se aplicam aos sistemas de recrutamento, gestão por desempenho e promoção. As competências fornecem um quadro de referências comum para toda a administração. Elas são utilizadas para recrutar as pessoas certas, focar sua formação, servir de base para a avaliação de desempenho do pessoal, e promover as pessoas certas. Um quadro de competências tem que ser descentralizado para os ministérios e agências, que têm de ter poderes para definir as competências do seu pessoal. Implantar a gestão por competência exige um investimento considerável de tempo e esforço. Ela pode ser desenvolvida por meio do planejamento da força de trabalho, como na França, por meio do

desenvolvimento e planejamento de carreira, como no Reino Unido, ou de modo mais imediato para melhorar o recrutamento, como na Bélgica.

Melhorar os métodos de recrutamento seria um bom ponto inicial para o estabelecimento de competências na gestão do pessoal. É muito recomendável que o governo federal comece a evoluir do recrutamento de pessoal por meio de testes de habilidades acadêmicas e conhecimentos básicos de forma pouco sofisticada, principalmente por meio de questões de múltipla escolha. Enquanto o atual sistema impede as acusações de clientelismo, não é a melhor maneira de selecionar a pessoa mais competente para um cargo, especialmente para os que exigem um nível mais alto de qualificação. Os métodos de recrutamento podem ser baseados na medição de competências e experiências passadas, sem prejudicar a transparência e o mérito nas nomeações. Nos países membros da OCDE, isso tem sido mais fácil nos países com sistemas baseados em cargos. No entanto, mesmo nos sistemas baseados em carreiras, como na Bélgica ou na França, os sistemas de recrutamento evoluíram ou estão evoluindo rapidamente. Hoje, os países membros da OCDE avançados deixaram em peso de usar as questões de múltipla escolha acadêmicas como sua principal base de recrutamento. Testes de competência feitos por computador, casos práticos escritos e entrevistas em painel tornaram-se parte de exames regulares para muitos cargos e não são mais contestadas como métodos de recrutamento confiáveis, mesmo em países com processos de gestão de recursos humanos muito legalistas. Não há dúvida, porém, que primeiro é necessário sensibilizar e obter consenso no judiciário de que o teste acadêmico de múltipla escolha não é a única forma de evitar o nepotismo, e que certamente funciona contra o recrutamento ideal.

A gestão do desempenho do pessoal deve ser mais consistente para ser eficaz.

A noção de gestão por desempenho do pessoal não é novidade para o governo federal brasileiro e muitas reformas tiveram lugar nesta área desde 1960. No papel, existem avaliações de desempenho e o bom desempenho é necessário para a promoção. No entanto, na realidade, apesar das melhorias recentes, a gestão por desempenho desempenha um papel menor na carreira e na remuneração da maioria das pessoas.

Algumas condições prévias que facilitam o adequado funcionamento destas ferramentas, no entanto, ainda não foram cumpridas. Na verdade, embora este não seja o objetivo desta Revisão por Pares, a gestão por desempenho ao nível das organizações de governo está em desenvolvimento, mas ainda não está firmemente estabelecida. É difícil conceber um sistema formal de gestão por desempenho em que as avaliações de pessoal determinem parte da remuneração e das carreiras das pessoas quando a organização não tem um forte sistema de gestão por desempenho com uma definição clara de objetivos e elaboração de relatórios sobre os resultados alcançados, bem como uma boa aceitação destes pela equipe. Além disso, o atual sistema baseado em carreiras impede usar a carreira da equipe como um incentivo para um bom desempenho. O único espaço de manobra reside no DAS e nos cargos comissionados, em que a nomeação é em grande parte de fora do sistema de carreiras e ficam ao critério da gerência sênior e ministros.

Além destas dificuldades gerais, políticas e práticas específicas de gestão por desempenho da equipe não foram sempre coordenadas nas administrações públicas e às vezes falta capacidade para sua implantação. Esforços recentes para promover orientação aos ministérios sobre como conduzir as avaliações de desempenho do pessoal devem ser louvadas, mas a sua implantação tende a continuar muito rudimentar em muitas

organizações. A remuneração por desempenho não está funcionando corretamente e, em muitos casos, o elemento de desempenho como condição para a promoção pessoal foi reduzido ao mínimo. A gestão por desempenho do pessoal é limitada e varia muito, dependendo da capacidade de gestão por desempenho da organização, mas alguns casos de boas práticas têm surgido.

Ao mesmo tempo, como o sistema de carreiras está sendo reestruturado e tendo suas competências definidas, o governo federal deve, então, reforçar o sistema de avaliação de desempenho. O sistema de carreiras renovado deve deixar espaço para a avaliação de desempenho participar na carreira do quadro de servidores e deve ser baseado em competências. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tem a responsabilidade de assegurar a coerência das reformas e a credibilidade dos mecanismos de recurso.

A estrutura salarial deve ser modificada em função das mudanças na estrutura das carreiras, com bandas mais amplas entre o primeiro passo para a primeira classe e na última etapa na classe final. A idade pode continuar a ser o principal fator de qualificação para a progressão salarial e promoção para uma classe superior, mas apenas em carreiras sem dimensão de carreira e no início da carreira. É recomendável que nas carreiras com uma clara dimensão da carreira, a idade deva ser gradualmente desenfatizada na medida em que o funcionário progride no sistema, com maior importância para as competências e o desempenho.

Não há urgência para implantar um sistema de pagamento baseado em desempenho que exija um alto nível de sofisticação da gestão de pessoal. Muitos países membros da OCDE, incluindo alguns dos mais avançados, têm optado por não ir nesse sentido, dada a complexidade e os riscos.[11] Assim é recomendável que o governo federal reveja a sua estrutura salarial para eliminar as ambiguidades relativas à atribuição dos bônus ao pessoal e reduza ou elimine os bônus por desempenho em benefício do salário-base nas organizações que não estão prontas para o pagamento por desempenho. Um sistema de prêmios de desempenho para melhorias de gestão pode ser mantido para gerentes seniores, mas isto pode exigir mudanças jurídicas que não podem ser bem aceitas.

Em termos de incentivos e recompensas, mudanças no sistema de carreiras e na gestão de carreiras de pessoal de acordo com o desempenho devem ser a prioridade, com melhores possibilidades de progressão na carreira por meio de carreiras mais amplas.

O nível de profissionalismo dos dirigentes pode ser melhorado por meio do desenvolvimento de uma gestão sólida do seu grupo.

Ao longo das últimas duas décadas, os países membros da OCDE têm-se centrado muito do esforço de reforma nos gestores seniores. Esta tem sido considerada uma prioridade tendo em vista a delegação de autoridade de gestão, que pede gestores com maior capacidade para melhorar a gestão por desempenho de sua organização.

Apesar das tentativas da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP – para criar uma cultura comum no governo federal por meio da formação dos quadros superiores, os gestores seniores no governo federal do Brasil são mal gerenciados se comparados com aqueles em muitos países membros da OCDE. O grupo de gestores no sistema DAS não é bem definido e o sistema de gestão é semelhante ao de servidores não gerenciais. O fato de que as nomeações discricionárias no sistema DAS e nos cargos

comissionados podem ser feitas até em cargos de nível médio e básico confundem a interface entre política e administração.

Globalmente, o sistema impede o crescimento de um quadro de gerentes não políticos especializados em administração pública e fiel à crença de que os servidores públicos podem coexistir com as nomeações discricionárias para os cargos políticos nos níveis superiores. Não existe um sistema de consultas sistemáticas que forneça uma base sólida para escolha dos gestores mais qualificados e competentes, o que levanta suspeita que potencialmente mina a confiança no profissionalismo e na objetividade da administração pública.

Considerando a rigidez do sistema de emprego no governo federal do Brasil hoje, uma gestão mais rígida dos gerentes seniores seria inadequada. No entanto, os gerentes seniores devem ser tratados como um grupo, como em muitos países membros da OCDE, com competências claramente definidas, oportunidades para desenvolver coesão, bem como oportunidades de indução e formação. As diferenças culturais entre os servidores públicos concursados e os nomeados vindos de fora devem ser abordadas de forma a favorecer a coesão e a definição de perfis de competência para todos.

O sistema DAS prevê a bem-vinda possibilidade de trazer diferentes habilidades de fora do sistema e aumentar o nível de competição para os cargos, mas a delimitação entre as nomeações políticas (no nível mais alto) e os agentes nomeados apenas por mérito deve ser clarificada. O sistema de nomeação de gerentes de nível médio e sênior (excluindo possivelmente níveis superiores) deve ser mais transparente, baseado em critérios como experiência, competências e registros passados de desempenho para o quadro de servidores que não são nomeados políticos. Gestores nomeados por critérios de mérito transparentes devem constituir um grupo prioritário para a definição de competências e devem ser feitos esforços para melhorar a sua avaliação de desempenho e progressão na carreira entre as organizações governamentais. A nomeação discricionária poderia permanecer para os níveis superiores. Mas todas as posições podem permanecer abertas a candidatos provenientes de fora do serviço público (possivelmente com algumas cotas remanescentes com um percentual máximo de servidores não públicos).

Os primeiros passos da reforma da gestão dos gestores seniores deverem definir as competências necessárias para os grupos de gestão e traçar um limite claro entre as posições que podem permanecer inteiramente ao critério dos políticos (geralmente apenas o nível superior, nível 1 ou DAS 6) e as posições que devem basear-se na nomeação por mérito. As nomeações para o segundo nível (provavelmente os níveis gerenciais 2 a 4 ou DAS 4 e 5) devem exigir, pelo menos, uma lista restrita de candidatos adequados com base numa avaliação da sua experiência e desempenho, bem como das suas competências por meio de um procedimento transparente (painéis, agência de recrutamento, etc.). Todos os outros cargos devem ser preenchidos com base em uma lista *ranqueada* estabelecida pelo painel ou pelo centro de avaliação. Isso deixa o recrutamento de gerentes significativamente menos discricionário.

Em paralelo, deverão ser feitos esforços para iniciar a identificação de potenciais futuros gestores e proporcionar-lhes oportunidades de desenvolvimento. Administradores e gerentes seniores poderiam ser retirados de todos os tipos de carreiras que exigem ensino superior, desde que tenham se beneficiado de oportunidades de desenvolvimento anterior dentro de suas carreiras e do sistema DAS para se tornarem gestores. Algumas carreiras com funções de gestão geral dentro do governo vão inevitavelmente proporcionar um bom número de gestores, mas é importante que as possibilidades permaneçam abertas para outras carreiras, não apenas para fins de capital, mas também

para prover diversidade profissional e conhecimentos profissionais setoriais nos níveis mais altos do governo. Para esse recrutamento de liderança em potencial ter lugar, a liderança deverá ser uma das competências analisadas em avaliações de desempenho e os ministérios setoriais e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão devem ser solidariamente responsáveis pela preparação de futuros talentos. Dado o sistema de categoria profissional, os cargos DAS são a ferramenta mais importante para proporcionar oportunidades de crescimento para o pessoal de alto potencial (eles já são usados dessa maneira até certo ponto, mas o sistema é opaco e informal). Austrália, Canadá e Reino Unido constituem exemplos interessantes de identificação pró-ativa de gestores que podem inspirar o Brasil.

A fim de realizar as reformas acima e passar para uma gestão mais moderna força de trabalho, os valores centrais terão de evoluir...

A evolução dos valores essenciais sustenta todas as mudanças significativas na gestão de pessoal. Reformas bem-sucedidas nos países membros da OCDE têm conseguido evoluir os valores essenciais. Nos últimos anos, apesar de medidas destinadas a reforçar os valores essenciais tais como mérito, ética, integridade e legalidade terem aumentado, a importância de valores essenciais novos, como eficiência e desempenho, também têm crescido na maioria dos países. É quando os valores tradicionais são considerados suficientemente sólidos e enraizados na cultura das organizações que os governos se sentem capazes de avançar para a promoção de novos valores, tais como orientação para o desempenho e o foco no cidadão, que exigem aliviar algumas entradas e controles de processo. Isso inevitavelmente criou tensões entre os valores tradicionais e novo núcleo.

As práticas de recursos humanos do governo federal do Brasil tornaram os valores tradicionais uma parte da cultura do serviço público, e com algumas ressalvas a respeito dos cargos DAS e dos cargos comissionados, bem como a terceirização, há pouco espaço para o nepotismo e o favoritismo. Esta é uma conquista notável em um país com uma história recente de absorção meritocrática e ainda com um grande número de pessoal que não foi contratado por meio de processos competitivos (um legado histórico). Além disso, o Brasil tem tomado medidas para promover a ética e integridade no serviço público com parte do esforço global de modernização do Estado e redução da corrupção. Esta área será analisada na próxima *Análise da Estrutura de Integridade do Brasil pela OCDE* (a ser publicado).

Valores mais recentes como desempenho e eficiência já começaram fazer parte do sistema, mas não de forma clara. As sucessivas ondas de reforma da gestão que enfatizaram diferentes conjuntos de valores criaram confusão quanto aos valores essenciais atuais. Além disso, os processos baseados em regras que garantem os valores tradicionais também tiveram efeitos negativos e criaram incentivos perversos contrários aos valores essenciais, tais como atitudes corporativistas e a fragmentação criada pela carreira.

Com valores essenciais tradicionais bem estabelecidos, o governo federal deve se sentir capaz de avançar para métodos de gestão que enfatizam os valores novos e aliviem alguns controles *ex ante* sobre os processos. Isso exigirá a modernização das práticas de recrutamento e promoção, a desregulamentação do sistema de carreiras, e o aumento do papel desempenhado pela gestão por desempenho e pelas competências na gestão do pessoal. A parte central da reforma será mudar de um sistema centralizado e fragmentado, baseado no controle para uma forma mais descentralizada e fortemente integrada de

serviços públicos. Esta é uma meta a ser alcançada por meio de uma reforma sustentada ao longo do tempo.

Usar valores essenciais para firmar as reformas na cultura organizacional requer a definição dos novos valores e sua utilização no projeto de reforma. O processo pelo qual os valores essenciais são clarificados e renovados é crucial em termos de criação de um ambiente compartilhado. Estes valores devem ser debatidos num fórum que reúna os servidores públicos e outros agentes da sociedade.

Além do desempenho, foco no cliente e eficiência, promover a diversidade no serviço público é outro valor que chama a atenção. O Brasil não tem uma história de discriminação legal com base na raça ou etnia, mas tem sérias dificuldades em termos de equidade no acesso à riqueza e educação. Isso conduziu fatalmente a uma falta da diversidade social no serviço público, bem como a desequilíbrios de gênero no acesso a cargos e a dificuldades de acesso de pessoas deficientes. O governo federal tem uma responsabilidade especial na área da diversidade social e deve liderar o processo, mas a sua atual política de diversidade parece fraca comparada com o de muitos países membros da OCDE. Embora os dados sobre a nomeação de minorias sociais sejam difíceis de comparar entre países, os dados sobre mulheres em posições de alto nível mostram uma tendência crescente, mas também fraquezas que perduram. O governo precisa salientar que a diversidade social é importante não apenas para fins de capital, mas também para promover a eficiência e eficácia. Ele também precisa deixar claro que o mérito de absorção, tal como atualmente definido por conhecimentos básicos e habilidades acadêmicas, enquanto promove a igualdade de acesso aos serviços públicos, não significa, necessariamente, a equidade e menos ainda a promoção da diversidade. Embora as políticas de cotas não sejam possíveis no Brasil por razões constitucionais, financiar o treinamento para a participação nos concursos públicos de grupos minoritários, rever os preconceitos culturais nos exames e promover diferentes conjuntos de habilidades nos exames poderia ajudar a promover a diversidade. Programas de aconselhamento profissional e tutoria, planejamento do plano de carreira e o desenvolvimento e oferta de qualificações para categorias minoritárias poderiam ajudar na gestão pós-absorção da diversidade.

...E a capacidade dos departamentos de gestão de recursos humanos e de pessoal terá de ser reforçada para garantir o estabelecimento de um quadro de prestação de contas da gestão de recursos humanos.

Para o sistema de gestão de recursos humanos evoluir nas direções mencionadas acima, a construção de fortes unidades de gestão de recursos humanos também deve ser uma prioridade. Atualmente, os gestores de gestão de recursos humanos não têm o treinamento ou a experiência necessária para realizar as reformas necessárias. A maior parte do seu trabalho é focada em negociações quanto às carreiras e questões salariais. As decisões de gestão de recursos humanos são muito centralizadas pelas normas da OCDE, e o quadro legal incide sobre insumos, processos e controles, em vez de eficiência e eficácia. O governo deve realizar uma avaliação das necessidades de capacidade, tanto para unidades responsáveis pela várias responsabilidades de gestão de recursos humanos no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH e SEGES) quanto para suas unidades correspondentes nos ministérios, tendo em conta as mudanças estratégicas a serem feitas em relação à gestão de recursos humanos no governo.

Uma prioridade deve ser que as unidades responsáveis pela gestão de recursos humanos no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão devem adquiram mais capacidade de gestão de recursos humanos e da estratégia de reforma. Isso exigiria a redefinição das responsabilidades da gestão de recursos humanos no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para garantir que os responsáveis pela gestão de recursos humanos vejam além das questões operacionais diárias para lidar com as reformas estratégicas, por um lado, e com o acompanhamento, avaliação e comunicação dos progressos realizados na gestão de recursos humanos nos diversos ministérios, por outro lado. É também importante que ao construir a capacidade de recursos humanos, seja dada especial atenção para a necessidade de se isolar os processos internos da gestão estratégica de influências corporativistas. Isso pode exigir uma separação orgânica das unidades de recursos humanos no curto prazo.

Uma mudança cultural deve ocorrer para diminuir significativamente o viés da administração pela regulamentação e permitir a execução das reformas da gestão de recursos humanos. Os departamentos centrais de gestão de recursos humanos deveriam concentrar seus esforços no desenvolvimento de políticas de gestão de recursos humanos por meio de orientações de gestão e estruturas de prestação de contas, enquanto o nível de detalhamento em leis e regulamentos da gestão de recursos humanos deve ser reduzido significativamente. Isso também deve ajudar a reduzir o nível de judicialização de reclamações trabalhistas e disputas.

Outra prioridade deve ser remover os regulamentos da gestão de recursos humanos que não estão funcionando, que não funcionam corretamente ou que reprimem a dinâmica dos processos da gestão de recursos humanos, enquanto os valores essenciais são mantidos. Isto deve aplicar-se em prioridade para o planejamento de pessoal, recrutamento e gestão do sistema de carreiras. Os gestores e unidades de recursos humanos dos ministérios e organizações teriam maior flexibilidade para definir os perfis de pessoal e seu recrutamento, formação e estratégias de promoção.

Em paralelo, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão deve garantir que os sistemas estejam em vigor nos outros ministérios para gerenciar o trabalho de forma estratégica. A experiência passada mostra que a delegação da função de gestão de recursos humanos só terá sucesso se for acompanhada por uma maior prestação de contas pela gestão de recursos humanos. Isso não vai tornar o trabalho do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão mais fácil. Pelo contrário, os mecanismos para assegurar a prestação de contas e a transparência na área da gestão de recursos humanos exigirão a definição de normas comuns e sistemas compartilhados, por um lado, e mecanismos de prestação de contas de modo vertical para o desempenho individual da unidade, por outro. Isto envolve não apenas ferramentas de gestão de recursos humanos bem integradas e que se reforcem mutuamente pelo governo, mas também um quadro de prestação de contas dos gestores setoriais que coloca a gestão de sua força de trabalho no âmbito da gestão estratégica de suas organizações. Esses quadros de prestação de contas de gestão são utilizados nos países membros da OCDE, como Canadá e Estados Unidos como parte do planejamento e apresentação de relatórios de organizações governamentais e podem servir como inspiração para o Brasil.

Como os profissionais de recursos humanos assumiriam um novo papel, eles deveriam ter a oportunidade de desenvolver um plano de carreira em recursos humanos. Eles podem preferir ficar nas suas posições, moverem-se lateralmente para obter uma experiência mais ampla, aceitarem um papel mais importante em outro ministério, ou mesmo deixarem provisoriamente o serviço público.

Isto, entretanto, não deve significar a criação de outra carreira em um sistema onde o número e a fragmentação das carreiras já é um problema. É também importante que os profissionais da gestão de recursos humanos não fiquem presos em uma carreira de recursos humanos e possam se deslocar para outras posições de gerência. Assim, é recomendado que as oportunidades especiais de desenvolvimento sejam fornecidas aos indivíduos dentro de carreiras gerais de gestão pública, ou carreiras a partir das quais os futuros administradores muitas vezes são tirados para desenvolver capacidade futura de gestão de recursos humanos. Idealmente, a capacidade futura deveria ser retirada também das organizações de empresas estatais e do setor privado em que a capacidade de gestão de recursos humanos já existe e que pode proporcionar uma riqueza de ideias para a gestão de recursos humanos dentro da administração direta. A ENAP já desenvolveu cursos de gestão de recursos humanos, um excelente começo, e todos os gestores também devem ser treinados em gestão de recursos humanos, mas de preferência quando o quadro de prestação de contas da gestão de recursos humanos for projetado.

A história passada de reformas exige um esforço sério para desenvolver uma visão para o conjunto de servidores públicos, um passo a passo para a abordagem da reforma e uma atenção especial à posse da construção da reforma.

As reformas recentes foram essencialmente de cima para baixo, com sucessivas mudanças de direção. O resultado foi um acúmulo de reformas desconectadas, várias das quais têm permanecido incompletas. O atual governo tem focado em ajustes caso a caso para abordar uma série de questões específicas. Esta abordagem é provavelmente devida ao legado de reformas do passado e um desejo de restabelecer confiança e capacidade, bem como manter a estabilidade. No entanto, isto significa que as mudanças atuais não possuem um foco estratégico e isso, sem dúvida, enfraquece o seu impacto sobre o desempenho global e a eficiência do serviço público. As contradições e mensagens de alerta claras são abundantes, por exemplo: a gestão por desempenho do pessoal não está ligada ao desempenho organizacional; os bônus por desempenho perderam sentido em termos de gestão por desempenho; a terceirização é incentivada em alguns setores e desincentivada em outros; as carreiras são constantemente reorganizadas para melhorar a mobilidade e horizontalidade, mas os reajustes salariais em muitos casos cristalizaram o sistema; e o governo promove o aumento da qualificação de entrada e de profissionalismo na estrutura de carreira, mas ao mesmo tempo, proporciona incentivos especiais para os cargos comissionados sem qualquer razão estratégica clara.

A prioridade do Brasil deveria ser a de definir uma estratégia de gestão de recursos humanos baseada em uma sólida visão de longo prazo de como os valores essenciais devem evoluir. A reforma da gestão dos recursos humanos deve ser integrada com outras reformas de gestão. Para construir a base para a reforma, é recomendável que o governo envolva várias partes interessadas nas fases de concepção e planejamento. A estratégia de longo prazo também deve identificar potenciais vencedores e perdedores e considerar uma compensação para perdedores, assim como estabelecer processos e instituições para acompanhar as reformas ao longo do tempo e assegurar a sua sustentabilidade. Isto não implica uma grande reviravolta. Pelo contrário, recomenda-se um passo a passo para construir consenso em torno de valores novos, uma avaliação de como as ferramentas de gestão podem ser ajustadas para esses novos valores, e um esforço para um plano realista que pode ser feito a curto, médio e longo prazo, bem como um reconhecimento de que as reformas terão de ser construídas de forma gradual, levando em conta os sucessos e fracassos.

A extensão e o ritmo da reforma dependerão de fatores relacionados à gestão dos recursos humanos, mas também das prioridades políticas e da situação econômica. Em todos os casos, no entanto, é recomendável que o governo evite uma reforma fragmentada em que os elementos da reforma não estejam relacionados uns aos outros e não sejam estratégicos, e siga em frente com base em uma visão clara sustentada por valores essenciais que se desenvolveram e ganharam consenso. As ações prioritárias devem visar questões como mudanças no sistema de carreira para criar planos mais motivadores, um sistema de remuneração firme, o estabelecimento de um sistema profissional de recrutamento e gestão de gerentes de nível médio e sênior, e a introdução de competências na gestão dos servidores públicos, especialmente nos processos de recrutamento. O mínimo seria conseguir um melhor alinhamento e convergência em matéria de reformas em todas as áreas, e certificar-se de que ações consistentes são realizadas ao longo do tempo.

Com o tempo, ao apoiar um movimento para uma gestão mais moderna dos recursos humanos, o governo federal certamente ganharia ao continuar a reforçar o seu quadro de relações de trabalho.

As possibilidades de realização de reformas sustentáveis seriam reforçadas pela consolidação de um método estável e maduro de envolvimento com os sindicatos. Até 2003, não houve negociações sistemáticas com os sindicatos. Em 2003, o governo federal criou a "mesa de negociação permanente" e 77 acordos já foram assinados. As negociações foram essencialmente sobre o salário base e benefícios sociais, embora algumas tenham ocorrido sobre a remuneração adicional, as condições de trabalho, o quadro de empregos e da introdução de novas ferramentas de gestão. As negociações são centralizadas e os resultados não são legalmente obrigatórios (mas estão vinculados politicamente).

Este processo de negociação ainda está sendo desenvolvido. Ele é frágil e sua manutenção depende da boa vontade do governo. Como mais de 400 sindicatos representam o serviço público federal, a eventual saída de um sistema de negociação estável inevitavelmente resultará em uma situação em que diferentes sindicatos persigam interesses diferentes. Até certo ponto, este já é o caso das negociações sobre carreiras individuais. Isto enfraquece qualquer conjunto de abordagem do governo, tende a aumentar os custos e diferencia ainda mais os salários e benefícios para as diferentes carreiras.

O governo federal ganharia com discussões entre o poder executivo e os sindicatos sobre assuntos gerais e sobre o futuro do serviço público. Seria ainda possível desenvolver, como em alguns países membros da OCDE, as negociações sobre a agenda para a modernização do serviço público. Isto significa, no entanto, que o governo tem de desenvolver processos transparentes para a seleção de um núcleo representativo dos sindicatos nas negociações, dada a impossibilidade de negociar questões globais do governo em conjunto com 400 interessados. Os sindicatos naturalmente ganhariam ao juntar esforços às questões globais do governo. Negociações por carreiras individuais poderiam então acontecer a partir de um acordo geral sobre a agenda da modernização e em princípios para determinação dos níveis de remuneração. Atualmente, o processo de negociação com os sindicatos é bastante aberto e não muito conflituoso. Há, portanto, uma oportunidade de criar um diálogo construtivo, por meio da criação de uma estrutura saudável para as negociações.

Notas

1. No Brasil, os aposentados e pensionistas são muitas vezes considerados como parte da força de trabalho do setor público. Eles não estão incluídos nos dados aqui, que, segundo o IBGE, seguem metodologias internacionais e a classificação do Sistema de Contas Nacionais. Os dados são, portanto, comparáveis com as dos países membros da OCDE.
2. Esta é uma estimativa, devido à indisponibilidade de alguns dados a partir de 2005.
3. Média de 2005. As médias para os anos subseqüentes ainda não podem ser calculadas, mas não há provas de que a média tenha se alterado significativamente.
4. Dados de 2005 indicam cerca de 11% para 2005. Os dados para 2008 são estimados entre 11% e 12%.
5. No Sistema de Contas Nacionais (SCN), a remuneração dos trabalhadores (sempre empregados na ativa), inclui os vencimentos e salários pagos em dinheiro ou em espécie (incluindo os valores das eventuais contribuições sociais, imposto de renda, etc., a cargo do empregado, mesmo que sejam efetivamente retidos pela entidade patronal para a conveniência administrativa ou por outros motivos e pagos diretamente aos regimes de previdência social, autoridades fiscais, etc., em nome do empregado) e contribuições sociais dos empregadores. Tal como em outros países, parte dos custos de compensação do governo são constituídos por imputação de contribuições sociais (prestações de pensões dos regimes de pensões não capitalizados). No Brasil, os aposentados e pensionistas são muitas vezes considerados como parte da força de trabalho do setor público. No entanto, segundo o IBGE, as pensões e outras transferências de servidores inativos e pensionistas não estão incluídas nestes dados, que seguem metodologias internacionais do SCN. Permanecem dúvidas sobre como os dados são compilados na realidade, especialmente no que diz respeito à qual categoria os benefícios dos aposentados e pensionistas foram incluídos. Esclarecimentos e outros trabalhos do IBGE ajudariam a refinar a análise no futuro, e a coerência total dos dados com o número de servidores no governo em geral deve ser assegurada.
6. A situação é similar quando se considera os salários mensais e semanais e se exclui as contribuições sociais dos empregadores.
7. Tanto o setor privado quanto empresas estatais, mas o setor privado representa a maior parte.
8. Ver Figura 1.7.
9. No Brasil, o governo federal está dividido em diferentes instituições, administradas de forma diferente, incluindo o poder executivo, que é objeto da presente revisão, o judiciário, o poder legislativo e as forças armadas. Esta revisão aborda apenas a força de trabalho do executivo federal, que inclui a administração “direta” (ministérios e secretarias) e “indireta” (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações).

10. Os 22 000 cargos DAS incluem os mais altos cargos em ministérios e agências e a gestão e as funções de supervisão até cargos de nível relativamente baixo. Cotas obrigatórias para servidores públicos existem exceto para os níveis mais seniores. As nomeações são deixadas ao critério da autoridade de recrutamento. As cerca de 50 000 posições incluem principalmente posições de baixo nível que têm de ser preenchidos apenas por servidores públicos, mas a nomeação para esses cargos é deixada ao critério da autoridade de recrutamento. Ambos os tipos de posições recebem compensações fora da tabela salarial regular.

11. Em 2006, os governos centrais da Áustria, Eslováquia, Islândia, Luxemburgo, México, Polônia, Portugal e Suécia relataram não ter remuneração por desempenho aos seus empregados. Canadá, França, Holanda, Irlanda, Itália e Noruega tiveram remuneração por desempenho apenas para os níveis de gerência sênior.

Introdução

O Brasil é país mais influente da América do Sul, um emergente gigante econômico, e uma das maiores democracias da América Latina. Embora o Brasil não tenha sido capaz de evitar a crise econômica e financeira mundial, tem resistido razoavelmente bem aos seus efeitos devido à contínua consolidação macroeconômica, uma melhor posição credora externa e uma adequada resposta política de curto prazo (OCDE, 2009b). A melhora na estabilidade fiscal desde a estabilização econômica de meados dos anos 1990 tornou possível a utilização do orçamento e da gestão financeira como um instrumento do controle gerencial.

I.1. O governo federal – características gerais

A República Federativa do Brasil, comumente chamada Brasil, é composta de 26 estados mais o Distrito Federal, sede da capital Brasília, e mais de 5 500 cidades (a menor unidade de divisão política). Em 2008, o Brasil tinha uma população de aproximadamente 191.9 milhões.

A Constituição Brasileira de 1988 prevê três diferentes instâncias governamentais: executivo, legislativo e judiciário. Como a maioria dos países latino-americanos, o Brasil tem um sistema político presidencialista. O Presidente desempenha as funções de chefe de Estado e chefe do governo federal. O Presidente e o Vice-Presidente são eleitos pelo voto popular por não mais de dois períodos consecutivos de quatro anos. O Presidente é coadjuvado pelos ministérios do estado com a subordinação das agências de governo, autarquias, fundações, empresas públicas e outros órgãos direta e indiretamente controlados.

O Congresso Nacional do Brasil é bicameral, composto pelo Senado Federal, com 81 membros (três por estado e Distrito Federal) popularmente eleitos para mandatos de oito anos, e pela Câmara dos Deputados, com 513 membros popularmente eleitos para mandatos de quatro anos. O Congresso usa um sistema de comissão: há seis comissões do Senado e vinte comissões da Câmara.[1]

O poder judiciário é composto por órgãos federais e estaduais. Apenas as nomeações para os tribunais superiores são políticas e sujeitas à aprovação pelo legislativo. A idade mínima e máxima para a nomeação para os tribunais superiores são 35 e 65 anos, respectivamente, com aposentadoria compulsória aos 70 anos. Os tribunais federais não têm nenhum chefe de justiça ou juiz. A presidência de cada tribunal é rotativa e tem dois anos de duração. O Presidente do Tribunal de Justiça é eleito entre os membros que estão na linha de sucessão à presidência considerando seu tempo de serviço.

Desde o fim do regime militar em 1985, a sindicalização, a negociação coletiva e as greves tornaram-se comuns entre os servidores federais em todos os três poderes. A Constituição de 1988 concedeu estabilidade no emprego a todos os servidores em todos os níveis de governo com mais de cinco anos de serviço, incluindo aqueles que foram

contratados sem concurso público. Todas as novas contratações devem ser feitas por meio de concursos públicos, e a estabilidade do emprego vem após três anos de experiência. A aposentadoria compulsória para todos os servidores públicos, exceto para os eleitos para cargos políticos, ocorre aos 70 anos.

O nível do gasto público é particularmente elevado em relação ao PIB de um país com o nível de renda do Brasil e em comparação com seus pares emergentes do mercado. Os gastos do governo em educação e saúde respondem por quase 9% do PIB, a segunda maior despesa após a previdência social (OCDE, 2009b). Mas, como o *Estudo econômico do Brasil da OCDE* (OCDE, 2009b) aponta, os indicadores de resultados nem sempre são compatíveis com o alto nível de despesas financiadas pelo governo, o que sugere que a prestação de serviços pode ser financiada com menor custo, com amplas possibilidades de ganhos de eficiência nas operações do governo.

Para a execução dos programas, o governo federal estabelece prioridades para a utilização dos recursos públicos, com o planejamento ao longo de um período de quatro anos. Estas prioridades são descritas no Plano Plurianual (PPA), que é apresentado pelo Presidente ao Congresso. O PPA estabelece a ligação entre os programas de longo prazo e da Lei Orçamentária Anual.

Não está clara a forma como o sistema político do Brasil afeta a capacidade dos servidores públicos e ministérios de trabalhar sem sucumbir excessivamente a pressões particulares. Partidos fragmentados, um governo de coalizão e o forte papel constitucional do Congresso e dos governadores estaduais podem fazer parte destas pressões. Aparentemente, as pressões políticas influenciam as alocações de recursos financeiros, mas, no entanto, parece que o governo brasileiro pode não enfrentar o mesmo nível de politização diária vivenciada por alguns outros países da região.

I.2. Estrutura do poder executivo federal

No Brasil, o governo federal é dividido entre diferentes instituições, incluindo o poder executivo, alvo desta análise, o judiciário, o legislativo e as forças armadas.[2] O poder executivo é capitaneado pelo Presidente da República, suportado pelos ministros de estado.

A administração pública brasileira no poder executivo do governo é dividida, de acordo com o Decreto-Lei 200/1967, em:

- a) *Administração pública direta:* os serviços localizados na estrutura administrativa da Presidência e ministérios.

  Na estrutura da Presidência, as organizações são legalmente classificadas como essenciais, de orientação imediata ao Presidente, consultivas e de integração. Por exemplo, a Casa Civil é reconhecida como essencial e trabalha na coordenação e integração das ações governamentais.

  Desde 1950 a administração pública federal adotou a prática dos conselhos como espaço organizado e institucionalizado para a cogestão da tomada de decisões políticas. Um amplo leque de conselhos, como o Conselho da República, o Conselho de Governo e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social prestam assistência ou aconselhamento ao Presidente. Na atual administração, existem cerca de 90 conselhos ou comissões permanentes na administração federal com alguma participação de membros não governamentais na formulação

de políticas públicas, com poderes deliberativos ou consultivos. A maioria deles tem uma função setorial e muitas funcionam nas áreas econômicas e de bem-estar social. Entre as organizações de imediata orientação estão o Conselho de Governo, a Advocacia Geral da União e a Controladoria Geral da União. O Conselho Nacional de Defesa e o Conselho da República são entidades de consulta. A Comissão de Ética Pública da Presidência da República é responsável pela análise das normas de conduta ética na administração pública federal e por elaborar as propostas da instituição para o Código de Conduta para Oficiais Superiores de Governo. A Secretária de Comunicação Social é um órgão essencial da Presidência, uma vez que fornece informações sobre as diferentes políticas governamentais sendo implantadas.

No governo federal, os 37 ministérios e secretarias (com status ministerial) desenvolvem normas, definem estratégias, rumos e prioridades para o uso dos recursos públicos. Esses ministérios são parte da administração pública direta, pois dependem e se reportam ao Presidente.[3]

Tabela I.1. Nível de pessoal no governo federal brasileiro (agosto de 2009)

Braço da administração pública	Níveis de pessoal
Poder executivo	1 021 160
Servidores públicos	544 671
Administração direta	220 101
Autarquias	217 093
Fundações	107 477
Banco Central	5 015
Ministério Público da União	8 384
Empresas estatais	22 218
Sociedades de economia mista	12 147
Forças armadas	428 725
Legislativo	24 608
Judiciário	93 882
Distrito Federal	99 139

Nota: Os números incluem apenas os servidores públicos ativos. O número de empregados em empresas estatais e de economia mista refere-se apenas aos pagos pelo Tesouro. O número total de empregados nas empresas públicas e empresas de economia mista é 460 866.

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2009c), *Boletim Estatístico de Pessoal*, Vol. 14, Nº 161, setembro.

- *b) Administração pública indireta:* entidades com personalidade jurídica, tais como as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. Em geral, estas unidades são entidades ou órgãos federais implantando políticas instruídas pelo ministério ao qual se vinculam.

  As autarquias são responsáveis pela entrega dos serviços públicos essenciais à população.[4] Dez "autarquias especiais" (agências reguladoras) foram criadas entre 1996 e 2005, mas não realizam todas as atividades de controle. Elas foram criadas para: *i)* controle dos serviços públicos entregues por empresas privadas em áreas como eletricidade, telecomunicações, transportes e saúde; *ii)* controle da qualidade dos serviços públicos; e *iii)* estabelecer regras para cada setor a fim de oferecer segurança aos investidores. Além das agências reguladoras, há 155 autarquias para estatísticas, aposentadorias, direitos de propriedade, desenvolvimento regional, pesquisa, etc.[5]

Tabela I.2. Ministérios e secretarias (com status ministerial) no governo federal Brasileiro

Advocacia Geral da União	Meio Ambiente
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Minas e Energia
Casa Civil	Pesca e Aquicultura
Cidades	Planejamento, Orçamento e Gestão
Ciência e Tecnologia	Previdência Social
Comunicações	Relações Exteriores
Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico	Saúde
Controladoria Geral da União	Secretaria de Assuntos Estratégicos
Cultura	Secretaria de Comunicação Social
Defesa	Secretaria de Relações Institucionais
Desenvolvimento Agrário	Secretaria Especial de Direitos Humanos
Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
Educação	Secretaria Especial de Portos
Esportes	Secretaria-Geral da Presidência
Fazenda	Trabalho e Emprego
Gabinete de Segurança Institucional	Transporte
Integração Nacional	Turismo
Justiça	

Fonte: Site do governo brasileiro *www.brasil.gov.br/governo_federal/estrutura/ministerios* e notas de missão.

Nove instituições bancárias ligadas ao governo federal compõem o sistema financeiro nacional. Ele inclui o Banco Central do Brasil, que é uma autarquia, o Banco do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, que são empresas estatais.

As empresas públicas são agentes do governo federal que fazem parte da administração indireta e são mais ligadas a ministérios. Embora sejam de direito privado, são submetidas em alguns casos ao limite máximo da remuneração e seus servidores são contratados por meio de concursos com as mesmas regras que se aplicam ao conjunto de servidores públicos. Cada uma dessas empresas é parte de um setor produtivo específico, por exemplo: administração dos aeroportos, comunicações, mineração, desenvolvimento regional.

O governo federal também participa indiretamente na produção industrial em certos setores por meio de empresas públicas ou sociedades de economia mista, como a Petrobras, que opera em diferentes áreas do setor energético, da exploração e extração à distribuição. Estas empresas são geridas por conselhos de administração e fiscal, cujos membros são nomeados pelo Presidente após a recomendação do ministério do setor.

Fundações públicas são organizações sem fins lucrativos e executam atividades que não exigem a intervenção das entidades de direito público. Apesar de terem autonomia administrativa, uma grande parte delas é financiada pelo Tesouro.

I.3. Situação econômica geral

O Brasil é atualmente uma das mais fortes economias do mundo emergente. A economia brasileira tem conseguido bons resultados graças a um forte mercado de ações, diminuição do desemprego, baixas taxas para empréstimos e um governo pró-ativo. O Brasil também tem fortes resultados de produto interno bruto (PIB). Nos últimos cinco anos, o PIB cresceu 4.7% em média, com a agricultura representando 6.7% do PIB, a

indústria, incluindo a construção, 28%, e os serviços 65.3%. Historicamente, o Brasil possui um volume elevado de reservas internacionais (US$192 844 milhões em 2008). O setor exportador brasileiro vem crescendo, e as exportações representaram 12.6% do PIB em 2008 contra importações de 11%.

No entanto, as condições financeiras domésticas pioraram consideravelmente quando as perspectivas econômicas e financeiras mundiais deterioraram-se em meados de setembro de 2008. A oferta de crédito externo para empresas brasileiras, incluindo exportadores, era abundante antes da crise, mas secou rapidamente. O custo dos empréstimos domésticos aumentou muito, e o real desvalorizou-se em 40% do pico de meados de 2008 até final do ano. A atividade industrial caiu arrastada por um colapso na produção industrial, nomeadamente na indústria automobilística, e um aperto nos estoques. No entanto, as pressões foram muito menores do que aquelas experimentadas por outras grandes economias de mercado emergentes.

As melhorias significativas no desempenho fiscal do Brasil, a política fiscal expansionista, forte flexibilidade da política monetária, a expansão da oferta de crédito dos bancos públicos e a estabilidade financeira da última década têm sustentado a resiliência da economia. As medidas fiscais introduzidas pelas autoridades brasileiras – a consolidação macroeconômica baseada em um quadro de políticas que inclui meta de inflação, taxa de câmbio flexível e gestão fiscal baseada em regras – resultaram em forte desempenho fiscal. O quadro político gerou uma redução progressiva da inflação e do endividamento público e reduziu a vulnerabilidade externa. Esses fatores foram cruciais para aumentar resistência aos choques externos e estabelecer as bases para o aumento do potencial de crescimento da economia. Outro fator positivo, como mencionado anteriormente, é um setor bancário forte, e o fato de que os setores corporativos não financeiros e os agregados familiares não sofrerem com as fraquezas no balanço de pagamentos, fato este que está no cerne da crise financeira em outros países. A resposta política de curto prazo para a crise econômica e financeira global tem sido adequada. A política fiscal se tornou mais flexível em cíclicos e discricionários estágios e sem comprometer a sustentabilidade da dívida de longo prazo.

O *Estudo econômico do Brasil da OCDE* (OCDE, 2009b) concluiu que, apesar dos consideráveis progressos em muitas áreas, há ainda uma margem substancial para melhorar o custo-benefício das operações governamentais. Com efeito, o Brasil gasta uma elevada proporção do PIB em programas financiados pelo governo em comparação com muitos países membros da OCDE e os seus pares emergentes, mas os indicadores de resultado são comparativamente piores. Como resultado, na falta de ganhos de eficiência, aumentos nos gastos necessitam ser financiados por meio de aumentos de impostos e, sobretudo, provavelmente não entregam melhorias proporcionais nos resultados. Incentivos para aumentar a eficiência das operações do governo são necessários e exigem uma ação coordenada em muitas áreas políticas. Por exemplo, muito tem sido feito na educação para aumentar as taxas de inscrição a fim de equalizar a capacidade de gasto entre jurisdições subnacionais e introduzir a avaliação sistemática do desempenho de estudantes e das inovações. Estas iniciativas têm sido muito bem sucedidas, especialmente em termos do alcance da quase totalidade de matrículas no ensino primário e secundário inferior. No entanto, o desempenho dos estudantes brasileiros permanece comparativamente baixo quando julgado com base em testes padronizados internacionais, como o PISA. Assim, a ação política é necessária para melhorar a qualidade dos serviços para os níveis de ensino, onde uma cobertura completa ou quase completa foi assegurada.

Como em outros países federativos, os mecanismos de financiamento descentralizados muitas vezes dependem da transferência intergovernamental. A maior parte das transferências federais para os estados e os municípios se dá sob a forma de subvenções globais relacionadas com a partilha das receitas arrecadadas pelo governo federal. Os governos subnacionais gozam de plena autonomia para utilizar estes recursos, prerrogativa que lhes foi atribuída pela Constituição de 1988. As doações voluntárias, que podem ser condicionadas, representam uma pequena parte das transferências intergovernamentais. O *Estudo econômico do Brasil da OCDE* (2009b) concluiu que o governo federal poderia reforçar os incentivos ao aumento da eficiência por meio da utilização mais ampla das transferências voluntárias e da introdução de recompensas por desempenho.

As instituições brasileiras de orçamento foram reforçadas a partir de meados da década de 1990, como parte integrante das reformas estruturais no domínio macroeconômico. Anos de inflação crônica favoreceram a gestão financeira de curto prazo em detrimento do planejamento de longo prazo e da orientação por desempenho no processo orçamentário. Uma série de instrumentos orçamentários surgiu, incluindo a dotação orçamentária de quatro anos ou Plano Plurianual (PPA), que estabelece as prioridades da política governamental de longo prazo, e uma Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)[6] de três anos, que define as metas fiscais e as prioridades do governo para a lei orçamentária anual. No entanto, como a OCDE afirma em sua avaliação do orçamento de 2003 do Brasil e os recentes *Estudos Econômicos*, a flexibilidade necessária para a execução do orçamento orientada por desempenho é restringida por uma série de fatores de rigidez institucional. Assim, um dos desafios do Brasil é fazer um orçamento mais flexível ao eliminar gradualmente a marcação de receitas e os pisos de despesas agregadas. Isto permitiria fazer orçamentos e planejamentos guiados mais por considerações de eficiência e prioridades da política do governo, ao invés do histórico de custos e das tendências de curto prazo das receitas.

Segundo o *Estudo econômico do Brasil da OCDE* (OCDE, 2009b), a grande descoberta de petróleo e gás em águas profundas ao longo da costa sudeste do Brasil pode dobrar as reservas comprovadas do país. Opções estão sendo consideradas para o desenvolvimento dessas áreas. O atual regime de exploração é baseado em concessões e na transferência dos direitos de propriedade das reservas de hidrocarbonetos para as concessionárias. As autoridades estão analisando a introdução de mecanismos de partilha da produção para desenvolver estes campos novos porque os custos de produção são elevados e os riscos de exploração são relativamente baixos, mantendo o regime de concessão para os blocos que já foram leiloados.[7] Assim, o estudo da OCDE (2009b) conclui que, para as autoridades brasileiras, a definição do quadro regulamentar para os novos campos é importante para garantir que o desenvolvimento não seja atrasado pela incerteza regulatória.

Outro desafio para as autoridades brasileiras, de acordo com o *Estudo econômico do Brasil da OCDE* (2009b), é preparar melhor o regime de partilha da receita decorrente da nova exploração do petróleo e gás em alto mar entre os diferentes níveis de governo. Atualmente, a maior parte das receitas provenientes de royalties e outras taxas reverte-se para os municípios costeiros e os estados com os direitos de propriedade sobre os campos em alto mar. Apenas uma pequena percentual da receita é compartilhada com as jurisdições sem produção. A manutenção do regime atual provavelmente exacerbaria essa concentração de receitas em um punhado de municípios. Além disso, as localidades beneficiárias tendem a usar as receitas predominantes dos hidrocarbonetos para financiar despesas operacionais com pouco retorno em longo prazo. Assim, o *Estudo econômico da*

OCDE chegou à conclusão de que o Brasil precisa introduzir um novo mecanismo de partilha da receita associada aos novos campos de petróleo entre os diferentes níveis de governo para garantir que os recursos sejam poupados ou gastos em programas que podem gerar retornos para as gerações futuras.

I.4. Uma visão geral das reformas de gestão pública do Brasil

Durante o regime militar (1964-1985) houve um processo de concentração de poderes e recursos em nível federal, mas uma delegação de autoridade para os níveis administrativos mais baixos. O regime militar aprofundou a intervenção do Estado na economia por meio da expansão da "administração indireta" por intermédio do Decreto-Lei 200/1967, que ainda está parcialmente em vigor. Desde o reestabelecimento da democracia em 1985, o Brasil tem feito enormes progressos na área econômica e os governos têm implantado inúmeras reformas, algumas delas sem resultar nas mudanças esperadas em parte devido à falta de continuidade. Sucessivos governos adotaram abordagens diferentes para as reformas da gestão pública que podem ser classificadas em cinco fases distintas:

- A reforma constitucional de 1988 visou reintroduzir a disciplina no setor público federal.
- Os esforços do Presidente Collor (1990-92) de reduzir o tamanho do governo federal e do emprego público em particular.
- Durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-99), houve um programa para tornar a prestação de serviços mais eficaz ao alterar os incentivos e estruturas ao longo das linhas gerenciais. Sob a segunda administração Fernando Henrique Cardoso (2000-03), houve uma tentativa ambiciosa de usar um mecanismo de planejamento para introduzir um orçamento por programas e reformas gerenciais associadas.
- Foco na melhoria da capacidade institucional e transparência, bem como a democratização das relações de trabalho sob as administrações de Lula (2003-07 e 2007-10).

A Constituição de 1988

A nova Constituição, promulgada em 1988, procurou eliminar o legado do regime militar. Quatro principais alterações podem ser destacadas. Em primeiro lugar, a democratização por meio do estabelecimento de controles externos sobre a administração pública deu um novo papel para o Ministério Público. Em segundo lugar, após 20 anos de centralismo político, financeiro e administrativo, um processo de descentralização oferecia novas possibilidades para a participação ampla dos cidadãos nas discussões públicas e na tomada de decisões. Terceiro, um regime jurídico único para os servidores públicos, com uma tabela salarial comum e custos de vida equilibrados entre os militares e servidores públicos foi instituído, em paralelo com a constitucionalização da exigência da seleção por mérito por meio de concurso para a contratação de todos os servidores públicos.[8] Por fim, a Constituição obrigou a prestação de contas para qualquer alocação dos recursos do orçamento e a inclusão dos orçamentos detalhados de todas as agências no orçamento federal. As criações da Escola Nacional de Administração Pública em 1986 para reforçar o treinamento de altos servidores e da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental foram em consonância com esses esforços.

No entanto, o serviço público em breve ficou sob pressão de atitudes corporativistas, os salários reais diminuíram significativamente e as gratificações com base em considerações de ordem mais políticas do que de bom desempenho aumentaram.

As disposições da Constituição de 1988, incluindo a forte descentralização fiscal, contribuíram para o déficit crônico do governo federal. A descentralização fiscal para os estados e os municípios foi muito longe na nova Constituição. No entanto, não foi devidamente articulada com a descentralização de responsabilidades e isto contribuiu para o desequilíbrio fiscal do governo.

A gestão Collor

O Presidente Fernando Collor (1990-92) foi o primeiro Presidente eleito diretamente depois do golpe militar de 1964. Seu programa de governo objetivava em sua maioria controlar a inflação. O plano de reforma da função pública no governo do Presidente Collor foi muito simples, visando à privatização das empresas e reduzindo em 360 000 o número de servidores federais, o que significou o corte de 30% do pessoal de cada ministério. Dado que os ministérios não cumpriram a meta, o governo congelou os salários dos servidores públicos para incentivá-los a sair. Em um ambiente altamente inflacionário, a proteção constitucional contra a redução de salário pouco significava e até o final de 1990 os salários perderam grande parte de seu valor.

As medidas adotadas para erradicar as práticas patrimonialistas e nepotistas levaram à aplicação do Regime Jurídico Único ao abrigo da Lei 8.112/1990, que estabeleceu um procedimento de contratação unificado para todos os servidores da administração pública direta e indireta. Esta lei também incluía uma seção que permitiu que mais de 500 000 servidores do antigo regime que haviam sido contratados sem passar por concurso se tornassem servidores públicos regulares. Uma das consequências desta medida foi a concessão de benefícios completos de aposentadoria a todos os novos servidores públicos, criando pressões nas finanças públicas. Outra consequência era que a medida começou a fragmentação do serviço público em diversos grupos ao criar primeiramente dois grupos, os haviam passado por concurso e os que não haviam.

Além disso, a política salarial do governo Collor teve um impacto negativo sobre a moral dos servidores públicos e levou muitos dos servidores públicos mais experientes e hábeis a se demitirem. No momento em que o Presidente Collor foi retirado do cargo por impeachment, mais de 100 000 servidores públicos tinham deixado a administração direta, autarquias e empresas públicas, embora parte disso fosse devido às alterações na política de aposentadoria dos servidores públicos.[9] A capacidade do serviço público foi seriamente prejudicada.

Em setembro de 1992, o vice-presidente Itamar Franco assumiu os poderes da presidência após o impeachment do Presidente Collor por corrupção. O Presidente Franco criou uma comissão especial para investigar as demissões do período Collor e enviou ao Congresso um projeto de lei de anistia a todos os servidores públicos que haviam sido demitidos. O Congresso do Brasil aprovou a lei (Lei 8878/1994) e ordenou a reinstalação em seus trabalhos anteriores ou em posição equivalente de todos os ex-servidores públicos que foram demitidos com violação das disposições constitucionais ou legais, contra quaisquer normas regulamentares ou cláusulas de acordos, convenções ou decisões normativos dos tribunais, ou demitidos por motivação política, claramente caracterizada, ou como resultado de uma greve.

As gestões Cardoso

Com a eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso em 1994, os debates políticos sobre a reforma da função pública foram renovados. A política de estabilização (Plano Real) foi muito eficaz e a agenda de política deixou de ser monopolizada pela crise fiscal. Durante esta administração, uma das transformações mais notáveis da reforma do Estado era a continuação do processo de privatização, que começou em 1990 com a Lei Ordinária 8.031/1990, posteriormente substituída pela Lei 9491/1997, que criou o Programa Nacional de Privatização. O processo de privatização para a maioria da infraestrutura foi caracterizado pela outorga de concessões, em vez de transferência definitiva dos ativos. A administração dos contratos de concessão foi confiada a instituições reguladoras especiais (ou ministérios em alguns casos), modificando o quadro institucional e a cultura de gestão do setor público no país.

Na área de reforma administrativa, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado produzido pelo recém-criado MARE, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, determinou os objetivos e diretrizes para a redefinição da administração pública do Brasil. O Plano identificou uma série de pontos de estrangulamento, como o aumento dos custos da burocracia e dos controles burocráticos e legais sobre a administração pública, e a redução da capacidade dos ministérios para formular políticas e controlar as unidades centrais da administração. A Reforma Bresser, como a reforma ficou conhecida,[10] ficou marcada pela tendência de obter lições de experiências internacionais e as ideias da Nova Gestão Pública. A criação do MARE foi fundamental para colocar as questões de gestão pública na agenda da reforma do executivo. A proposta de reforma original incluía a divisão do setor público em áreas que deveriam permanecer sob controle do Estado, aquelas que deveriam ser transformadas em públicas sem controle estatal, e aquelas que deveriam ser privatizadas. O Plano Diretor propôs uma reorganização das responsabilidades do Estado: a separação entre a formulação de políticas, regulação e controle e a prestação de serviços. O Plano também previa a criação de agências executivas a cargo da operação dos serviços, e agências reguladoras para o controle dos mercados. No entanto, esta proposta não foi plenamente implantada dado que o Supremo Tribunal Federal (ADI nº 2.135) declarou a introdução de diferentes regimes de trabalho na administração direta, autarquias e fundações públicas inconstitucional. A Emenda Constitucional 19/1998 entrou em vigor e terminou com o regime jurídico único para servidores públicos, abrindo a possibilidade de diferentes alternativas de reorganização dos servidores públicos nos três níveis de governo.

Na área da gestão dos recursos humanos, este governo não procurou reduzir o tamanho total do governo federal *per se*, e embora não permitisse a abertura de concursos, acabou por fazê-lo. O principal foco das reformas foi melhorar a profissionalização dos servidores públicos, aumentar o espaço de manobra de gestão pública dos gestores e facilitar a distribuição setorial e regional dos servidores públicos. Propostas de reforma também incluíam a retirada da posse, a adoção de mecanismos de demissão por mau desempenho e situações de redundância, limite para os salários públicos nos três poderes, uma análise de distorções na legislação dos recursos humanos, a criação de novas formas de organizações públicas como as agências executivas, organizações sociais e outros. Traduzir essas ideias em prática requereu alterações constitucionais para eliminar as restrições que bloqueavam a adoção de um formato ágil da administração com um maior grau de autonomia.

Algumas das principais realizações do MARE foram a geração e publicação de dados sobre a folha de pagamento federal, a utilização de sistemas de tecnologia da informação para gerenciar a folha de pagamento que desempenhou um papel positivo na luta contra a corrupção e a geração de economias, o estabelecimento de concursos públicos anuais para carreiras estratégicas, como gestores públicos, bem como o alinhamento da ENAP com o MARE para a oferta de formação com base em novas ideias de gestão pública. No final do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Congresso aprovou reformas que incluíram a criação de novas formas de organizações do setor público e a atenuação das restrições à posse de servidores do governo. No entanto, as mudanças para as diferentes formas de relações de trabalho no setor público não atingiram o número de votos necessários. Em 2007, a Superior Tribunal Federal decidiu que as alterações ao artigo 39 da Constituição eram inválidas e, portanto, restabeleceu o regime unificado para os servidores públicos. O MARE também não encontrou apoio político suficiente para o estabelecimento de limites para a remuneração do judiciário e do Congresso, que foram retirados da agenda de reformas. No início do novo governo Fernando Henrique Cardoso, o MARE foi extinto e suas funções foram absorvidas pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, criando o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Este ministério teve duas novas áreas: a Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio (SEAP) e a Secretaria de Gestão (SEGES). A lógica era ligar o planejamento e o orçamento da gestão pública. Embora o experimento de 1995-99 não tenha ido tão longe quanto se esperava na criação de uma cultura orientada a resultados, os esforços do governo obtiveram sucesso em colocar na agenda de reformas a gestão baseada na remuneração por desempenho.

O segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2003) foi caracterizado pela continuidade dos esforços para alcançar uma reforma administrativa baseada no desempenho, porém com uma mudança substancial na pressão. O Plano Plurianual 2000-03, "Avança Brasil", objetivava conduzir um reforma bastante ambiciosa da gestão do setor público com uma abordagem gradual de implantação. Ele tentou reorganizar a forma como o governo faz negócios em torno de programas bem definidos, ao invés de reestruturação das organizações *per se*.

Apesar de suas realizações, durante o governo Fernando Henrique Cardoso houve certa relutância para contratar servidores para os ministérios setoriais, resultando em aumento dos pedidos de ajuda a organizações da ONU como a UNESCO, PNUD, FAO e da OMS para cuidar de suas necessidades de mão de obra e das operações contratuais, criando distorções na prática da cooperação internacional. Por outro lado, havia um grande uso da terceirização, incluindo, por vezes, os mesmos fornecedores de serviços, que foi muito criticado por privar o governo de inteligência e conhecimentos em determinadas áreas (como Tecnologia da Informação). Servidores relatam que muitas vezes faltava capacidade para realizar uma boa execução das políticas e prestação de serviços após os anos Cardoso.

As gestões Lula e os desafios à frente

As administrações do Presidente Lula da Silva (2003-06, 2007-) deram prioridade à estabilização macroeconômica, à promoção da inclusão social, à recuperação do crescimento, ao investimento em projetos de infraestrutura e à luta contra a corrupção. Reformas da gestão pública para melhorar o desempenho do setor público, entretanto, não estiveram no topo de agenda do governo, provavelmente, devido à fadiga da reforma de gestão pública dentro e fora do governo brasileiro (Gaetani, 2008).

No entanto, este governo tem feito esforços para fortalecer as administrações públicas de forma diferente, com uma ênfase muito forte e positiva sobre a capacidade e transparência. Primeiro, tem buscado fortalecer a Controladoria Geral da União (CGU) como um elemento importante no combate à corrupção e à ineficiência. Durante o primeiro mandato do Presidente Lula havia uma vigorosa política de recrutamento baseada em princípios de mérito para capacitar a CGU. Além disso, a Secretaria de Transparência e Combate à Corrupção foi criada, se juntando ao debate internacional sobre a corrupção e estabelecendo relações de cooperação com organizações internacionais que lidam com esta questão.

Uma das principais prioridades da atual administração tem sido a democratização das relações de trabalho no serviço público, a fim de reforçar o Estado democrático e o valor da função do funcionário público no serviço público. A ênfase na negociação é refletida na criação de uma mesa de negociação permanente. As relações com os sindicatos são baseadas num diálogo permanente que visa promover um melhor entendimento entre líderes políticos, servidores públicos, sindicatos e sociedade. Desde a criação da mesa de negociação, em 2003, foram alcançados 77 acordos que cobrem 1.3 milhões de servidores públicos. Somente em 2008, 33 acordos foram assinados e espera-se que em 2010 os resultados dessas negociações tenham um impacto financeiro anual de BRL 29.1 bilhões. A mesa de negociação permanente é considerada uma ferramenta fundamental para a redefinição do papel do Estado.

Outra prioridade tem sido o fortalecimento da capacidade do governo de aumentar os níveis de pessoal em áreas prioritárias como educação, saúde, segurança e infraestrutura, atraindo e mantendo uma força de trabalho altamente qualificada ao oferecer salários competitivos. O governo tem favorecido a contratação de servidores públicos por meio de procedimentos de contratação regulares e transparentes, a fim de fornecer capacidade de longo prazo ao governo, e tem aumentando significativamente o nível de qualificação dos novos trabalhadores. Com efeito, na área de desenvolvimento social, por exemplo, a administração Lula criou a Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, com 2 400 vagas a serem preenchidas pelos ministérios da Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Agrário, Direitos Humanos, Mulher, Igualdade Racial e Emprego. Os servidores públicos desta carreira são responsáveis pela implantação da agenda social que, dentre outras coisas, inclui o Bolsa Família, destinado a reduzir a pobreza e a desigualdade. O desenvolvimento da educação tem sido outro objetivo estratégico deste governo, visando ampliar a cobertura e a qualidade da educação em todos os níveis. Para permitir a execução do Plano de Desenvolvimento da Educação, mais de 28 000 servidores públicos foram contratados, dos quais quase 18 000 são professores, um aumento de mais de 8% desde 2002. Além disso, o governo criou novas carreiras e postos nas áreas de transportes, energia e produção mineral, como parte dos esforços de reorganização de serviços de infraestrutura, aumentando a força de trabalho nessa área em mais de 60% (7 862 servidores públicos em 2009).[11] Além disso, a atual administração criou o Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal – SIORG para organizar as atividades de desenvolvimento organizacional dos organismos e entidades da Administração Pública Federal. O objetivo é construir redes de colaboração para melhorar a gestão pública, desenvolver padrões de qualidade, reduzir custos operacionais e assegurar a continuidade dos processos de organização institucional e inovação. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é o órgão central com responsabilidade direta sobre a definição e coordenação das metodologias de planejamento, execução e controle das atividades de organização institucional e inovação.

Duas outras iniciativas importantes desta administração são o Programa Nacional de Apoio a Gestão e Planejamento da Modernização dos Estados e do Distrito Federal, e o Programa de Modernização do Controle Externo de Estados e Municípios Brasileiros. Esses dois programas visam modernizar a administração pública subnacional, a nível local, nas áreas de planejamento, recursos humanos e comunicação com os cidadãos. A grande conquista é que estes programas foram projetados com uma ampla participação e discussão com os diferentes estados e tribunais de contas. Este modelo mais interinstitucional e intergovernamental funciona em rede em contraste com a velha tradição centralizadora.

Várias medidas também foram adotadas para aumentar a transparência e integridade, como o Portal da Transparência, que disponibiliza as despesas do poder executivo na internet, e o Projeto de Lei enviado ao Congresso em maio de 2009, que visa introduzir uma Lei de Acesso à Informação abrangente.

O Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) foi criado pelo Presidente da República a fim de implantar as medidas destinadas a aumentar a transparência, eficiência e profissionalismo no processo regulatório, promover a aplicação da análise de impacto regulatório e obter uma melhor qualidade da regulação (ver OCDE, 2008f). Carreiras foram criadas para fortalecer as agências reguladoras e concursos foram abertos para essas posições.

Finalmente, um "Grupo de Notáveis Juristas" foi contratado para fazer propostas para reformular a legislação administrativa do setor público brasileiro, feita de camadas de legislação muitas vezes incoerente, e, ao mesmo tempo, estruturas muito rígidas que tratam todas as formas de organização do setor público (ministérios, autarquias, fundações, agências, empresas públicas, organizações sociais, serviços sociais autônomos, etc.) de maneira relativamente semelhante. Seu relatório de propostas foi enviado à Presidência para ser analisado e discutido.

Notas

1. Para mais informações consulte: *www2.camara.gov.br/comissoes/permanentes/index.html.*
2. As forças armadas são parte do poder executivo, mas não pertencem ao funcionalismo público.
3. Por lei, o Banco Central é uma autarquia, mas o seu presidente tem status ministerial (ele é o único ministro de Estado que tem de ser aprovado pelo Senado antes de assumir sua posição).
4. Em 1998, o Congresso promulgou a Lei 9.649, que autoriza o presidente a decretar a qualificação de uma autarquia como agência executiva. As primeiras agências executivas criadas sob este regime foram agências reguladoras tais como a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).
5. Para uma discussão completa sobre as agências reguladoras, ver OCDE (2008f), p. 210.
6. A LDO deve ser aprovada e promulgada pelo Congresso anualmente.
7. Em 31 de agosto de 2009, quatro projetos foram enviados ao Congresso para introduzir os acordos de partilha no Brasil e para criar uma empresa pública para gerir esses novos acordos e um novo fundo soberano para lidar com as receitas futuras de petróleo e gás.
8. Em 1987, havia 750 000 servidores públicos e empregados públicos, dos quais apenas 120 000 tinham sido contratados por concurso.
9. Lei 8112/1990.
10. Foi coordenada por Luiz Carlos Bresser Pereira, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado durante o governo Fernando Henrique Cardoso.
11. A fim de melhorar a capacidade do Estado em infra-estrutura, o governo brasileiro criou as carreiras de Analista de Infraestrutura e Especialista em Infraestrutura Sênior, inicialmente com 300 vagas para ambas em 2007. Em 2008, esse número aumentou para 884 vagas.

Capítulo 1
Planejamento e gestão da força de trabalho

Um bom planejamento é uma característica da gestão moderna e dinâmica de recursos humanos. Este capítulo analisa os principais pontos fortes e as oportunidades de planejamento de pessoal no governo federal brasileiro, à luz da experiência de países da OCDE. A discussão inclui: o tamanho e os custos da força de trabalho no governo federal, a metodologia da contabilidade dos servidores públicos e seus custos, os desafios de um adequado planejamento estratégico de pessoal, a promoção de uma abordagem conjunta de governo para aumentar a eficiência e reduzir os custos do conjunto de servidores públicos, o sistema de pagamentos como parte da estratégia de gestão de custos, o papel dos sindicatos na definição das condições de trabalho, a necessidade de ajustar o serviço público ao envelhecimento da sociedade e da força de trabalho, a modernização do sistema público de previdência social; e a promoção da diversidade como uma estratégia para garantir as competências e habilidades certas no serviço público.

A força de trabalho do governo está em constante circulação: os servidores entram, saem e se movimentam entre as organizações governamentais, mudando as competências e qualificações das organizações. A força de trabalho do governo é afetada por mudanças no mercado de trabalho geral, que pode, por sua vez e por seu tamanho, também afetar a oferta de trabalho qualitativa e quantitativamente.

Um bom trabalho de planejamento é indispensável caso os governos queiram manter uma força de trabalho estruturada e representativa de tamanho adequado, capaz de satisfazer as diferentes necessidades das organizações governamentais com melhor custo-benefício. Um bom trabalho de planejamento exige informação de alta qualidade e discussões ligadas a estratégias organizacionais, preocupações de eficiência e modalidades de organização que apoiem as decisões de pessoal de forma eficiente.

Os objetivos da gestão estratégica da força de trabalho são:

- fortalecer os serviços e as capacidades dos ministérios para a gestão estratégica da força de trabalho e tornar os gestores responsáveis pela gestão estratégica de sua força de trabalho;
- garantir a adequação da força de trabalho com a missão das organizações;
- promover metas de governo globais em termos de planejamento dos recursos humanos, especialmente quantidade e custos;
- promover metas de governo globais em termos da diversidade, competências e nível de educação.

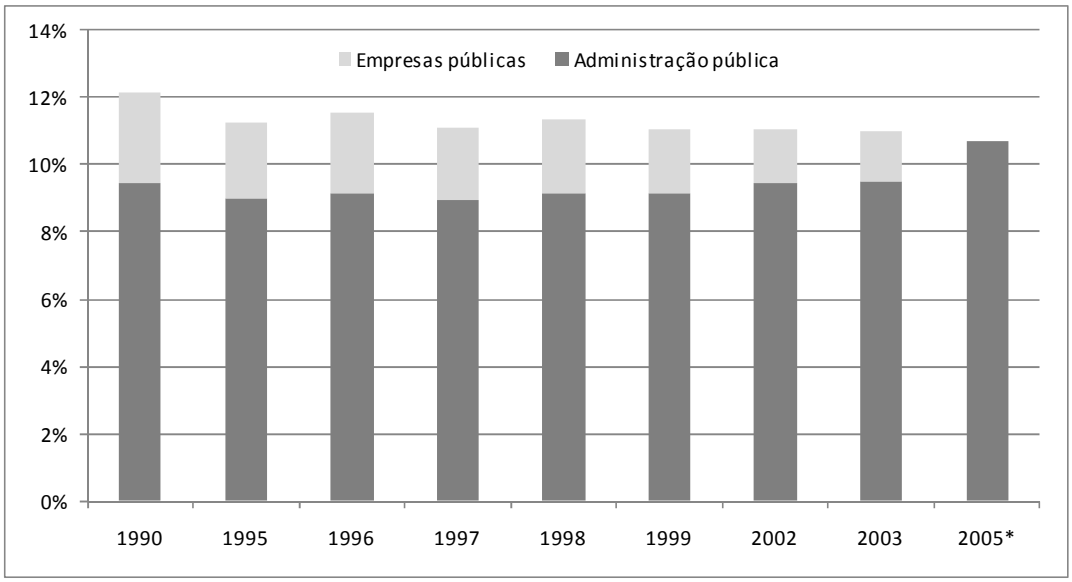
O planejamento da força de trabalho requer um bom gerenciamento do número de servidores, despesas e competências, alinhamento do planejamento de estratégias de trabalho com a estratégia de cada organização governamental, flexibilidade na gestão da força de trabalho, uma perspectiva global do governo sobre a atribuição nos diversos setores e do tamanho e custo da força de trabalho e a prestação de contas dos gestores em termos de planejamento de trabalho.

1.1. A dimensão e o custo da força de trabalho do governo federal do Brasil

Uma força pública de trabalho relativamente pequena (em todos os níveis de governo, incluindo o governo federal, estados e municípios)

O nível de emprego nas administrações públicas e empresas públicas (o "setor público" no Sistema de Contas Nacionais[1]) têm sido bastante estáveis no Brasil. Entre 1995 e 2005, ele tem representado cerca de 10% do total de empregos da economia (ver Figura 1.1). Embora dados relevantes não estejam disponíveis para o nível estadual, as evidências indicam que essa percentual provavelmente aumentou desde 2005: dados para o nível federal e municípios indicam um aumento mais rápido dos empregos no governo em geral do que no resto da economia (um aumento de mais de 10% entre 2005 e 2008 contra o aumento de mais de um 4% do emprego no total da economia). O total de empregos no governo pode ser estimado em cerca de 10-11% do total de empregos no Brasil em 2008, e considerando as empresas públicas, em cerca de 11-12%, em comparação com uma média de cerca de 22% nos países membros da OCDE.[2]

Figura 1.1. Participação do emprego no setor público no total de empregos no Brasil ao longo do tempo



* Observação: Os dados de 2005 são extraídos de Pessoa, Eneuton *et al.* (2009), "Emprego Público no Brasil: comparação internacional e evolução recente", *Comunicado da Presidência*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n° 19, 30 de março de 2009. Os dados são do emprego nas administrações públicas e empresas públicas, e não são diferenciados.

Fonte: OIT Labourstat, ONU UNSD Estatísticas Demográficas, IBGE.

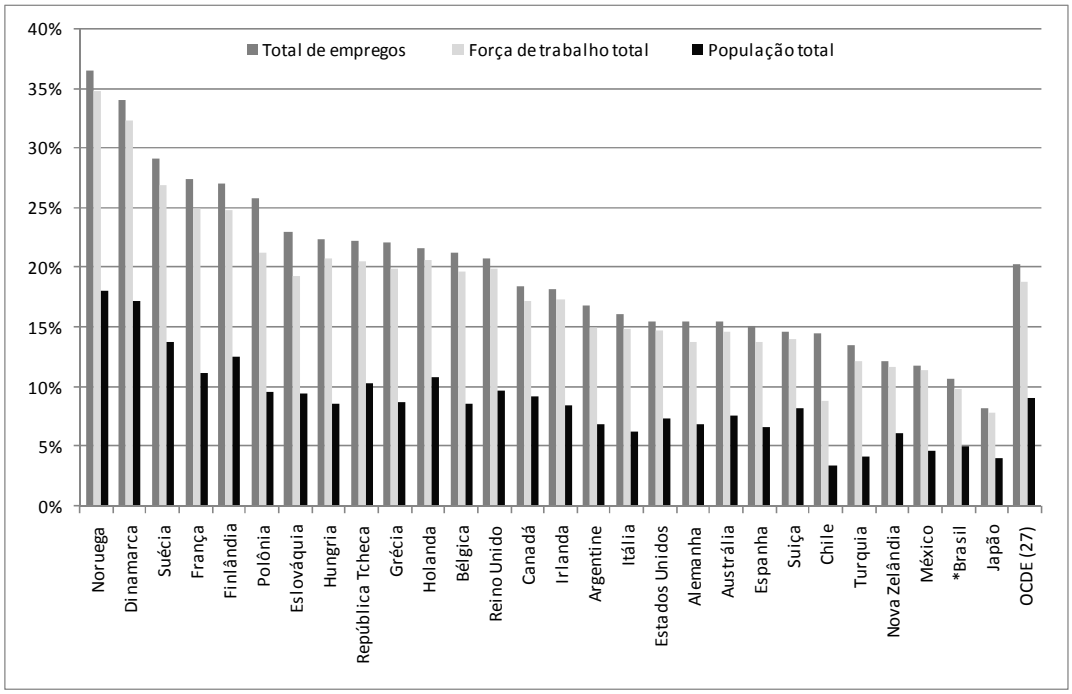
Comparada aos países membros da OCDE, a proporção da força de trabalho do setor público nos empregos totais é bastante reduzida (ver Figura 1.2).

No entanto, os números efetivos do emprego do setor público tendem a dar uma imagem errada da margem de manobra do governo no Brasil, em comparação com os países membros da OCDE, pelos seguintes motivos:

- Primeiro, a estabilidade do emprego na administração pública como percentual do emprego total esconde o fato de que o emprego público em geral tem aumentado em números absolutos, 12% de 1990 a 1999, mais de 15% entre 1999 e 2003, e 10% entre 2005 e 2008, a nível federal e nos municípios.[3] Alguns argumentam que, à medida que o emprego e o crescimento demográfico aumentam, o número de servidores do governo deve aumentar. No entanto, a menos que haja melhorias de quantidade ou qualidade na prestação de serviços, não há necessidade de crescimento do número de servidores públicos na mesma proporção do emprego na economia porque os assuntos do governo e o serviço público se beneficiam de economias de escala. No Brasil, o aumento do emprego na administração pública pode ser legítimo no contexto da história passada em matéria de reforço das capacidades do governo e com o objetivo de melhorar o acesso aos serviços, nomeadamente nos setores da saúde e educação, mas estes aumentos precisam ser monitorados muito de perto.[4]

Figura 1.2. Emprego no setor público como proporção dos empregos totais, a força de trabalho e a população nos países selecionados

2005



Nota: Os dados do Brasil sobre o emprego no setor público são extraídos de Pessoa, Eneuton *et al.* (2009), "Emprego público no Brasil: comparação internacional e evolução recente", *Comunicado da Presidência*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n° 19, 30 de março de 2009.

Fonte: OCDE LFS, OIT Labourstat.

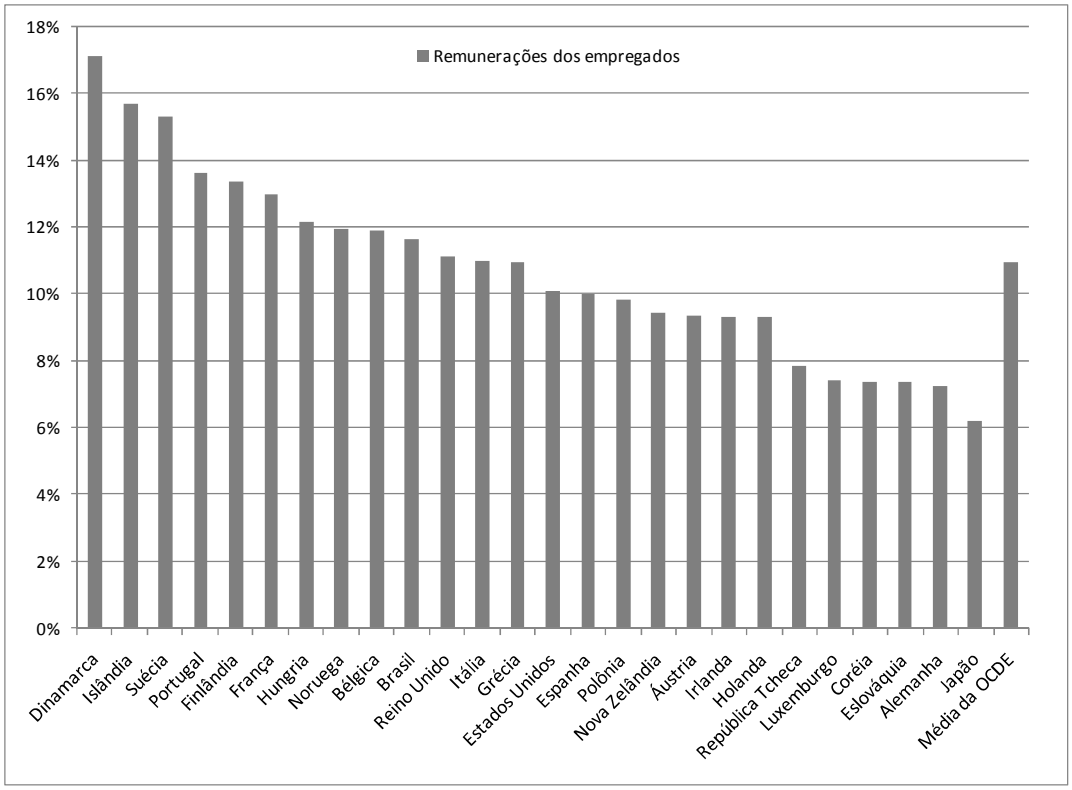
- Em segundo lugar, com os aumentos do emprego no setor público (incluindo o emprego na administração pública e empresas públicas), o emprego no governo a rigor tem aumentado significativamente mais, dada a queda no emprego nas empresas governamentais, provavelmente devido à ampla privatização desde o início de 1990.

Uma força de trabalho governamental relativamente cara para a economia

Além disso, embora os servidores públicos representem uma parcela relativamente pequena dos empregos totais, a mão de obra governamental é cara. As despesas de pessoal respondem por 12% do PIB (empresas públicas excluídas),[5] um valor bastante alto em comparação com os países membros da OCDE (ver Figuras 1.3 e 1.4). No entanto, desde 2000, o custo da força de trabalho do governo aumentou apenas moderadamente em termos absolutos,[6] provavelmente devido ao aumento do número de servidores.

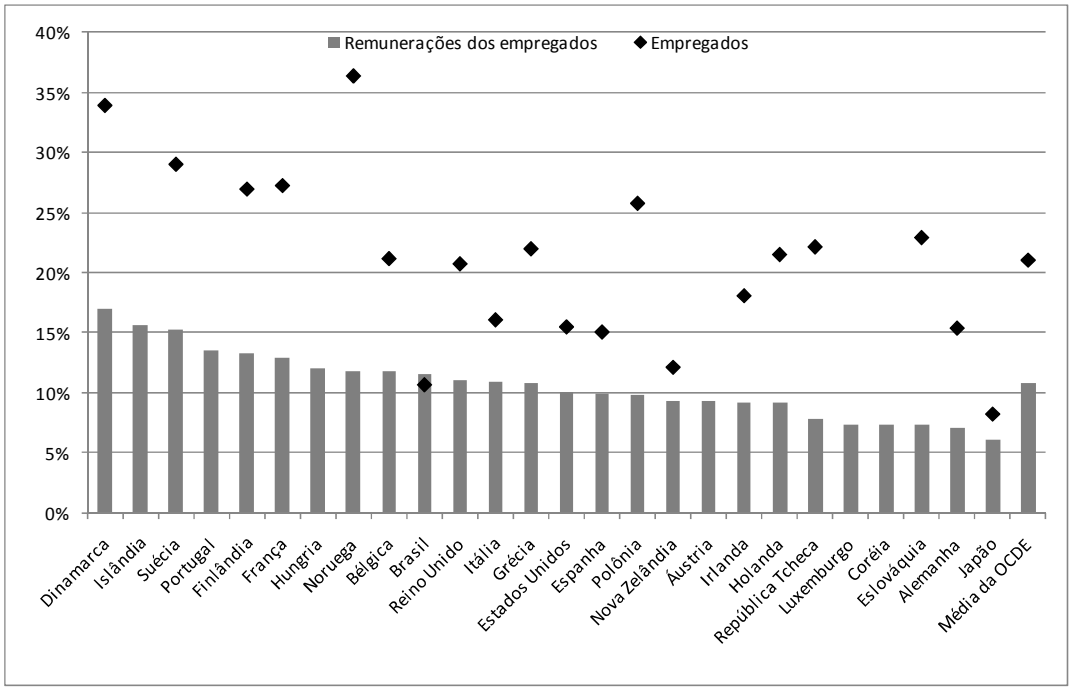
Figura 1.3. Remunerações dos servidores do governo em geral como porcentual do PIB

2006



Fonte: OCDE, IBGE.

Figura 1.4. Remunerações dos servidores das administrações públicas em geral como percentual do PIB (2006) e parcela do emprego no governo em geral no emprego total (2005)

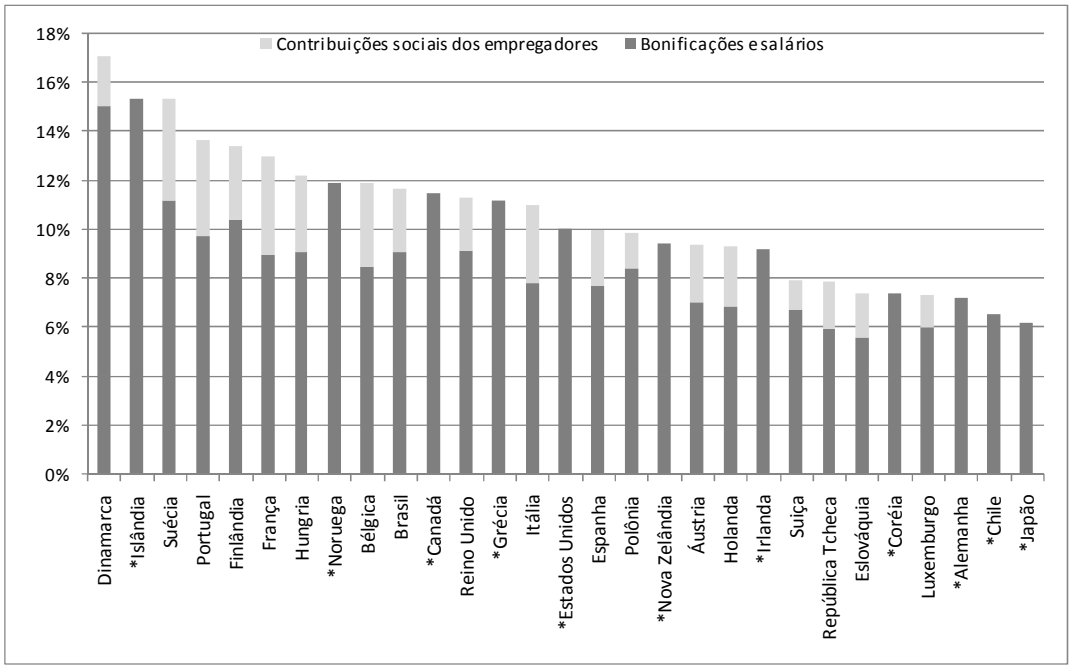


Fonte: OCDE, IBGE.

Mesmo quando se considera apenas os salários e contribuições sociais, e excluindo as contribuições sociais do empregador (incluindo aposentadorias e pensões), a situação continua a ser relativamente semelhante, mostrando que não é apenas o nível das contribuições do governo brasileiro para a previdência social e as aposentadorias e pensões que fazem a diferença nos custos salariais de servidores do governo em relação aos países membros da OCDE (ver Figura 1.5).

Figura 1.5. Participação da remuneraçã dos servidores das administrações públicas em percentual do PIB, divididos entre contribuições sociais dos empregadores e ordenados e sálarios

2006



* Incluem as contribuições sociais dos empregadores.

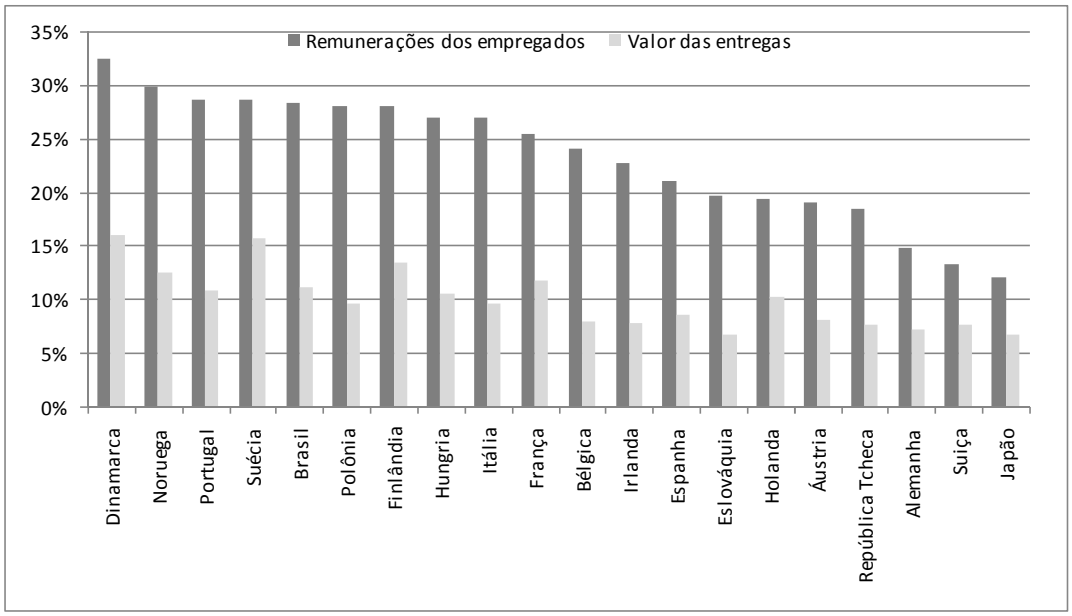
Fonte: OCDE, IBGE.

Atualmente, 28% dos custos salariais da economia brasileira como um todo são pagos aos servidores públicos (excluindo as empresas públicas), uma alta participação em comparação aos países membros da OCDE. No entanto, as entregas do governo[7] representam apenas 11% da produção econômica total, e apenas cerca de 10% da população são servidores do governo em geral (excluídas as empresas públicas) (ver Figura 1.6). Esta situação deve-se principalmente às diferenças de salários médios entre os setores público e privado,[8] que resultam de uma combinação de fatores que incluem nomeadamente a estrutura de salários com algumas remunerações muito baixas no setor privado para determinadas tarefas, uma maior proporção de posições qualificadas no setor público, e também uma escolha recente por melhores remunerações aos servidores públicos em cargos essenciais para atrair os melhores candidatos, motivar o seu empenho e reduzir o volume de saídas.

No entanto, a proporção dos custos salariais e as entregas do governo em geral é bastante semelhante à dos países membros da OCDE (ver Figura 1.6), o que indica que outros tipos de gastos do governo são relativamente elevados.

Figura 1.6. Remunerações dos servidores e entregas a preços base entre o governo em geral e o total da economia em países selecionados

2005



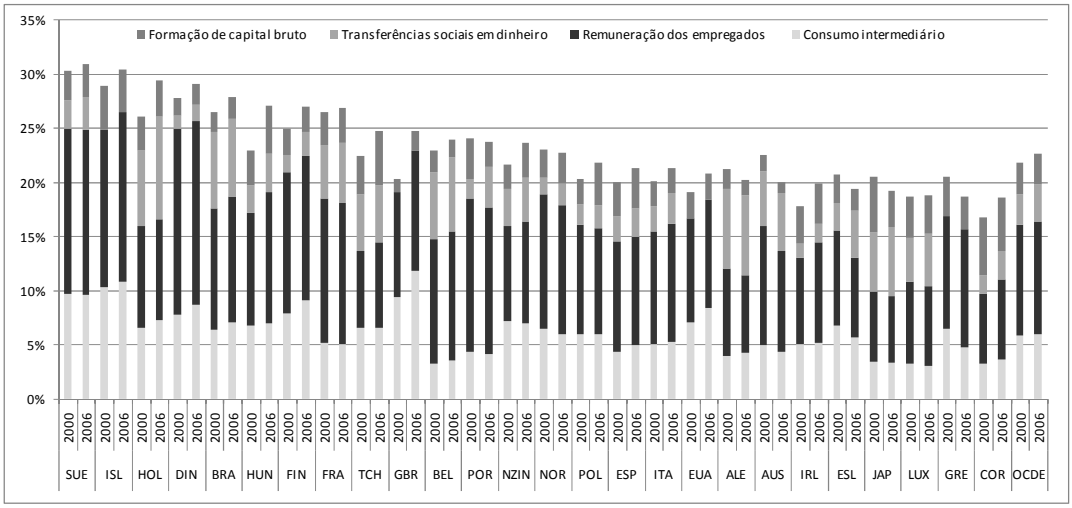
Fonte: OCDE, Dados Oficiais dos Países nas Contas Nacionais das Nações Unidas.

O custo de produção de serviços financiados pelo governo como percentual do PIB[9] também é elevada no Brasil em comparação com os países membros da OCDE. Além dos altos custos salariais de servidores do governo geral, o custo dos bens e serviços produzidos por organizações não governamentais em geral (principalmente do setor privado) e financiado pelo governo proporcionalmente ao PIB também é alto (ver Figuras 1.7 e 1.8).[10]

O custo de produção de bens e serviços financiados pelo governo também aumentou desde 2000 em percentual do PIB e em volume, principalmente devido ao aumento dos custos de bens e serviços financiados pelo governo e produzidos pelo setor privado e empresas públicas.

Figura 1.7. Custos gerais de produção do governo como percentual do PIB

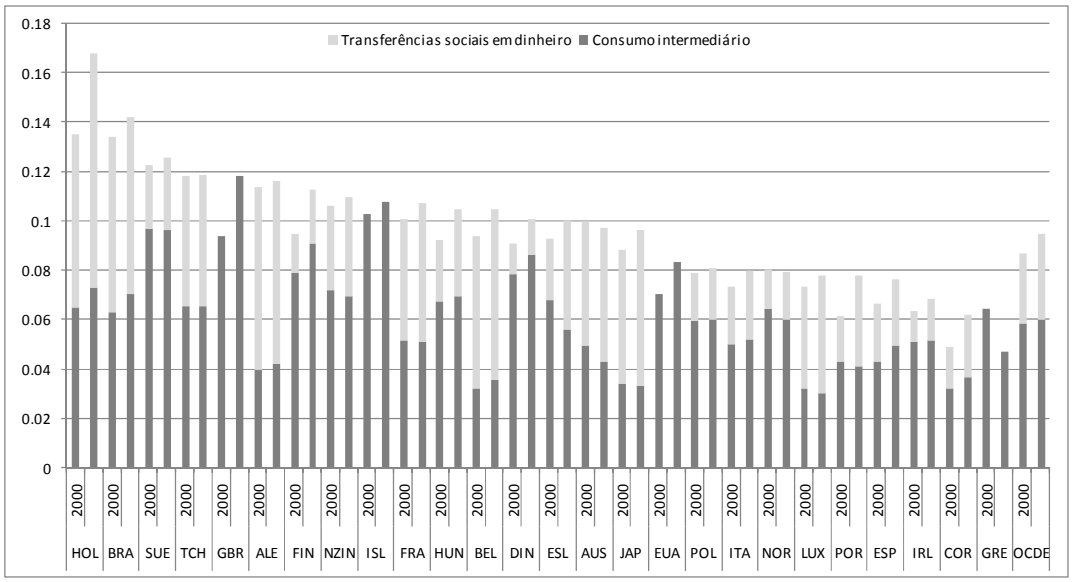
2000 e 2006



Fonte: OCDE, IBGE.

Figura 1.8. Custos dos bens e serviços produzidos por organizações não governamentais em geral (principalmente do setor privado) e financiados pelo governo (consumo intermediário do governo em geral e transferências sociais em dinheiro) como proporção do PIB

2000 e 2006



Fonte: OCDE, IBGE.

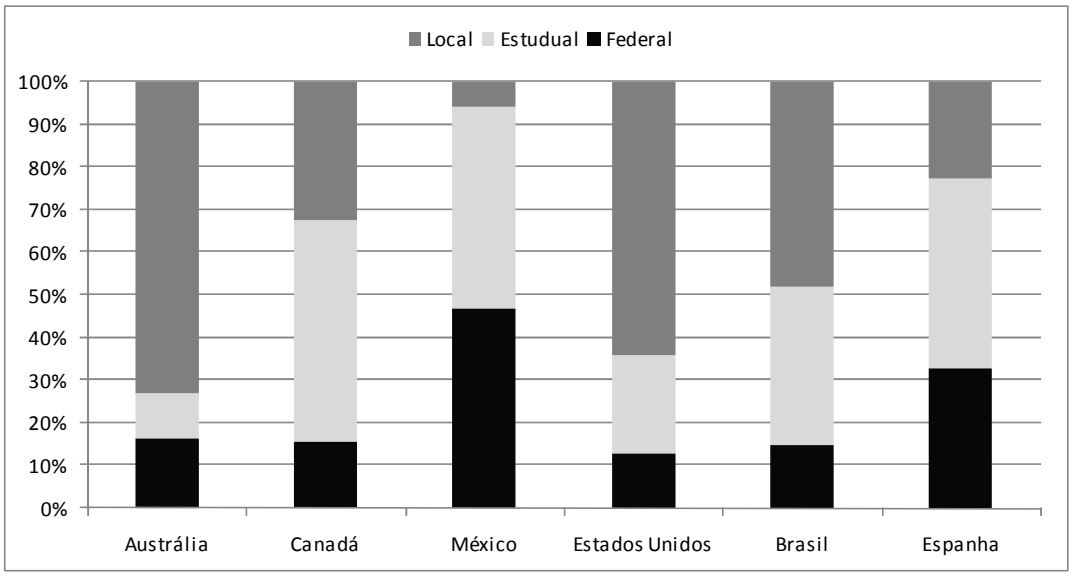
No Brasil, portanto, a gestão da força de trabalho e, especialmente, a alocação de pessoal entre as políticas setoriais e prioridades são estruturalmente importantes dado que os custos da força de trabalho e de produção de bens e serviços financiados pelo governo têm um peso importante na economia. Isto coloca uma grande responsabilidade sobre os governos em todos os níveis para gerenciar o tamanho, composição e distribuição da força de trabalho de forma eficaz, comumente chamada de gestão estratégica da força de trabalho. Considerando os ganhos de produtividade globais da economia, os aumentos dos custos e do tamanho da força de trabalho do governo devem ser acompanhados por mais do que melhorias proporcionais no acesso e na qualidade dos serviços públicos, na regulamentação e na elaboração de políticas.

A dimensão e o custo da força de trabalho no governo federal

O Brasil tem uma proporção de trabalhadores assalariados do setor público em nível federal bastante semelhante à de outros países federativos (ver Figura 1.9). Este percentual diminuiu de cerca de 20% para cerca de 15% entre 1990 e 2003 (incluindo as empresas estatais) e, desde então, provavelmente, permaneceu o mesmo. Os dados após 2003 não estão disponíveis. O recente artigo de Moraes *et al.* (2008) constatou que, no final de 2008, os servidores federais representavam aproximadamente 15% dos trabalhadores do setor público (Moraes, M., T. Silva, e P. Costa, 2008).

Figura 1.9. Participação dos trabalhadores do setor público em differentes níveis de governo em alguns países federativos

2003

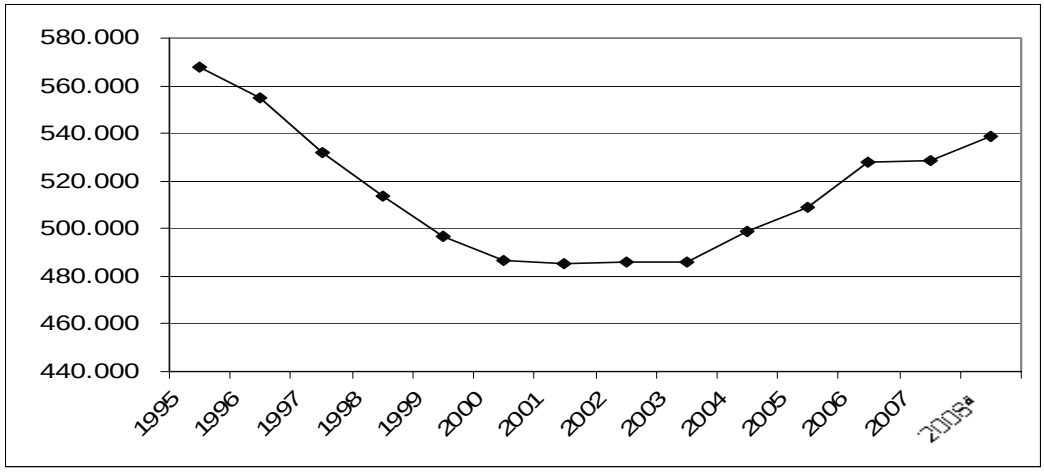


Fonte: OCDE LFS, OIT Labourstat.

O número de servidores do governo federal no poder executivo diminuiu significativamente entre 1995 e 2003 e tem aumentando desde então (ver Figura 1.10).

Figura 1.10. Numero de servidores do governo federal no executivo

1995-2008



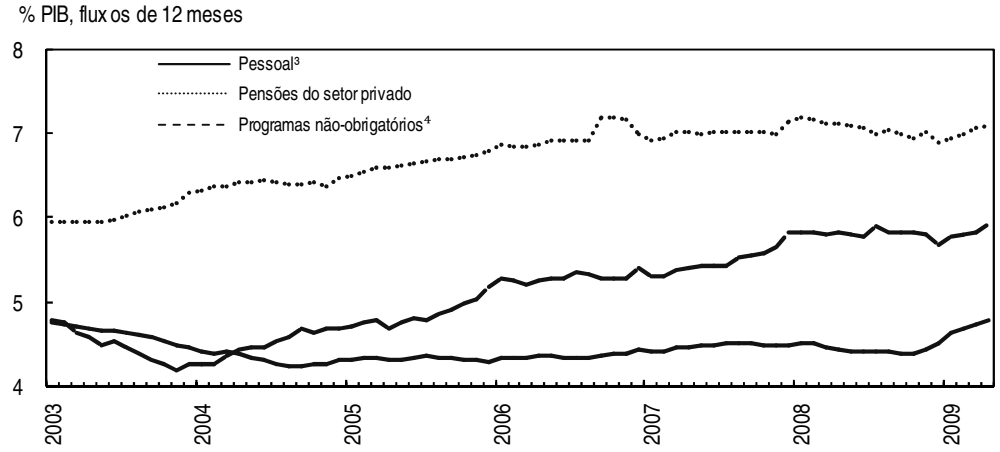
Fonte: Moraes, M. *et al.* (2008), "O mito do inchaço da força de trabalho do Executivo Federal", *Revista Res Pvblica*, Vol. 7 No. 2, julho-dezembro.

Ao mesmo tempo, as despesas com pessoal (incluindo aposentadorias e pensões) têm aumentado desde 2004, após as contrações nos primeiros anos do governo Lula, devido ao aumento da inflação conjugado com a moderação do salário nominal para apoiar a consolidação do orçamento (OCDE, 2009b: 54) (ver Figura 1.11).

O recente aumento dos custos com pessoal do governo federal tem sido devido a diversos fatores, incluindo o aumento no número de trabalhadores em áreas prioritárias, as mudanças no nível de qualificação do pessoal, as negociações salariais e os aumentos nos pagamentos das aposentadorias. Desde 2008, em consonância com as reformas que têm afetado os planos de carreira e os aumentos de remuneração, os custos salariais têm aumentado consideravelmente e continuarão a fazê-lo na medida em que as mudanças anunciadas sejam implantadas até o fim 2012.

Globalmente, a quantidade e o custo dos servidores públicos no Brasil (em todos os níveis de governo) tem se mantido relativamente estável ao longo dos anos, e até recentemente, o governo federal foi um fator de estabilidade do total do emprego público (em todos os níveis de governo). No entanto, como mencionado, os custos dos servidores públicos (em todos os níveis de governo) são elevados, especialmente tendo em consideração a proporção relativamente grande de produção de bens e serviços fornecidos pelo setor privado com financiamento governamental. O elevado crescimento econômico nos últimos anos escondeu esta questão. No futuro, porém, como o governo possui novos compromissos salariais e, com o aumento nos pagamentos de aposentadorias, o custo da força de trabalho federal pode ser um peso ainda maior, especialmente se o crescimento econômico diminuir.

Figura 1.11. Gastos federais selecionados,[1,2] incluindo pessoal



1. Calculado como a receita de impostos menos o excedente orçamentário primário do governo como um todo.

2. Calculado como receitas fiscais mais o saldo orçamentário geral (nominal) do governo como um todo.

3. Inclui aposentadorias aos servidores aposentados.

4. Refere-se a "Outros OCCs" na documentação do orçamento brasileiro e também inclui os gastos obrigatórios selecionados em meios – transferências de assistência social aos idosos e deficientes (LOAS e RMV).

Fonte: IPEA (IPEADATA); OCDE (2009b), *Estudos Econômicos da OCDE: Brasil,* p. 55.

Isso não quer dizer que os aumentos de custos no governo federal não têm sido legítimos. Uma grande parte do aumento do número de servidores teve lugar na educação, saúde, segurança e infraestrutura e pode ser perfeitamente legítimo considerando um melhor acesso e possíveis melhorias no fornecimento de serviços. Eles acompanham décadas de poucos investimentos em capacidade em virtude da regularização de um grande número de servidores por meio de procedimentos não competitivos (após a instituição do regime único para os servidores públicos em 1987 e posterior revisão em 1990), nem todos com as qualificações necessárias, e por meio de sucessivas políticas de congelamento de demissões e contratações. Os servidores relatam que os aumentos salariais também foram necessários, dado que os servidores públicos consumavam ser mal pagos. Tal como para o resto das ocupações no governo pelo país, é necessária uma compreensão clara desses aumentos de custos, que devem justificados por um melhor acesso e maior qualidade dos serviços públicos, da regulação e da execução de políticas.

1.2. Prestação de contas da quantidade de servidores públicos e seus custos

A experiência dos países membros da OCDE

O planejamento da força de trabalho começa com a boa prestação de contas em termos de sua quantidade e seus custos. Para a maioria dos países avançados da OCDE, e ao contrário de um número de economias em transição, a prestação de contas do tamanho

da força de trabalho não é um desafio significativo. A maioria dos governos nacionais sabe quantos servidores têm e quantos servidores outros níveis do governo podem ter. Os dados são centralizados pelos ministérios do trabalho e muitas vezes também pela agência nacional de estatística, embora muitas vezes com metodologias diferentes e, portanto, números diferentes.

Os desafios que restam sobre esses dados entre os países membros da OCDE incluem:

- Poucos países têm dados em faixas equivalentes de trabalho em tempo integral. Isto significa que os dados não levam em conta as diferenças no nível de emprego de meio período.
- Em alguns países, há problemas metodológicos com a definição de "governo" para o número de servidores, tornando os dados às vezes de difícil comparação entre os países e a análise estatística do tamanho de emprego do governo muito complexa.

Hoje, um dos desafios para as organizações centrais é controlar o número de servidores num contexto de aumento da utilização de subcontratação de serviços e de trabalhadores temporários. Com o uso crescente do setor privado na produção de bens e serviços financiados pelo governo, a quantidade e os custos dos servidores do governo devem diminuir (considerando-se bens produzidos com níveis e qualidade semelhantes).

Idealmente, as organizações de governo devem controlar os custos de produção de bens e serviços ao longo do tempo, incluindo os custos com pessoal e os custos dos bens e serviços produzidos pelo setor privado e financiados pelo governo. As alterações na força de trabalho devem levar em conta essas informações. Vários países estão fazendo esforços para contar todos os seus consultores temporários, mas ainda não há nenhum bom exemplo de país que tenha monitorado os custos de produção financiados pelo governo de bens e serviços para o planejamento estratégico da força de trabalho. Existe um acordo entre os países membros da OCDE, no entanto, de que os países devem se mover nesta direção, a fim de impedir o aumento não planejado no custo de produção dos serviços.

A situação no Brasil

Os dados sobre o governo federal

O governo federal do Brasil tem impressionantes conjuntos de dados sobre o serviço público em nível federal, que mostram uma imagem clara do número de servidores e dos custos salariais totais. Os dados detalhados estão disponíveis na Internet, incluindo dados sobre as empresas públicas. Os dados não são equivalentes para o emprego em tempo integral, mas isso pode ser menos importante no Brasil do que em outros países, dado que o percentual de pessoal com emprego de meio período é muito limitado.

O Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) foi criado em 1989, e é utilizado por gestores de recursos humanos das instituições do governo federal. Ele funciona de forma descentralizada sob o controle central e tem sido constantemente melhorado para aumentar a transparência, o acesso dos servidores públicos e a eficiência.

Embora o sistema não seja compatível com o sistema de pagamentos do Ministério da Fazenda e com o sistema integrado de dados orçamentários, como em muitos países membros da OCDE, o sistema funciona muito bem para rastrear informações sobre o

serviço público federal e prestar contas sobre o tamanho e o custo do serviço público federal e sua folha de pagamento.

O planejamento da força de trabalho também parece ser bastante transparente, como projeções da força de trabalho incluídas em uma parte específica da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Anexo 2 do Orçamento), discutida e aprovada pelo Congresso Nacional. A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda é o órgão central do sistema de gestão financeira federal e do sistema de prestação de contas federal, disponibilizando o número de pessoal em cada órgão da administração federal, incluindo órgãos do judiciário federal, a Câmara dos Deputados e o Senado federal.

Além disso, em comparação com muitos países membros da OCDE, o governo federal gerencia a subcontratação de serviços muito bem. Ministérios, e mesmo empresas públicas, parecem conhecer relativamente bem a extensão dos serviços contratados externamente. Estes também são objeto de inúmeros controles, incluindo do Tribunal de Contas da União. Os custos e dados históricos podem assim ser integrados nos processos de planejamento estratégico da força de trabalho para acompanhar os custos globais de produção de serviços.

O governo federal sistematicamente conta os aposentados e pensionistas como sua força de trabalho ativa. Na verdade, eles estão incluídos na folha de pagamento e de despesas de pessoal (a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece um limite máximo de despesas de pessoal e exige que sua remuneração seja contabilizada da mesma forma que a remuneração do pessoal ativo). Enquanto muitos outros países estão se esforçando para tornar o empregador público mais responsável pelos custos das aposentadorias futuras, o Brasil é excepcional na medida em que as aposentadorias e as pensões do setor público são administradas por vários departamentos e ministérios. Enquanto isso certamente ajuda a melhorar a prestação de contas de gestão de custos das futuras aposentadorias, provavelmente também dilui a responsabilidade da gestão pelo planejamento da força de trabalho, na medida em que grande participação dos custos de trabalho é fixa, e é também uma fonte de confusão em relação à quantidade de pessoal e seus custos no general.

Finalmente, o governo federal está colocando diversos recursos para auditar e controlar a regularidade de pagamentos. Enquanto os sistemas informatizados são bastante sofisticados, diferentes organizações estão encarregadas de controlar a regularidade dos pagamentos, incluindo a Secretaria de Recursos Humanos (SRH), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que realiza auditorias mensais, e o Tribunal de Contas da União, que controla 110 000 ações de pessoal por ano (dos quais 60 000 são controlados por computador). Este ainda é um processo de controle rígido que o governo pode desejar tornar mais flexível a fim de avançar para auditorias cada vez mais eficientes e baseadas no risco, a fim de aumentar a eficiência e permitir maior foco nas questões estratégicas. Esforços têm sido feitos nesta área e devem ser continuamente desenvolvidos.

Quadro 1.1. O banco de dados integrado de administração de pessoal no Brasil

O Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos, SIAPE, é uma base de dados online e a principal ferramenta de gestão dos servidores públicos da administração federal. Hoje, ele contém informações sobre 1.3 milhões de servidores da ativa, aposentados e pensionistas em 231 organizações, incluindo a administração federal, organizações de ensino federal, antigos territórios federais, autarquias, fundações públicas, empresas e sociedades de economia mista. Ele não inclui o Ministério Público da União, Banco Central, as empresas públicas e sociedades de economia mista que não recebem dinheiro do Tesouro para o pagamento de seus servidores, ou os servidores das embaixadas.

Dados do SIAPE são publicados todos os meses pela SRH no Boletim Estatístico de Pessoal. Tanto os números mais recentes quanto os números anteriores estão disponíveis no site *www.servidor.gov.br/publicacao/ index.htm*. A publicação é organizada em seções com dados sobre as despesas de folha de pagamento, número de pessoas na folha de pagamento, níveis de remuneração para cada carreira, concursos e aposentadorias.

Há também uma seção com dados sobre cargos de confiança (Cargos e Funções de Confiança e Gratificações), que envolve 78 269 pessoas. Entre eles estão os 20 664 cargos do quadro especial de gestão (Grupo-Direção e Assessoramento, DAS). Além disso, 22 787 estão listados como estagiários. A Tabela 1.1 nesta publicação contém o número de pessoas na folha de pagamento dividida nos diferentes níveis do governo, e em pessoal da ativa, aposentados e pensionistas.

Fonte: Discussões das missões.

Dados sobre outros níveis de governo

O tamanho e o custo do serviço público federal são significativos apenas quando comparados com as responsabilidades do governo federal. Além disso, o governo federal tem uma responsabilidade especial para manter a fluidez do mercado de trabalho em todo o país, e tem um forte interesse no acompanhamento do emprego público no país como um todo (OCDE, 2008g).

Em relação ao controle dos níveis de emprego nos estados e municípios brasileiros, limites sobre de custeio de pessoal foram criados para evitar o excessivo crescimento de longo prazo no mercado de trabalho do governo. A divulgação dos números parece fraca, mas a recente comunicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) é um contraexemplo que dá uma análise bastante detalhada das mudanças no emprego público total (IPEA, 2009).

Sugestões para reformas futuras

Como mencionado anteriormente, o governo federal gerencia de forma eficiente o tamanho e o custo do emprego público no governo federal. O governo também tem bons dados sobre os serviços contratados, que podem ajudar a controlar os custos totais de produção dos seus produtos e serviços, incluindo o setor privado, e ligar os números do conjunto de servidores públicos com as mudanças na atribuição de responsabilidades para entregar serviços financiados pelo governo ao setor privado.

O problema para o governo federal será continuar mantendo o detalhamento da quantidade de servidores e suas despesas no âmbito da modernização dos processos de governo, especialmente na medida em que o Brasil busca uma maior delegação de autoridade sobre os recursos humanos aos gerentes e diretores de ministérios e agências. Em particular, governos como o Canadá relatam que, desde que os orçamentos salariais e não salariais foram administrados em conjunto, tornou-se mais difícil controlar o número de pessoas empregadas.[11]

Outro desafio para o governo é colocar a prestação de contas dos servidores do setor público em uma perspectiva mais estratégica. Este não é apenas uma questão de controle e regularidade. Estes dados devem ser utilizadas pelos gestores ao decidir sobre a forma de prestação de serviços e como gerenciar sua força de trabalho. Uma possibilidade seria a criação de um observatório do serviço público, como o da França, que segue tendências gerais em termos de emprego público, a demografia de serviço público e a alocação da força de trabalho nos diversos setores. É um ator importante nos esforços para modernizar o governo e tem desenvolvido várias iniciativas no campo do planejamento de pessoal (ver Quadro 1.2) Tal observatório é crível apenas se não se reportar apenas ao seu ministro e diretor imediato, mas também a um "conselho" com uma ampla gama de atores que representam o conjunto do governo. Também deve ser envolvido na maioria das reformas da gestão pública do governo que afetem a gestão do pessoal.

Além disso, como mencionado anteriormente, o Brasil poderia desenvolver um monitoramento de primeira qualidade do custo de produção dos bens e serviços financiados pelo governo, incluindo os custos salariais dos servidores públicos e os de produção de serviços pelo setor privado. Esta iniciativa pode ser parte dos esforços em curso sob a égide do Ministério da Fazenda para produzir um sistema de prestação de contas geral da administração pública (incluindo a força de trabalho).

Idealmente, ele também poderia desempenhar um papel no controle do número de servidores públicos no país, a fim de avaliar o peso do emprego público no mercado de trabalho. Os países membros da OCDE, como Bélgica, Dinamarca, Espanha e França estão realizando a avaliação e análise do número de servidores públicos por todo o governo. O objetivo é acompanhar os números globais e estar em condições de avaliar o impacto sobre o mercado de trabalho, bem como desenvolver um diálogo sobre a gestão dos recursos humanos em todos os níveis de governo.

1.3. Planejamento estratégico da força de trabalho

A experiência dos países membros da OCDE

Ligando o planejamento da força de trabalho às estratégias das organizações

Nas últimas duas décadas, a maioria dos países membros da OCDE têm se movido no sentido de medir o desempenho das suas organizações, incluindo por meio do orçamento por desempenho. Este não é um processo fácil, dado que estabelecer objetivos e medir seu progresso exige grandes habilidades de gestão e processos para manter a coerência. A gestão do desempenho também exige o aumento da flexibilidade da gestão, sem a qual os indicadores de desempenho podem se tornar apenas outra camada de controle e restringir a liberdade de gestão. Se não for implantado corretamente, os ministérios e agências podem buscar oportunidades para definir suas próprias metas em detrimento do conjunto

de estratégias do governo e tentar diminuir sua responsabilidade para com o uso dos recursos governamentais.

Quadro 1.2. O Observatório do serviço público na França

O Observatório foi criado em 2000 para coletar, analisar e disseminar informações sobre o serviço público da França para o governo nacional, mas também para os hospitais, regiões e governos locais.

Ele é considerado um fórum de diálogo e intercâmbio entre os tomadores de decisão e é composto por:

- um conselho de orientação, presidido pelo ministro para o serviço público, incluindo parlamentares, diretores de vários ministérios, representantes eleitos dos governos locais, e vários organismos e sindicatos;
- comissão técnica, co-presidida pelo diretor-geral encarregado do serviço público e pelo chefe da agência nacional de estatística e as diferentes administrações técnicas.

O secretariado-geral do observatório está administrativamente abaixo do diretor geral da função pública.

Suas funções principais são:

- assegurar um maior grau de transparência e compreensão dos números do serviço público e suas tendências por meio da concepção de novos modos de contagem de servidores públicos, ligando estes números às mudanças na economia, requisitos de competência, etc. O Observatório também tem uma política de publicação dinâmica, com uma publicação anual sobre o estado do serviço público que se tornou uma referência para os tomadores de decisão envolvidos nas reformas do governo.
- pôr em prática o planejamento de novas contratações por cargos, número de servidores e competências.

Além disso, o observatório participa de muitas redes e grupos de trabalho sobre a modernização do serviço público como parte das iniciativas para modernizar o governo na França.

Fonte: www.fonction-publique.gouv.fr, consultado em agosto de 2009.

Quando em funcionamento, os resultados de desempenho são utilizados tanto internamente pelos ministérios e órgãos para definir as prioridades dos programas, alocarem recursos (incluindo pessoal) e alterarem processos de trabalho, quanto para a prestação de contas orientada para o governo como um todo e para a sociedade.

Os recursos humanos e o planejamento da força de trabalho têm sido uma parte integrante do quadro de gestão por desempenho das organizações. Isso tem sido fácil em sistemas baseados em posições e em países com sistemas de gestão dos recursos humanos tradicionalmente descentralizados, como Canadá, Nova Zelândia, os países nórdicos do continente europeu e os Estados Unidos, do que em países tradicionalmente mais centralizados, como Bélgica e França, onde têm sido implantados recentemente.

Muitos países têm estabelecido procedimentos e processos que ligam o planejamento de pessoal ao planejamento estratégico de organizações, incluindo mecanismos de prestação de contas para os gestores relatarem o planejamento de sua força de trabalho. Os dispositivos de planejamento estratégico incluem planos estratégicos que descrevem as estratégias de gestão dos recursos humanos e planos de pessoal. Ministérios e agências também se reportam sobre as realizações dos recursos humanos em termos de números, competências e custos, sua alocação para diferentes objetivos e as realizações de suas organizações em vários documentos de desempenho. Finalmente, o planejamento da força de trabalho é parte do relatório sobre a estratégia para os recursos humanos pelo qual os gestores são responsabilizados.

A tendência tem sido a de descentralizar o planejamento da força de trabalho, apesar das orientações centrais sobre a forma de conduzir o planejamento da força de trabalho serem frequentemente estabelecidas e o governo ter um conjunto de prioridades claras. Estas estabelecem os objetivos de planejamento da força de trabalho dos departamentos. O planejamento estratégico da força de trabalho requer, portanto, que os chefes de departamentos e as agências sejam responsabilizados pelo desenho da estratégia de gestão dos recursos humanos e estabeleçam um diálogo com os departamentos de comunicação central (Ministério da Fazenda, Ministério de Relações Internas e Pessoal). Os gerentes são, assim, inteiramente responsáveis pelos resultados de seu planejamento da força de trabalho como parte de sua estrutura de prestação de contas.

O planejamento estratégico da força de trabalho, como a maioria das ferramentas de gestão, não deve ser excessivamente sofisticado. Sua finalidade é evitar cálculos grosseiros e imprecisos sobre as necessidades futuras de pessoal e incentivar a vinculação mais profissional da gestão dos recursos humanos à gestão estratégica da organização. Estruturas de planejamento de pessoal ajudam a aumentar a responsabilidade gerencial pela gestão dos recursos humanos e permitem o estabelecimento de uma análise geral do governo e suas metas em termos de pessoal, competências e a alocação entre os setores. Isto é especialmente importante nos sistemas baseados em carreiras, em que os servidores usualmente trabalham em grupos específicos de carreira por toda a vida. Um bom planejamento da força de trabalho não implica necessariamente em previsões detalhadas de longo prazo.

Gestão estratégica de competências

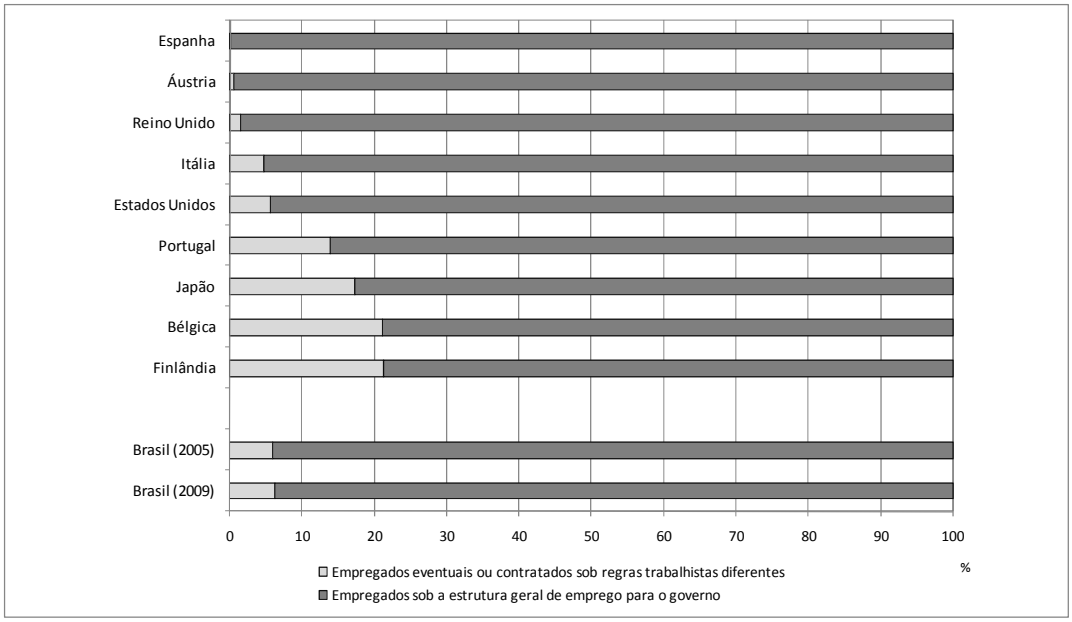
A gestão estratégica de competências é uma parte importante do planejamento estratégico da força de trabalho. Como descrito no Capítulo 2, a maioria dos países membros da OCDE têm feito esforços neste sentido, a fim de melhor adaptar a sua força de trabalho às necessidades das organizações. Uma boa gestão por competências permite um planejamento estratégico da força de trabalho mais profundo do que simplesmente quantidade e custos.

Flexibilidade gerencial

O resultado do processo de planejamento da força de trabalho também depende, em certa medida, da flexibilidade do governo para contratar novos tipos de trabalhadores, diminuir a força de trabalho e a realocar entre vários setores. Rígidos controles *ex ante* e a regulação da gestão da força de trabalho tendem a impedir o planejamento da força de trabalho e diminuir o papel da gestão de recursos humanos nas estratégias de reforma do governo. Não é fácil demitir servidores com contratos de trabalho em qualquer país,

mesmo que seja juridicamente possível. Além disso, o percentual de trabalhadores temporários ou eventuais fora do quadro geral do emprego é limitada nos países membros da OCDE (ver Figuras 1.12 e 1.13).

Figura 1.12. Trabalhadores eventuais nos governos dos países membros da OCDE selecionados (2005) e no Brasil (2009)



Fonte: OCDE (2008b), *O Estado da Administração Pública*, OCDE, Paris, p. 24.

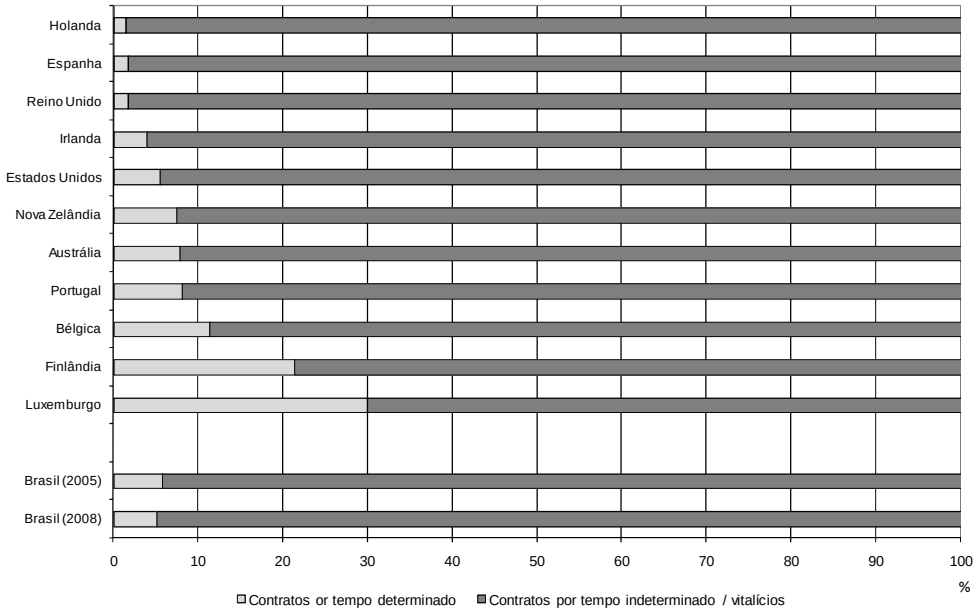
É importante notar que, embora ainda seja difícil, é muitas vezes mais fácil contratar, demitir e realocar servidores em sistemas baseados em posições com legislação comum para os servidores públicos que em sistemas baseados em carreiras, em que o direito administrativo se aplica. As razões são que nos últimos tendem a haver uma melhor proteção contra demissões e os servidores tendem a pertencer a grupos que dificultam a realocação de pessoal. Esta é uma das razões pelas quais, ao longo dos anos, vários países já tomaram medidas para usarem sistemas baseados em posições. Nos últimos anos, por exemplo, a Itália tem feito tal movimento a fim de aumentar a flexibilidade do sistema.

A flexibilidade do planejamento de pessoal nos sistemas baseados em posições, no entanto, não deve ser superestimada. Por várias razões, incluindo relações sindicais, muitas vezes é mais difícil demitir ou realocar o pessoal do governo do que o pessoal de empresas do setor privado.

Em sistemas baseados em carreiras tradicionais – Bélgica, Coréia, França, Irlanda e Japão – a flexibilidade do governo muitas vezes se resume a ferramentas de mobilidade, que tendem a ser bem desenvolvidas em alguns países, especialmente em tempos de redução de pessoal e realocação de pessoal entre setores.

Figura 1.13. Servidores temporários nos governos dos países membros da OCDE e no Brasil

2005



Fonte: OCDE (2008b), *O Estado da Administração Pública*, OCDE, Paris, p. 24.

No geral, porém, os países membros da OCDE também reconhecem que a flexibilidade não é um fim em si mesmo, dado que uma flexibilidade excessiva pode prejudicar a união e os padrões éticos (ver OCDE, 2008b). No entanto, reconhece-se que a diminuição da flexibilidade gerencial nos sistemas baseados em carreiras torna mais difícil estabelecer uma relação do planejamento de pessoal com a gestão estratégica da organização. Por outro lado, os sistemas baseados em carreiras têm uma tendência de proteger a neutralidade do serviço público e aumentar o retorno sobre o investimento do governo na formação e experiência profissional, dado que geralmente os trabalhadores permanecem mais tempo do que nos sistemas baseados em posições.

A flexibilidade também pode ser encontrada por meio da utilização de trabalhadores temporários e a subcontratação/terceirização (não no sentido do aluguel de trabalho como descrito na próxima seção sobre a situação no Brasil, mas no sentido de empresas contratadas para o fornecimento de bens e serviços). Ao contrário de algumas crenças, não há provas de que o número de trabalhadores ao abrigo das regras de trabalho diferentes das leis gerais do serviço público ou o número de empregados temporários tenha aumentado nos países membros da OCDE nos últimos anos. A fim de aumentar a flexibilidade, uma série de países tem feito todos ou alguns dos seus servidores se sujeitaram às leis gerais de trabalho e recruta-os para posições específicas, em vez de carreiras específicas.

Quadro 1.3. Reduções de equipe e realocações da força de trabalho no Japão

No Japão, a redução da força de trabalho tem sido conseguida por meio do desgaste natural. No entanto, devido às recentes restrições fiscais, o governo japonês teve que reduzir o número de pessoal de forma mais drástica. Assim, entre os anos fiscais de 2006 e 2011, o governo central, que emprega atualmente cerca de 332 000 pessoas, espera reduzir o número de servidores em 5.7% (cerca de 18 900 pessoas). Dado que o desgaste natural não é suficiente para atingir esta meta, o governo japonês pretende realocar pessoal entre os setores, por exemplo, pessoal de controle de alimentos básicos e estatísticas de agricultura, silvicultura e pesca para outros setores. O governo japonês criou a Sede Nacional de Realocação de Servidores Públicos no Gabinete, presidido pelo secretário-chefe de gabinete (Ministro de Estado) e composto pelo Ministro da Reforma Administrativa, o Ministro da Reforma do Sistema de Serviço Público, o Ministro de Relações Internas e Comunicações, e os vice-secretários do chefe de gabinete e vice-ministros de todos os escritórios e ministérios. A sede da secretaria oferece serviços como o fornecimento de informações para o pessoal alvo, recolhendo os seus desejos, ligando o pessoal e os novos ministérios empregadores e oferecendo treinamento para os servidores redistribuídos e para os gestores de recursos humanos nos novos ministérios empregadores.

Fonte: Informações fornecidas por Bunzo Hirai, Revisão por pares do Japão.

Muitos países membros da OCDE aumentaram a terceirização, dado que esta é por vezes considerada mais eficiente do que a mão de obra do setor público para determinadas atividades e mais flexível. Na verdade, a experiência mostra que decisões sobre a terceirização devem ser tomadas estrategicamente, tanto porque os preços do setor privado podem não valer terceirizar quanto porque exige significativos investimentos internos no acompanhamento dos contratos. Isto também implica que a prestação de serviços deve ser "legível" para acompanhamento dos ministérios e departamentos, que podem ter que acompanhar de perto muitos contratos de diferentes tipos com diferentes parceiros do setor privado.

A terceirização requer uma estratégia a fim de evitar aumento dos custos de produção quando a terceirização não é acompanhada por mudanças no emprego público. A terceirização neste caso pode tornar-se apenas um emprego público obscuro e ser fonte de aumento dos custos de produção ao invés de ganhos de eficiência.

A situação no Brasil

Ligando o planejamento da força de trabalho às estratégias organizacionais

Como em outros países, o Brasil passou a estabelecer processos orçamentários e instituições com planejamento futuro baseado em desempenho. O Brasil possui um Plano Plurianual, que estabelece prioridades, metas e programas para um período de quatro anos, uma Lei de Diretrizes Orçamentárias que define as prioridades do governo para o próximo ano a serem observadas e os detalhes das despesas e receitas para o período. O SIGPLAN, um sistema de gestão da informação, fornece uma visão consolidada de dotações do orçamento e metas de desempenho. Além disso, mais de 90% dos gastos do governo estão sujeitos a metas de desempenho.[12]

Os profissionais parecem concordar que uma cultura por desempenho está criando raízes no governo federal, com avaliações de desempenho global para a maioria dos programas. No entanto, o contingenciamento de verbas orçamentárias para programas discricionários criou incertezas na programação, alocação e atribuição obrigatória de recursos orçamentários criando uma sensação de rigidez gerencial em todo o governo (OCDE, 2009b: 110). Além disso, a investigação levada a cabo pela Comissão Europeia salienta a falta de conexão entre os processos de planejamento e orçamento, a fraca base de informações da gestão por desempenho e um número excessivo de programas (Almeida Fortis, 2007).

Dado que o Brasil está no processo de consolidação da gestão do desempenho, é compreensível que o planejamento estratégico da força de trabalho não esteja totalmente desenvolvido. O planejamento estratégico da força de trabalho é particularmente importante, no entanto, dado que uma parte significativa do pessoal não está diretamente envolvida na prestação de serviços. Há uma tendência natural em áreas de não prestação de serviços de crescimento além do necessário. Além disso, como a produção e os resultados tendem a ser mais difíceis de medir, a alocação estratégica e a realocação de pessoal são muito difíceis.

O governo deve ser louvado por ter melhorado significativamente a sua capacidade de prever a necessidade de novas prioridades. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão fez melhorias significativas no seu planejamento de aumento de concursos e número de postos de trabalho. Este foi um passo importante, mesmo que todos os ministérios e organizações não tenham o mesmo nível de capacidade de planejamento e orientação estratégica. Como os documentos do orçamento incluem os detalhes das mudanças no recrutamento, aposentadorias e reajustes salariais, é possível fazer a previsão detalhada de novas necessidades e suas implicações no orçamento.

Um diálogo entre ministérios, agências e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão está ocorrendo sobre o número de trabalhadores e as carreiras, mas concentra-se principalmente sobre as novas necessidades com base em uma definição de novas atividades e produtos de acordo com novas prioridades. Não há indicação de que os ministérios e as agências tenham uma visão estratégica de sua força de trabalho que envolva escolhas difíceis com base em uma análise dos trade-offs envolvidos:[13]

- postos de trabalho e competências críticas à missão das organizações e ao cumprimento de metas;
- futuras alterações no número de servidores e competências de acordo com as futuras alterações das prioridades ou das organizações;
- atividades internas ou terceirizadas atuais e futuras;
- reflexões sobre as mudanças tecnológicas e seu impacto na força de trabalho do governo;
- estratégias para aumentar a eficiência e a economia na quantidade de força de trabalho e seus custos.

O planejamento da força de trabalho, embora seja discutido entre os ministérios (unidades administrativas) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é muito centralizado. Em teoria, as fundações e autarquias deveriam ser mais autônomas. Na realidade, os processos de planejamento da força de trabalho são os mesmos e sua autonomia é igualmente limitada. Isso envolve essencialmente departamentos e agências discutindo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a sua vontade de abrir

concursos e postos de trabalho. A orientação passou a ser emitida pelo organismo central de recursos humanos após o Decreto 6444/2009, que traçou as atividades de planejamento da força de trabalho que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão deve desenvolver, incluindo: organizar a ação do governo por programa, evitando a duplicação e fragmentação, aumentando a eficiência e a eficácia administrativas, reforçando a orientação para os resultados, racionalizando os níveis hierárquicos com foco nas prioridades do governo e alinhando as propostas com a missão das organizações e os resultados que têm obtido. Estas mudanças são desenvolvimentos interessantes que precisam ser confirmados e reforçados com o tempo, de modo que todos os critérios que afetam as escolhas sobre a quantidade de força de trabalho e suas atribuições de competências sejam sistematicamente levadas em consideração por meio de metodologias fortes e bem aceitas. As discussões ainda são certamente afetadas pelo senso de urgência e por pedidos corporativistas e demandas dos ministérios. No final, a elaboração de relatórios sobre o planejamento de pessoal e como este se relaciona com os documentos estratégicos das organizações ainda é fraca. A Secretaria de Gestão avalia todos os pedidos feitos ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Alguns ministérios começaram a estabelecer indicadores; os setores da educação e saúde têm indicadores sobre o número de professores e profissionais de saúde, por exemplo, mas a maioria não possui. Como consequência, os gestores não estão formalmente responsabilizados pelo planejamento da força de trabalho. Algumas unidades e departamentos estão mais avançados do que outros, mas não há incentivos para as unidades melhorarem o planejamento da força de trabalho.

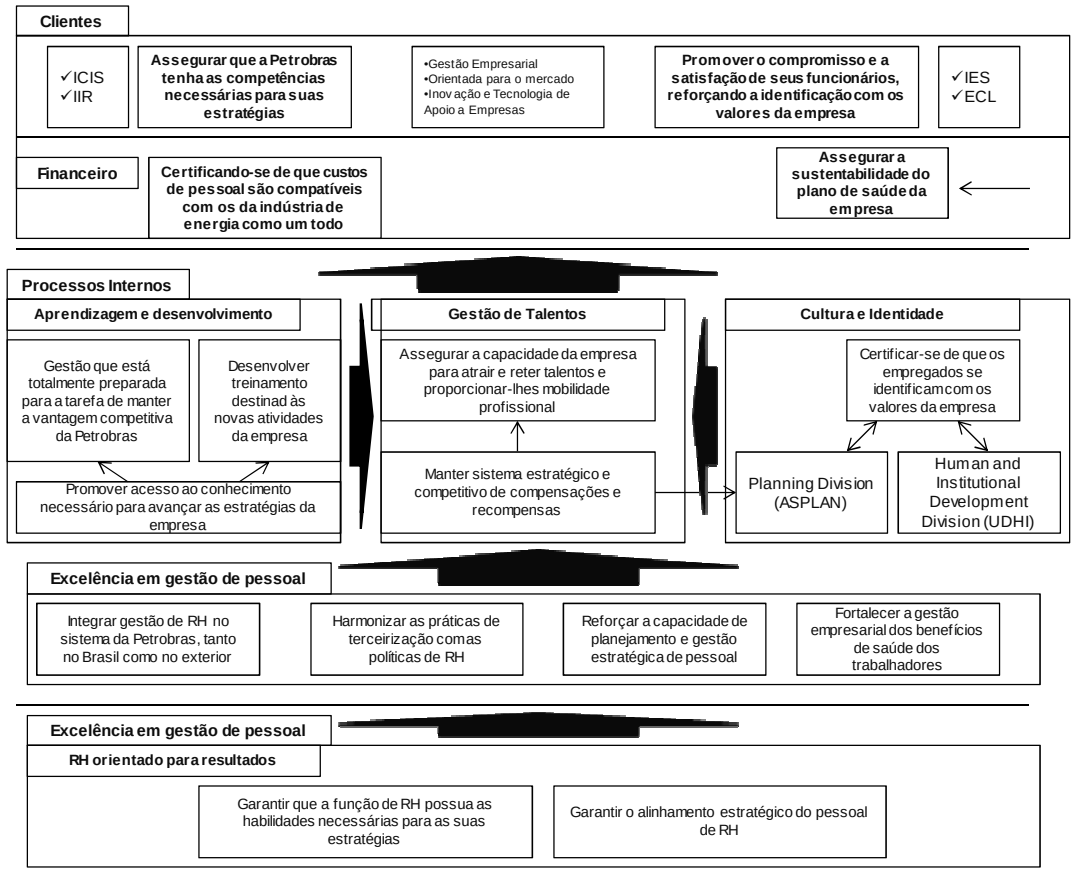
Gestão por competências

O planejamento estratégico da força de trabalho sofre de deficiências na gestão por competências (discutidas no Capítulo 2). A gestão por competências está nos estágios iniciais no Brasil e foi pensada como uma forma de desenvolver o pessoal ao invés de ajudar as organizações a planejar suas necessidades de trabalho. Assim, é muito cedo para a gestão por competências orientar o planejamento da força de trabalho, embora esta seja claramente uma prioridade no futuro.

A ausência de planejamento estratégico da força de trabalho é evidente na forma como o governo contabiliza os números do pessoal para cada legislatura. A legislatura autoriza a abertura de um número máximo de posições, ao longo de alguns anos, mas o governo raramente autoriza o número total por ser muito elevado. A implantação da gestão por desempenho sofre com a falta de planejamento de força de trabalho no planejamento estratégico das organizações, dado que os gestores não são responsabilizados pela forma como gerenciam o número de servidores, custos e competências à luz das prioridades de suas organizações.

A situação, no entanto, é significativamente diferente em algumas empresas públicas. Na Petrobras, por exemplo, o chamado mapa estratégico de recursos humanos está alinhado com a estratégia da empresa e os valores, e é uma boa base para o planejamento da força de trabalho (ver Figura 1.14). Embora a gestão dos servidores públicos da Petrobras seja fundamentalmente diferente da dos ministérios centrais, ela pode fornecer um exemplo da direção na qual os ministérios podem querer avançar de forma culturalmente viável no Brasil.

Figura 1.14. Mapeamento da gestão estratégica de recursos humanos na Petrobras



Fonte: Apresentação da Petrobras para a equipe da OCDE, julho de 2009.

Tal como com os ministérios setoriais, as discussões com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão não estão focadas na estratégia global, sendo semelhantes àquelas com os ministérios setoriais e as agências, ou seja, focadas no controle.

Flexibilidade gerencial na contratação e realocação

O contrato de trabalho para os servidores regulares do governo impõe um contrato de direito público sem prazo determinado e sem demissão. Em teoria, a Constituição permite a demissão de servidores por fraco desempenho, mas, na ausência de regulamentação complementar clara, isso raramente acontece como em muitos países membros da OCDE. A reorganização do governo também não gera demissões. Hoje, é praticamente impossível demitir servidores públicos federais, exceto por falta grave. Quando uma organização precisa reduzir seu pessoal, ele é colocado "à disposição" e em seguida transferido de acordo com o seu perfil de competência.

Além disso, o quadro de servidores é bastante rígido e não permite muita mobilidade. Os servidores são contratados em uma carreira e deve fazer concursos para mudar de carreira. Muitas carreiras, mesmo para funções semelhantes, estão em ministérios específicos, e as pressões setoriais resultaram em condições de trabalho diferenciadas

entre os diferentes órgãos, mesmo para funções semelhantes (ver Capítulo 2). A mobilidade tem sido impossível entre essas carreiras e também parece ser muito difícil em algumas carreiras horizontais. Em geral, isso significa que as novas necessidades têm que ser preenchidas por novos concursos e, por vezes, o desenho de novas carreiras e sua realocação se tornam extremamente difícil. No entanto, dentro das carreiras, os ministérios e as agências poderiam, em teoria, realocar a força de trabalho. Mas isso implicaria que tivessem desenvolvido um planejamento estratégico da força de trabalho.

Carreiras são mais flexíveis em algumas empresas públicas. Não há dúvida de que isso é mais fácil em um negócio de um determinado setor com poucos produtos do que no conjunto do governo. No entanto, isso aponta o que poderia ser aceito na cultura do Brasil. Hoje, com apenas um ponto de entrada para o recrutamento no Banco do Brasil (existe apenas um nível de entrada na força de trabalho) e um banco de talentos sofisticado, o Banco do Brasil pode inspirar o governo federal, embora naturalmente os desafios da gestão de recursos humanos em um banco são muito diferentes dos governamentais. Os servidores se movem principalmente verticalmente, mas quase todos os movimentos são permitidos. O acompanhamento das competências dos indivíduos e seu potencial são impressionantes em uma organização com cerca de 100 000 trabalhadores.

Ter um único ponto de absorção não seria possível para a administração direta (ministérios, principalmente os essenciais) do governo federal, dado que parte das posições exige qualificações especiais. No entanto, o Banco do Brasil pode ser um poderoso exemplo de como administrar as competências e permitir carreiras reais dentro de carreiras alargadas (ver Capítulo 2).

Além disso, as possibilidades de contratação de pessoal fora do quadro de emprego das carreiras rígidas são limitadas e o governo não mostrou qualquer vontade de avançar nesta direção:

- A proporção de trabalhadores temporários no governo federal hoje é muito pequena, assim como a dos trabalhadores de direito privado, cujo regime de trabalho é considerado um legado histórico em alguns setores. Juntos, eles eram 6% da força de trabalho do governo federal (excluindo as estatais) em 2008, contra cerca de 3% em 2000,[14] (ver Figuras 1.12 e 1.13). Há uma tendência em alta da utilização de trabalhadores eventuais, mas há relatos de que eles não preenchem posições de longo prazo. Alguns observam um aumento na contratação de servidores de organizações internacionais. Governo, sindicatos e servidores estão preocupados que esta proporção não continue a aumentar.
- O nível de terceirização no governo federal é difícil de medir. Como mencionado anteriormente, o nível de bens e serviços financiados pelo governo como percentual do custo total da produção do governo é alto em comparação com países membros da OCDE e tem aumentado nos últimos anos. Um decreto de 1997 estabeleceu que apenas os bens e serviços acessórios podem ser terceirizados.[15] Os servidores relatam um aumento de serviços terceirizados para compensar a não substituição de servidores públicos, especialmente durante os anos Fernando Henrique Cardoso, ou para aumentar a flexibilidade da mão de obra. Atividades relacionadas com o propósito fundamental da organização devem ser realizadas por servidores públicos e o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público e o Ministério do Controle e Transparência emitiram orientações e regras formais sobre as áreas em que a utilização da subcontratação de serviços é permitida. Uma pesquisa de 2008 concluiu que 12 000 posições na

administração direta (um terço dos quais no setor hospitalar), e 30 000 na administração indireta[16] foram cargos terceirizados "irregularmente". Não é claro, no entanto, quão "irregulares" estas posições são considerando que relatos de servidores públicos mencionam que tais cargos são de motoristas, faxineiros, seguranças, porteiros, etc. Parece, no entanto, que estes foram contratados por meio de empresas de cessão de mão de obra (ou por meio de contratos com empresas cujo único objetivo é proporcionar trabalho ao invés de bens e serviços) e não por meio da contratação de serviços. Estes trabalhadores estão sob a hierarquia do ministério, na realidade, quando os empregados das empresas realmente contratadas para a prestação de serviços permanecem sob a hierarquia de suas empresas. No caso dos servidores contratados por meio de empresas de recursos humanos ou inseridos nos contratos, estes parecem ser utilizados principalmente para contornar a regulamentação do trabalho, dado que muitos não são contratados para fins temporários. Em outros casos, a terceirização parece ser usada para exercer pressão sobre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a fim de autorizar a contratação adicional para a substituição do pessoal que trabalha para empresas privadas sob a hierarquia ministerial.

Em geral, a flexibilidade dos ministérios para gerir o número de pessoal é muito limitada em relação aos países membros da OCDE, devido a uma rígida estrutura por carreiras, ausência de processos para permitir a mobilidade sistêmica entre as carreiras e nas organizações com carreiras similares, e uma estrutura clara de terceirização. Os cargos DAS (Direção e Assessoramento Superiores)[17] e as carreiras horizontais permitem mobilidade, mas não são utilizadas sistematicamente de forma pró-ativas pelo governo. Além disso, é difícil obter uma imagem clara das consequências desse pobre planejamento estratégico da força de trabalho, dado que as dificuldades financeiras do governo têm sido limitadas, tanto por causa do passado de políticas de gestão de recursos humanos quanto pela boa situação econômica. Alguns servidores relatam lacunas significativas na capacidade do governo federal. O plano de aceleração do crescimento e as políticas no setor da educação, por exemplo, são relatados como falhas na capacidade de execução dado que foram priorizadas durante a presidência de Lula. Outros notam que as carreiras não são adaptadas para a orientação estratégica de alguns ministérios. Há pouca dúvida de que um melhor planejamento estratégico da força de trabalho ajudaria a melhorar a gestão do desempenho das organizações.

Sugestões para reformas futuras

Em termos do planejamento de futuros aumentos de cargos, as conquistas foram feitas. O planejamento estratégico da força de trabalho, no entanto, ocorre apenas nos primeiros estágios. Mais ênfase deve ser colocada em integrar o planejamento da força de trabalho nos documentos estratégicos dos ministérios e outras organizações governamentais. O planejamento realista da mão de obra poderia ajudar a fortalecer o ciclo global de planejamento e orçamento, que sofre de falta de gestão estratégica.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tem a responsabilidade de desenvolver uma estrutura a fim de manter a prestação de contas dos ministérios e órgãos responsáveis pelo planejamento estratégico da força de trabalho. O governo federal poderia certamente ganhar com os exemplos de planejamento da força de trabalho de alguns países membros da OCDE. Por exemplo, os Estados Unidos tem feito um esforço para alinhar o planejamento da força de trabalho com a gestão estratégica das organizações. Estratégias de capital humano são integradas em planos estratégicos, de

desempenho e orçamentos. O Instituto de Gestão de Pessoal (*Office for Personnel Management –- OPM*) identificou critérios para a eficácia do capital humano e o planejamento estratégico da força de trabalho. O planejamento da força de trabalho é um dos quatro pilares da estrutura de capital humano e prestação de contas, que é avaliada anualmente pela OPM, que fornece então orientações, opções, boas práticas e um fórum para o intercâmbio de boas práticas entre os profissionais das agências estadunidenses.

Quadro 1.4. Estados Unidos: O sistema de alinhamento estratégico e planejamento da força de trabalho

O planejamento da força de trabalho é parte do sistema de alinhamento estratégico que se concentra em uma estratégia do capital humano alinhada com a missão, objetivos e metas organizacionais de departamentos e agências federais. Ele é implantado pela direção e, nomeadamente, pelo Diretor de Capital Humano (*Chief Human Capital Officer* – CHCO), por meio da análise, planejamento, investimento, avaliação e gestão de programas de capital humano.

As estratégias de gestão de capital humano são integradas em planos estratégicos, de desempenho e orçamentos e estão organizadas em torno do planejamento de capital humano e da força de trabalho, melhores práticas de capital humano, partilha de conhecimentos e a visão dos recursos humanos como parceiros estratégicos. Cada um tem vários elementos-chave que indicam sua eficácia e estão ligados a indicadores sugeridos que identificam o desempenho da agência em relação aos elementos-chave.

As atividades e resultados deste sistema são avaliados por meio de provas documentais de um Plano Estratégico de Capital Humano que inclui metas de capital humano, objetivos e estratégias, um plano de mão de obra e medidas de desempenho e metas.

As agências devem, de acordo com os regulamentos da OPM, implantar o cargo de CHCO para apresentar o Plano Estratégico de Capital Humano anual descrito pelo sistema OPM.

Resultados de eficácia do planejamento da força de trabalho

As agências abordam o planejamento da força de trabalho de forma estratégica e explicitamente documentada. O plano de força de trabalho é ligado diretamente à atuação estratégica e aos planos de desempenho anuais da agência e é usado para tomar decisões sobre a estruturação e implantação da força de trabalho.

Profissões críticas e suas competências são identificadas e documentadas, fornecendo uma base de informações para a agência desenvolver estratégias para recrutar, desenvolver e reter os talentos necessários para o desempenho de seus programas.

O plano de força do trabalho documentado identifica as competências atuais e futuras da agência e é responsável por identificar as lacunas de competência por meio da implantação de estratégias de redução de lacunas, tais como:

- reestruturação;
- recrutamento;
- avaliação competitive;
- realocação;
- reciclagem;

Quadro 1.4. Estados Unidos: O sistema de alinhamento estratégico e planejamento da força de trabalho (continuação)

- retenção (por exemplo, qualidade de vida no trabalho, condições salariais);
- soluções de tecnologia.

Um processo de previsão de negócios identifica as possíveis mudanças na mão de obra, permitindo que a liderança da agência antecipe as mudanças de capital humano que exigem medidas para assegurar o desempenho do programa.

Com base em análises funcionais, a agência se estrutura para alcançar a melhor combinação e distribuição da força de trabalho para melhor apoiar a sua missão.

Com base na análise das necessidades dos clientes e na distribuição de trabalho, a agência tem o equilíbrio certo de posições de supervisão e não supervisão para apoiar a missão da agência.

Fonte: www.opm.gov/hcaaf_resource_center/7-1.asp#item1.

Os ministros e chefes de agências devem ser responsáveis pela forma como a força de trabalho é planejada, incluindo a concepção e implantação de estratégias para preencher as lacunas de competências em sintonia com as mudanças nas missões e objetivos; o processo de decisão do que deve ser executado por servidores públicos e o que deve ser terceirizado ou executado por trabalhadores temporários e também pela análise das consequências das mudanças no uso da tecnologia nos recursos humanos.

O planejamento da força de trabalho na França, apesar de ser um processo bastante demorado e difícil, é um bom exemplo de planejamento centralizado da força de trabalho, e pode ser mais bem adaptado à situação no Brasil de hoje, embora em longo prazo um modelo como o dos Estados Unidos possa ser mais flexível. A centralização do planejamento da mão de obra tem duas vantagens:

- Ajudaria a obter uma melhor visão da mobilidade interna e poderia programar funções não existentes atualmente, enquanto o sistema de agência atual gera incentivos para perpetuar funções desnecessárias e não oferece uma perspectiva sobre as novas funções a serem executadas pelo governo.
- Permitiria ligar o planejamento da força de trabalho às mudanças necessárias no sistema de carreiras (ver Capítulo 2).

Na França, a implantação de uma estratégia de planejamento da força de trabalho teve lugar ao mesmo tempo em que a LOLF (*Loi organique relative aux lois de finances* – implantação do orçamento por desempenho). Isso ajudou a dar mais coerência à gestão estratégica das organizações e posteriormente à implantação do grande programa de revisão de políticas. O papel do GPEEC (*Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences* – Planejamento de Competências, Empregos e Força de Trabalho, ver Quadro 1.5) foi analisar a equipe atual do governo e as futuras necessidades por funções e categorias por meio do uso de uma metodologia comum entre ministérios. Os ministérios foram responsáveis por executar o GPEEC em seus ministérios e reportar os seus progressos. Isto reforçou a debates entre o Ministério Público e os ministérios sobre gestão dos recursos humanos. Os dados do conjunto do governo foram centralizados. Além disso, um grande esforço vem sendo feito em paralelo para criar um dicionário de

competências transversais entre ministérios para diferentes empregos e funções que deve servir de referência para todos os ministérios.

Quadro 1.5. Acordos de planejamento da força de trabalho e competências na França

Fotografia dos desafios atuais

Os acordos de planejamento da força de trabalho estão mudando por duas razões:

- Envelhecimento do conjunto de servidores públicos: Como a grande maioria dos países membros da OCDE, a França enfrenta uma mudança demográfica, que cria uma janela de oportunidade para aumentar a produtividade do setor público. Suas consequências no planejamento da força de trabalho requerem ajustes em três direções: *i)* para gerenciar um grande fluxo de saídas de servidores públicos em um período concentrado de tempo (45% dos servidores públicos terão se aposentado em 2012) reformando as leis de aposentadoria atuais do setor público e os benefícios de pensão e ajustando as políticas de gestão de recursos para manter os trabalhadores por mais tempo; *ii)* para reformular as estratégias de gestão de recursos humanos com vista na manutenção da capacidade, assegurando uma adequada utilização das competências com base nas necessidades funcionais e enquanto os recursos são realocados entre os departamentos ou setores; e *iii)* para implantar as políticas de contenção de custos face às necessidades financeiras de longo prazo, incluindo potenciais reformas para reduções da força de trabalho e do passivo das aposentadorias.

- Mudanças institucionais: as missões estratégicas do estado serão reestruturadas em função das mudanças de necessidades da população, das tecnologias inovadoras, das consequências do processo de desconcentração e das expectativas relacionadas aos servidores públicos.

Uma nova abordagem integrada

A abordagem holística do planejamento de força de trabalho foi adotada nos últimos anos para enfrentar estes desafios. Esta abordagem inclui uma mudança significativa nas políticas de contratação, a adaptação das estratégias de recrutamento de médio prazo e a utilização de novos instrumentos de planejamento da força de trabalho.

O primeiro instrumento fundamental é o GPEEC (*Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences*). Introduzido no início dos anos 1990 e reestruturado em 2001, o GPEEC é uma ambiciosa e ampla estratégia de governo que analisa o quadro atual de pessoal por funções e categorias (corpos e famílias do trabalho). Destina-se à previsão de ajustes das necessidades de pessoal a fim de melhorar a eficiência dos serviços públicos, adaptar o recrutamento ao contexto demográfico, aumentar a transparência do governo perante os cidadãos sobre as mudanças na quantidade de trabalhadores públicos, e, finalmente, fomentar o diálogo social por meio da abertura de conversações com os sindicatos.

Quadro 1.5. Acordos de planejamento da força de trabalho e competências na França (continuação)

O GPEEC é uma metodologia interdepartamental que estabeleceu um quadro comum em todo o governo, embora cada departamento ministerial seja responsável por seus próprios planos GPEEC, sob a supervisão do órgão central de gestão de recursos humanos. No funcionalismo público, o GPEEC tornou-se uma alavanca essencial da agenda de reformas da gestão de recursos humanos e uma estratégia-chave ministerial. A avaliação dos planos GPEEC atuais mostra que todos os ministérios têm feito progressos no alinhamento da equipe com as missões e na integração das estratégias de gestão de recursos humanos em seus planos GPEEC.

Em 2006, o processo GPEEC foi reforçado pela adição de conferências anuais sobre o planejamento da força de trabalho de recursos humanos (CGPRH), que visam estabelecer um diálogo entre o corpo central de gestão dos recursos humanos e cada departamento em planos GPEEC específicos. As discussões focam nas estratégias de longo prazo sobre o planejamento da força de trabalho e as prioridades de gestão para o ano. O resultado é um mapa que estabelece compromissos mútuos no planejamento da força de trabalho. Grupos de trabalho temáticos estão sendo criados para identificar boas práticas que poderiam ser utilizadas em todos os ministérios.

Um terceiro instrumento de planejamento, o RIME (*Répertoire interministériel des métiers de l'État*) foi lançado em novembro de 2006 para fornecer um catálogo de competências para ser usado por todos os departamentos. O RIME analisa os diferentes tipos e funções na administração do Estado a fim de reforçar as ligações com as necessidades de competências e aumentar a mobilidade do pessoal entre os departamentos. O RIME cria uma imagem clara do mercado de trabalho do setor público e pode ser um importante fator de valor agregado num contexto de crescente concorrência de competências com o setor privado.

Fonte: OCDE (2007a), *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Bélgica*, OCDE, Paris.

O modelo francês foi originalmente muito complicado do ponto de vista burocrático devido à dimensão dos serviços públicos administrados centralmente e por simultâneas reformas no orçamento por desempenho. Não há dúvidas de que o GPEEC, desde então, se tornou mais racional nas organizações governamentais.

O Canadá é outro exemplo da integração do planejamento da força de trabalho no amplo ciclo de planejamento e informação do governo, que visa alinhar a força de trabalho de uma organização com as prioridades do governo e as missões, planejamento estratégico e recursos orçamentários da organização (Quadro 1.6).

Quadro 1.6. Planejamento da força de trabalho no Canadá

A base para a formação da força de trabalho de serviço público no Canadá é uma compreensão clara das competências e do conhecimento necessário para cumprir os objetivos dos departamentos, tanto atuais quanto futuros. Assim, o serviço público canadense está se movendo para o uso integrado de recursos humanos e o planejamento empresarial como base para a avaliação e compreensão das necessidades atuais e futuras dos serviços, organismos e serviços públicos como um todo. O planejamento integrado é um dos pilares essenciais da Renovação da Administração Pública no Canadá, que defende que um bom planejamento permite uma melhor noção dos pontos fortes da organização e das lacunas que precisam ser preenchidas, por meio do recrutamento, desenvolvimento ou inserção de competências especializadas durante a carreira.

O planejamento integrado alinha a força de trabalho de uma organização com as prioridades do governo e a missão, plano estratégico e recursos orçamentários do órgão. Ele representa a base para a avaliação e compreensão das necessidades atuais e futuras dos departamentos e agências, e apoia a realização da excelência em negócios pela promoção de iniciativas de atração e retenção de uma força de trabalho envolvida, sustentável, competente e diversificada. Todos os departamentos e agências devem estabelecer planos integrados de recursos humanos e planos de negócios para orientar as suas atividades e necessidades de recursos.

Há cinco etapas essenciais para o planejamento integrado no nível departamental:

- determinar os objetivos de negócios da organização;
- analisar o ambiente organizacional para definir se há o equilíbrio correto do mix de competências e de pessoas para atender às necessidades atuais e futuras da organização;
- avaliar as lacunas excedentes da força de trabalho da organização – o que está faltando ou o que não é mais necessário do ponto de vista de recursos humanos para que a organização alcance seus objetivos;
- definir as prioridades e ações – lançar estratégias para fechar lacunas e ajudar a obter a quantidade e qualidade dos recursos necessários;
- analisar, acompanhar e avaliar o sucesso dos esforços.

O planejamento integrado é um componente essencial do ciclo de planejamento e prestação de contas amplo do governo, que consiste nas seguintes partes principais:

- Relatórios departamentais anuais sobre os planos e prioridades (RPPs) elaborados pelos departamentos e planos de negócios para cada departamento e agência. Eles definem as prioridades de um departamento ou agência, resultados estratégicos e atividades planejadas para atingir esses resultados. Os relatórios também contêm informações sobre as prioridades e os resultados planejados, incluindo as necessidades de recursos como recursos humanos, projetos de grande valor e recursos financeiros ao longo de um horizonte de três anos. Eles fornecem maiores níveis de detalhes sobre as despesas previstas por resultado estratégico e por atividade, descrevem as prioridades previstas e resultados esperados, e casam os recursos necessários e os resultados de negócios do governo. Estes documentos são normalmente entregues ao Parlamento na primavera.

Quadro 1.6. Planejamento da força de trabalho no Canadá (continuação)

- Relatórios anuais de desempenho departamentais de responsabilidade de cada departamento ou agência, que se responsabilizam pelos resultados alcançados contra o desempenho planejados, conforme estabelecido nos respectivos relatórios de planos e prioridades. Eles fornecem informações sobre como o serviço ou organismo está progredindo em relação aos seus resultados estratégicos e como os recursos foram gastos. Os relatórios de desempenho departamental cobrem o ano fiscal completo mais recentemente e são normalmente apresentados ao Parlamento no outono.

Além disso, diversos esforços de planejamento da força de trabalho ocorrem a nível central:

- Por meio da análise dos dados no sistema salarial central, o Gabinete do Diretor de Recursos Humanos localizado no Conselho da Secretaria do Tesouro gera avaliações demográficas da força de trabalho atual e as futuras necessidades do serviço público, de acordo com a necessidade, incluindo a identificação de lacunas globais do sistema que podem representar um risco para a entrega dos objetivos globais do governo.
- Estes dados alimentam várias partes interessadas, incluindo a Secretaria do Conselho Privado (chefe do serviço público canadense), e os centros de políticas da agência central (por exemplo, os responsáveis pelos recursos humanos, finanças ou análise política) como base para futuras análises de necessidades demográficas na vários grupos profissionais no serviço público.
- Com base nestas e outras informações, as áreas que podem pôr em risco a sustentabilidade do sistema, do secretário, das agências centrais ou de outros atores (como os grupos de vice-ministros) podem ter uma gama de ações para construir a necessária capacidade de força de trabalho global, tais como:
  - contratação coletiva para preencher as lacunas da força de trabalho atual e potencial;
  - iniciativas de construção de capacidade, incluindo liderança e programas de desenvolvimento de competências;
  - programas de gestão de talentos.
- Em alguns casos, o Secretariado do Conselho Privado inclui algumas prioridades em seu Plano de Ação de Renovação do Serviço Público. Este plano engloba todo o governo e define prioridades essenciais para o gerenciamento de recursos humanos no serviço público, incluindo o recrutamento específico em determinadas áreas para preencher lacunas de capacidade estratégica do governo. Por exemplo, em 2008-09 e 2009-10, o serviço público foi obrigado a contratar cerca de 8 000 universitários recém-graduados para resolver a crise demográfica antecipada criada pelo envelhecimento da população canadense e dos servidores públicos.
- Onde são definidos objetivos específicos pelos centros de política ou pelo Secretário do Conselho Privado, o nível de cumprimento destes objetivos é incluído nos indicadores de avaliação anual de desempenho do departamento.

Quadro 1.6. Planejamento da força de trabalho no Canadá (continuação)

- Além disso, esforços estão em curso para elaborar um plano horizontal de recursos humanos para o serviço público que permita identificar as áreas de recursos humanos que requerem atenção e incluir ações para ajudar a fechar suas lacunas.

Fonte: Informações fornecidas por Tatyana Teplova, Revisão por Pares do Canadá.

Para o planejamento da força de trabalho ser eficaz no Brasil, porém, há uma necessidade muito forte de proporcionar uma maior flexibilidade no gerenciamento do conjunto de trabalhadores. Conforme discutido no Capítulo 2, a forma como as carreiras e o sistema de carreiras foram implantadas, com a criação de condições diferenciadas de trabalho para os servidores de diferentes organizações e grande multiplicidade de carreiras, é extremamente rígida e enfraquece os diretores e gerentes. Decisões tomadas hoje no recrutamento para uma categoria específica criam uma situação muito inflexível em termos não apenas do número total de trabalhadores, mas também da sua atribuição dentro dos diferentes setores do governo. Um sistema de carreiras com um número reduzido de carreiras e maiores aberturas para promoções baseadas no desempenho poderia ajudar a melhorar a flexibilidade da gestão, caso os gerentes mostrem capacidade suficiente na utilização dessas novas flexibilidades.

As principais medidas de flexibilidade que podem ser tomadas para ajudar a melhorar o planejamento da força de trabalho incluem:

- A quantidade de trabalhadores temporários e eventuais poderia ser aumentada para dar aos gestores alguma flexibilidade em relação à quantidade de pessoal e suas competências, mas apenas para necessidades urgentes e temporárias. Os países membros da OCDE com sistemas de carreiras relativamente rígidos fazem um grande uso de trabalhadores temporários com as mesmas restrições legais. No entanto, isso deve ser feito com muito cuidado para evitar a tendência conhecida do governo federal brasileiro de contratar trabalhadores temporários para cargos de longo prazo.

- Além da reforma do sistema de carreiras, com redução do número de carreiras e aumento de sua amplitude sem vinculá-las com organizações específicas, a mobilidade dentro do governo poderia ser sistematicamente encorajada ao dissociá-las de posições específicas em um ministério e fornecendo pontes entre carreiras baseadas na experiência de trabalho, embora seja importante que estas permaneçam dentro dos limites constitucionais. Uma vez que isso tem sido feito, as oportunidades de mobilidade poderão ser anunciadas e geridas de forma centralizada por meio de algum tipo de banco de talentos. Os servidores poderiam ser incentivados a aplicar-se para essas posições.

- Outra forma de melhorar a mobilidade seria ampliar as categorias de absorção, que são muito estreitas para os padrões internacionais e basicamente restritas a grupos profissionais definidos ou tipos de posições (ver Capítulo 2).

- Considerando que os trabalhadores permanecem toda a sua vida profissional no governo, seria interessante abrir oportunidades de mobilidade para empresas públicas, embora devam ser tomados cuidados para evitar conflitos de interesse. Na mesma linha, programas específicos para o intercâmbio de pessoal com empresas do setor privado poderiam ser estabelecidas, uma vez mais, desde que não surjam conflitos de interesse. A mobilidade existe atualmente para os cargos comissionados e devem ser incentivada nesse âmbito.
- Também seria válido explorar como desenvolver o sistema em vigor para permitir a alguns servidores do governo em um nível trabalhar em outro, como no sistema DAS.

A questão da subcontratação é complexa e politicamente complicada no Brasil. De um modo geral, o nível de terceirização e subcontratação varia muito nos países membros da OCDE. No entanto, nos últimos 20 anos, como no Brasil, os países geralmente aceitam que os serviços não essenciais possam ser prestados de forma mais eficiente pelo setor privado enquanto o contrato é adequadamente administrado no longo prazo. Os serviços não essenciais são geralmente entendidos como sendo, no mínimo, o trabalho pouco qualificado não imediatamente relacionado com a missão do organismo (por exemplo, cantina, motoristas, limpeza). Parece haver alguma confusão em torno do que a subcontratação ou terceirização deve trazer para as administrações públicas. Há uma necessidade de diferenciação por parte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão entre: *i)* a subcontratação de trabalho, em caso de escassez temporária, que pode ser por meio de empresas, mas deve ser estritamente limitada no tempo (a Constituição apenas permite contratos de trabalho temporário em vez da contratação de empresas em tais casos); *ii)* contratação de empresas para o fornecimento de bens e serviços com a ideia de que tais bens e serviços, devido à sua natureza e à capacidade de governo, serão entregues de forma mais eficiente por empresas privadas.

Enquanto não há nenhuma indicação de que o governo federal brasileiro gostaria de ir além do mínimo de terceirização descrito acima ("serviços não essenciais"), a política de terceirização deve ser esclarecida e um mínimo de terceirização deve ser usado para serviços não essenciais não relacionados às missões das organizações. Isso vai exigir mudanças nas interpretações de textos legais já existentes.

Decisões sobre terceirização devem ter participação do planejamento da força de trabalho e serem descritas nos diversos documentos de prestação de contas. Em "O Scorecard da Força de Trabalho: A Gestão do Capital Humano para Executar Estratégias" (*The Workforce Scorecard: Managing Human Capital to Execute Strategy*), (Huselid, Becker, e Richard, 2009: 22), "os autores sugerem categorizar os cargos em funções A, B e C com base em sua importância para a estratégia de negócios. As posições A, estrategicamente importantes, possuem políticas destinadas a atrair e reter talentos de alto nível. As posições B são básicas e o desempenho histórico é importante, mas os investimentos de desenvolvimento não são de alta prioridade. As posições C são aquelas em que o desempenho não é um problema e apenas um treinamento mínimo é garantido e são candidatas à terceirização".

1.4. Promovendo metas globais de eficiência e custos no governo

A experiência dos países membros da OCDE

Promover um governo efetivo em termos de custos de pessoal é responsabilidade dos ministérios centrais de orçamento e pessoal e os órgãos centrais de gestão de recursos humanos, tais como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, são, pelo menos parcialmente, direta ou indiretamente responsáveis pela quantidade e custos globais dos servidores públicos. Em todos os países membros da OCDE, os ministérios centrais de orçamento definem limites de gastos dos ministérios e agências, e em muitos países, a quantidade e os custos dos servidores públicos permanecem controlados centralmente.

Como parte da tendência geral de cada vez mais delegar a gestão dos recursos humanos aos gerentes e diretores de ministérios e agências, foi concedido mais espaço de manobra aos mesmos e, em alguns países, eles são livres para escolher a quantidade e qualidade de seus servidores, quer no interior de um pacote de gastos gerais recorrentes ou de um pacote para a folha de pagamento total.

Além dessas regras de prestação de contas dos gestores e dos limites impostos aos ministérios e agências, muitos países têm implantado um conjunto de políticas governamentais destinadas a diminuir o tamanho do serviço público e aumentar a eficiência da prestação de serviços, incluindo o ajuste de pessoal por meio de análises políticas e cortes de produtividade automáticos. Estes instrumentos, se usados corretamente, não apenas ajudam a pensar mais estrategicamente sobre a gestão de recursos humanos, mas também fornecem um bom caminho para o planejamento da força de trabalho que pode ajudar o governo a ser mais eficiente utilizando menos recursos e pessoal ou por realocar os mesmos para prioridades mais estratégicas. Isto é particularmente importante no nível central e nos níveis do governo federal, que têm um vasto número de agentes políticos e agentes de controle mais fáceis de movimentar do que os organismos de prestação de serviços (principalmente saúde e educação).

Operações de produtividade e revisões de políticas[18]

Muitos países membros da OCDE têm realizado operações específicas de produtividade em momentos de estresse fiscal. Alguns (por exemplo, Austrália, Estados Unidos, Holanda e Reino Unido) também estabelecem procedimentos de revisão de políticas ou programas para monitorar a produtividade em um ambiente mais institucionalizado ou rever quais economias poderiam ser feitas por meio da reestruturação e reorganização do governo (por exemplo, Canadá, França e Nova Zelândia). Os procedimentos diferem da avaliação das políticas do setor, dado que: *i)* se concentram em economias; *ii)* não apenas revisam, mas também desenvolvem propostas de reforma; e *iii)* ocorrem sob a responsabilidade de um ministério ou organismo coordenador (por exemplo, Ministério da Fazenda, Ministério da Administração Pública, do Tesouro, Comissão de Serviços do Estado) em vez de um ministério setorial.

As decisões sobre os cortes de pessoal devem ser tomadas do ponto de vista estratégico e com muito cuidado. Como no Canadá e na França, elas devem ser acompanhadas por outras mudanças na política de pessoal para reforçar a atratividade do empregador público, melhorar suas habilidades e competências e tornar a mobilidade muito mais dinâmica. Muitas vezes, reduções no número de servidores com base em objetivos gerais e sem a revisão de políticas resultaram, alguns anos mais tarde, no

aumento no número de servidores e perdas de produtividade devido aos custos humanos das reformas e da perda de servidores bem treinados, muitas vezes nas áreas mais sensíveis.

Cortes automáticos de produtividade no longo prazo

Outros países têm usado os chamados cortes automáticos de produtividade (CAPs), que assumem que o setor público pode oferecer o mesmo resultado com menos insumos a cada ano, incluindo pessoal. Quando adequadamente focalizados, os cortes automáticos de produtividade não apenas reduzem os gastos públicos, mas tendem a forçar os ministérios e subunidades a pensar mais estrategicamente sobre a alocação de sua força de trabalho e planejar o futuro (OCDE, 2009g).

Os cortes automáticos de produtividade usam esse raciocínio para cortar orçamentos de funcionamento das agências e/ou ministérios pelo montante dos objetivos/ganhos de produtividade estimada. A taxa de ganhos de produtividade pode ser uma meta para o futuro (geralmente política), que geralmente é relacionada à taxa de crescimento estimada da produtividade no setor dos serviços privados. Também pode ser recalculada anualmente com base em estimativas e medidas de ganhos de produtividade passadas, como na Suécia. A Dinamarca passou de uma taxa fixa de 2% para um sistema baseado em estimativas, mas descobriu que as metas não estavam sendo objeto de longas discussões e negociações, resultando em uma taxa final muito próxima de 2%; no final, a taxa fixa de 2% foi restabelecida.

Os cortes automáticos de produtividade são geralmente aplicados em todas as despesas operacionais de toda a administração pública, mas na Finlândia as taxas podem variar de um ministério ou órgão para outro. As estimativas de aumentos de produtividade passadas permitem mais espaço para a aplicação de taxas diferenciadas de acordo com setores ou organizações.

Os departamentos e agências sempre podem renegociar o escopo das suas tarefas para evitar cortes automáticos de produtividade e as exceções são concedidas por meio de negociações políticas. Na Dinamarca, por exemplo, os cortes automáticos de produtividade não se aplicam aos contratos plurianuais, como os relativos à polícia, defesa, educação, etc., de modo que 80% das despesas operacionais totais não estão sujeitas aos mesmos.

A situação no Brasil

Como mencionado, o governo federal brasileiro está muito centralizado em termos de quantidade de pessoal e custos e conseguiu manter um rígido controle dos custos como percentual do orçamento e do PIB ao longo do tempo. Isto foi conseguido primeiramente por intermédio do ajuste fiscal, que manteve superávits orçamentários nos últimos anos, embora, como indicado na *Avaliação Econômica do Brasil da OCDE* (OCDE, 2009d), este tem sido devido mais ao aumento das receitas fiscais do que à diminuição nos gastos. O estudo também afirma que a redução de custos com pessoal, no início do primeiro governo Lula, "deve muito ao aumento da inflação depois de uma significativa depreciação da taxa de câmbio às vésperas da eleição presidencial de 2002, juntamente com a retenção dos salários nominais como apoio à consolidação orçamentária" (OCDE, 2009d: 54). Além disso, após os primeiros concursos públicos no início do primeiro mandato do Presidente Lula, um bom número de agentes recém-nomeados deixou o serviço público imediatamente por causa dos baixos salários.

O governo, todavia, estabeleceu medidas para controlar e limitar o aumento dos custos do emprego. Estes incluem (Dias, 2002: 69):

- Registro no SIAPE de todos os servidores públicos e pessoal das fundações e agências, monitoramento de titulares de mais de um emprego e de vantagens indevidas e implantação de um sistema de identificação que bloqueia pagamentos acima do teto salarial.
- A Lei de Responsabilidade Fiscal de maio de 2000 estabeleceu os princípios e regras relativas à receita pública, despesas, dívida e propriedades para os três níveis de governo. Ela impõe limites à despesa com pessoal como percentual do lucro líquido (incluindo os proventos aos aposentados e pensionistas), 60% para os três ramos do governo e 49% para o executivo federal, especificamente.
- Além disso, as rígidas grades de pagamento baseadas na idade no sistema por carreiras centralizado mantêm um forte controle *ex ante* das despesas.
- Um projeto para limitar os aumentos anuais nos gastos da folha de pagamento a não mais de 1.5 pontos percentuais acima da inflação do ano anterior ainda aguarda aprovação do Congresso (OCDE, 2009b ver Capítulo 1).

Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal tivesse efeitos concretos principalmente nos estados e municípios que ainda não alcançaram o que foi alcançado a nível federal,[19] evidências apontam para um nível global de internalização da restrição fiscal no governo que é muito positivo e ajuda a aliviar alguns controles centrais. Esses limites e outros controles do nível de emprego, apesar de necessários, não são ferramentas de planejamento estratégico da força de trabalho.

Limites à parte, os controles centrais não têm uma visão muito estratégica da quantidade de pessoal e não existem processos de busca sistemática da eficiência.

A história brasileira recente tem mostrado, no entanto, que quando o governo decidiu cortar os custos de pessoal, foi capaz de fazê-lo por meio de cortes no número de servidores e congelamento dos salários. Sob a administração Fernando Henrique Cardoso, a política era diminuir o número de servidores, e estes diminuíram de 1995 a 2003, principalmente por meio da não substituição de servidores se aposentando. Anteriormente, o governo Collor (1990-92) realizou uma diminuição em grande escala dos servidores públicos com objetivo global de redução da força de trabalho, demissão de pessoal não titular, redução de postos de trabalho comissionados e pessoas colocadas à disposição com remuneração proporcional e uma política salarial que resultou em perdas significativas de renda para aqueles que permaneceram no serviço público. A maioria dos servidores públicos demitidos pelo governo Collor foram posteriormente readmitidos.[20]

Desde 2005, o número de servidores públicos aumentou de forma constante, nomeadamente na educação, mas também na Polícia Federal, previdência social, inspetoria fiscal e defensoria pública. Dado o forte crescimento econômico recente, é compreensível que tenha havido pouca pressão para o pensamento estratégico sobre a eficiência da força de trabalho.

Em geral, apesar de o governo ter conseguido mais tempo para manter o crescimento das despesas com pessoal dentro dos limites, isso tem sido feito de forma descontínua na ausência de uma abordagem gerencial de planejamento estratégico da força de trabalho. Os cortes brutos do passado também deixaram uma sensação de ansiedade e provavelmente tornaram mais difíceis as tentativas futuras de diminuir o número de pessoal.

Também é notável que o governo não defina uma abordagem estratégica de uso de pessoal ocasional e terceirização para poupar custos[21] (ver Seção 1.3). No entanto, uma vez que o percentual aumenta lentamente ao longo do tempo, pode-se supor que os corpos governamentais têm utilizado terceirização de forma própria para atender necessidades individuais. Alguns usam a terceirização como uma forma de colocar pressão sobre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para eventualmente substituir os contratados por meio da terceirização por pessoal regular e, portanto, autorizar a contratação de novos servidores públicos.

Sugestões para reformas futuras

Eficiência e eficácia de custos ainda não estão integradas como prioridades de longo prazo no planejamento da força de trabalho no Brasil. O perigo é que o governo federal pode continuar com políticas descontínuas de contratação, embora esta seja uma forma grosseira e não estratégica de gerenciar a quantidade da força de trabalho e seus custos. Tais políticas criam um clima de insegurança em que o pessoal foca no futuro imediato e não no trabalho e resultam em cortes que podem ser desnecessários em determinados setores. Além disso, elas muitas vezes levam a novas contratações anos depois.

Revisões de políticas são instrumentos mais adequados do que tais políticas grosseiras, apesar de exigirem cuidadosa atenção e capacidade estratégica. A escolha de implantar tais revisões não é objeto da *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo*. A forma como o sistema de carreiras no governo federal foi implantado é tal que as decisões atuais sobre a contratação de pessoal e atribuição têm consequências de longo prazo além das práticas mais rígidas dos países membros da OCDE. Revisões de políticas poderiam ajudar a colocar pressão sobre os interesses pessoais e suavizar a rigidez do sistema de carreiras.

Seguindo a descentralização das responsabilidades para estados e municípios, as revisões de políticas certamente poderiam ajudar a determinar as necessidades de recursos humanos por política e nível político e medidas de eficiência úteis. A experiência do Canadá (ver Quadro 1.7) é útil a este respeito. O resultado no Brasil não seria necessariamente uma redução do número de pessoal, mas uma visão estratégica da alocação da força de trabalho em função das prioridades do governo e uma melhor compreensão das necessidades futuras em termos de números gerais e atribuições. Os arranjos de governança e a estrutura de prestação de contas dos gestores no Canadá pode ser uma fonte de inspiração para o Brasil, bem como a experiência recente de revisões gerais de políticas na França.

Quadro 1.7. Redução das despesas e da força de trabalho no serviço público canadense na década de 1990

Em fevereiro de 1995, o Ministro da Fazenda anunciou que a programa de revisão resultaria em uma redução de gastos de 17 bilhões de dólares canadenses ao longo de três anos. Muitos departamentos viram os seus níveis de gastos reduzidos em 20% ou mais. Foi também anunciada que a revisão resultaria em alterações estruturais do serviço público, tais como a comercialização de serviços de navegação aérea, a privatização do *Canada Communication Group*, a criação de novas agências como a agência de inspeção alimentar canadense e a abolição ou reestruturação de cerca de 120 agências do governo. No orçamento de 1996, o Ministro da Fazenda estimou que a segunda parte do programa de revisão levaria a reduções de despesa adicionais de cerca de CAD 2 bilhões entre 1998 e 1999.

Para facilitar a implantação dos resultados do programa de revisão pelos departamentos e outras decisões de redução de despesas, o governo aprovou dois programas especiais de demissão voluntária para partes de sua força de trabalho por um período de três anos terminando em 1998, um para a aposentadoria antecipada e outro para a demissão antecipada. O objetivo desses programas era minimizar as demissões.

O número de servidores foi reduzido em 60 723, ou 15.5% da força de trabalho. Baseado num custo de CAD 4.2 bilhões e 60 000 beneficiários, o custo médio por participante dos programas de demissão voluntária no setor público federal foi de CAD 69 828 (EUR 48 000), relativamente caro em comparação com a média do setor privado de CAD 54 000 (-20%). A evidência mostra que as medidas de incentivo planejadas e projetadas garantiram que as demissões fossem reduzidas para cerca de 970 servidores.

Uma série de instrumentos e mecanismos foram postos em prática. O Secretariado do Conselho do Tesouro desenvolveu uma estrutura de prestação de contas da gestão de ajustes da força de trabalho, bem como algumas medidas e ferramentas. As ferramentas incluíram um guia do gerente e um guia de auditoria sobre os ajustes da força de trabalho. O enquadramento proposto necessitava de uma auditoria da gestão do programa em curso e prestação de informações precisas, acessíveis, rápidas e confiáveis, bem como um quadro de acompanhamento destinado a assegurar que os programas de incentivo estivessem contribuindo para o progresso dos departamentos em direção às metas estabelecidas nos seus planos de negócios.

Comissões foram criadas, incluindo comissões de gestão de sindicatos. Entre as comissões criadas estavam a Comissão Nacional de Ajuste Conjunto da Direção (*National Joint Adjustment Steering Committee*), a Comissão de Coordenadores de Ajustes Departamentais da Força de Trabalho (*Committee of Departmental Workforce Adjustment Co-ordinators*) e comissões mistas de ajustes compostas pela administração e representantes sindicais.

Quadro 1.7. Redução das despesas e da força de trabalho no serviço público canadense na década de 1990 (continuação)

Pontos fracos – riscos gerais

Os incentivos tiveram um impacto negativo sobre o desgaste natural no grupo Executivo e no grupo de Administração de Sistemas de Informação, mas não sobre o grupo de Auditoria, embora a taxa total de demissões desse grupo tenha sido relativamente alta. A gestão das reduções de pessoal em grupos profissionais críticos como Sistemas de Informação ou Executivos, onde há escassez em alguns departamentos e excedente em outros, pode exigir uma abordagem mais global do que a usada para os grupos profissionais essenciais nos departamentos. Mecanismos interdepartamentais especiais podem ter que ser criados para gerenciar o processo em grupos profissionais críticos. As comissões mistas de ajustes facilitaram a alocação de trabalhadores excedentes entre departamentos nas regiões, mas este mecanismo foi menos eficaz na capital.

A estrutura etária do serviço público também foi consideravelmente afetada, embora a idade média tenha se mantido inalterada. Como um grupo, o serviço público agora é de meia-idade, como resultado de muitos idosos e servidores mais experientes terem optado para se aposentar ou sair do serviço público ao mesmo tempo em que muitos trabalhadores jovens. A mudança no perfil etário representa um desafio significativo para o futuro e vai exigir um trabalho de planejamento de sucessão e recrutamento.

O perfil do emprego do serviço público, ou seja, a relação do pessoal de tempo indeterminado com outras formas de emprego do pessoal, também mudou, mas não está claro se temporariamente ou definitivamente. Por exemplo, após uma primeira redução, o número de trabalhadores eventuais e temporários aumentou.

De 1994-95 a 1996-97, os custos de contratação e serviços de consultoria aumentaram em relação aos custos de salário e benefícios. Os custos de contratação e serviços de consultoria aumentaram cerca de 14%, enquanto os salários e benefícios diminuíram 9%. Cerca de CAD 2.2 bilhões foram gastos em contratação e serviços de consultoria em 1996-97.

Esforços atuais: o Canadá está realizando uma nova onda de revisões das despesas do programa por um ciclo de quatro anos para avaliar quais programas estão atingindo os resultados pretendidos, se são administrados de forma eficiente e se estão alinhados com as prioridades do governo. Estas revisões avaliam todos os programas e gastos existentes para garantir o alinhamento com as prioridades e os resultados gerais, a relevância, eficácia, eficiência e economia, e a tomada de decisão baseada em evidências objetivas e em informações.

Fonte: Scott-Douglas, Roger (2009), apresentação feita para o 5° Encontro Regional do Grupo de Trabalho do Serviço Público e Integridade da OCDE, Iniciativa MENA, Rabat, 16 de junho de 2009, e contribuição da Revisão por Pares do Canadá.

Na sua revisão geral das políticas públicas (ver Quadro 1.8), a França enfatiza a mobilidade do pessoal e da carreira. Um novo quadro de mobilidade, novas ferramentas salariais, ferramentas de gestão de carreira, conselheiros de carreira, instrumentos de treinamento, intercâmbio interministerial de emprego público (lançado em 5 de junho de 2008) e intercâmbios regionais foram estabelecidos. Plataformas regionais estão sendo projetadas para incentivar a mobilidade dentro de um banco de empregos único e para

colocar a gestão personalizada dos recursos humanos numa situação profissional. Para colocar esses instrumentos em vigor, o Brasil, que, como a França, tem um sistema de carreiras rígidas, também precisa de medidas para favorecer a mobilidade entre órgãos do governo dentro de um sistema reestruturado de carreiras.

Quadro 1.8 Revisão Geral de Políticas Públicas da França (RGPP): Consequências para a gestão de recursos humanos

O papel do RGPP é rever o que o governo está fazendo (quais serviços, para que fins, e para quais beneficiários), quais são as necessidades e expectativas coletivas, se as mesmas coisas devem continuar a ser produzidas, quem deve fazê-las, quem deve pagar e se pode ser feitas de forma mais barata e, finalmente, quais cenários de mudanças podem ser previstos.

Presidido pelo Presidente Francês, o Conselho de Modernização das Políticas Públicas (*Conseil de modernisation des politiques publiques* – CMPP) reúne o governo e os membros da comissão de acompanhamento. É o órgão que aprova as decisões tomadas pela comissão de controle (e subgrupos ministeriais e comissões de auditoria). Ele estabelece diretrizes e define as fases do processo. O Ministro do Orçamento, Contas Públicas e da Função Pública é o seu relator-geral. O CMPP se reuniu três vezes: 12 de dezembro de 2007, 4 de abril de 2008 e 11 de junho de 2008.

Todas as medidas do RGPP adotadas pelo Conselho de Modernização da Política Pública são mencionadas na Lei Plurianual de Estimativas Setoriais 2009-2011.

Muitas decisões do CMPP têm impacto sobre os recursos humanos: alteração do escopo de missões (por exemplo, MEEDDAT: desenvolvimento de atividades relativas ao desenvolvimento sustentável e a retirada da engenharia das concorrências públicas); remoção de estruturas (por exemplo, contração de administradores centrais); racionalização das organizações (por exemplo, reforma de descentralização), simplificando as operações das organizações e racionalizando os procedimentos.

Cada ministério define e implanta um plano de ação de recursos humanos no âmbito do diálogo social para acompanhar as decisões tomadas pelo CMPP e aperfeiçoar a gestão de carreira dentro do corpo do ministério, tendo em conta os desafios colocados pela nova organização territorial.

Cada prefeito departamental define e implanta um novo organograma para os serviços do departamento de Estado dentro do âmbito do diálogo social, aperfeiçoa a organização dos recursos humanos por meio de um banco de recursos humanos e mantém o pessoal e os sindicatos informados sobre as ações do RGPP.

Cada governador regional apoia a implantação da Revisão Geral das Políticas Públicas, implanta iniciativas para a gestão do banco de recursos humanos, promove a mobilidade local de pessoal e mantém o pessoal e os sindicatos informados sobre as ações do RGPP.

A unidade governamental responsável pela gestão de pessoal no Ministério da Economia e Finanças (DGAFP) contribui para as mudanças necessárias na gestão dos recursos humanos, fornece apoio e ferramentas para os responsáveis pelas medidas do RGPP e prepara o plano de ação 2008-2011.

Quadro 1.8 Revisão Geral de Políticas Públicas da França (RGPP): Consequências para a gestão de recursos humanos (continuação)

O plano de ação para implantar as decisões do CMPP deve ser elaborado em cada ministério com uma estrutura específica e com a participação de sindicatos e servidores, procurando conciliar os interesses dos serviços e os desejos dos servidores em termos de carreira e tentar encontrar as soluções mais aceitáveis em termos de relações de trabalho (novas ferramentas de mobilidade).

O esforço do RGPP tem sido acompanhado por um amplo processo de reforma de gestão de recursos humanos, incluindo uma nova estrutura de mobilidade, novas ferramentas salariais, a criação de ferramentas de gerenciamento de carreira e consultores de carreira, os instrumentos de formação, o intercâmbio interministerial do emprego público (lançado em cinco de junho de 2008) e intercâmbios regionais. Plataformas regionais estão sendo projetadas para estimular o desenvolvimento da mobilidade dentro de um banco de dados de emprego único e personalizado para colocar a gestão dos recursos humanos numa situação profissional.

Fonte: Clergot, Philippe (2008), apresentação feita na Reunião Anual do Sindicato de Emprego Público e Administração do Trabalho, OCDE, 4 de dezembro, em Paris; OCDE (a ser publicado), *Revisão da Gestão Pública – Grécia*.

Considerando as dificuldades do Brasil em termos de planejamento estratégico da força de trabalho, os cortes automáticos de produtividade provavelmente não devem ser implantados por enquanto. Quando o planejamento da força estratégica de trabalho for implantado e o governo estiver bastante confiante de que sua força de trabalho está alocada idealmente, os cortes automáticos de produtividade podem ser postos em prática para forçar o aumento da produtividade e diminuir os custos da sua força de trabalho.

1.5. Definição das remunerações e carreiras

A experiência dos países membros da OCDE

A remuneração é, naturalmente, uma parte importante do planejamento da força de trabalho e das estratégias de redução de custos. Um bom processo de definição das remunerações deve possibilitar:

- níveis de remuneração que reflitam diferentes níveis de habilidades, competências e desempenho;
- níveis de remuneração que tornem o serviço público atraente para pessoais treinadas e motivadas;
- níveis de remuneração economicamente sustentáveis.

A definição da remuneração nos países membros da OCDE varia tremendamente. Em alguns países é totalmente descentralizada para os ministérios e agências, que decidem a tabela salarial para cada posição, e em outros é totalmente centralizada, pelo menos para o salário base.

Embora a descentralização do salário base seja uma opção atrativa, é muito difícil de implantar e requer, para ser eficaz, que as vantagens da descentralização excedam o aumento dos custos de transação e das dificuldades geradas pelas diferenças de remuneração entre os ministérios. Em qualquer caso, é difícil de imaginar a descentralização da remuneração num sistema baseado em carreiras, que mina a mobilidade entre as organizações governamentais.

A situação em matéria de limites máximos ou conjuntos de aumentos para todos os servidores do governo varia dependendo do país e do ambiente econômico, social e político. Além disso, ao longo dos anos, a percentual do salário-base na remuneração global diminuiu, permitindo uma maior diferenciação por organização e por carreira.

A maioria dos países desenvolve revisões salariais anuais, embora Alemanha, Irlanda e Suécia tenham diferentes revisões de remuneração plurianuais e Itália as tenha duas vezes ao ano. No Coréia, Estados Unidos, Japão, México e Suíça, a remuneração não é negociada, mas, no outros, é pelo menos parcialmente negociada para o conjunto do governo (exceto na Austrália e Nova Zelândia). Apenas em alguns países os salários são indexados à inflação. Os critérios para aumentos salariais têm geralmente se tornado mais flexíveis e incluem a situação econômica e a remuneração do setor privado, entre outros.

Os mecanismos dos países para grandes revisões dos salários às vezes são implantados por consultores externos. Eles comparam os salários do setor público com grupos semelhantes do setor privado. É importante ter em mente que na maioria dos países os trabalhadores menos qualificados tendem a ser mais bem pagos no governo do que no setor privado, enquanto a gerência sênior é mal paga em comparação com o setor privado.

No entanto, uma série de vantagens do emprego público é considerada para compensar a diferença salarial. Estas geralmente incluem um maior nível de segurança do trabalho (em termos legais ou reais), possibilidades de formação e desenvolvimento de competências, carreiras horizontais, e, para a gerência sênior, uma sensação gratificante de servir os cidadãos e estar próximos ao centro do poder. A experiência do Reino Unido com a "remuneração total" (ver Quadro 1.9) mostra a vontade crescente do governo de salientar o pacote de vantagens que os servidores do governo recebem e tentar custear tais benefícios.

Países como a Irlanda conseguiram amarrar os aumentos salariais à implantação de reformas no serviço público.

A situação no Brasil

Processo de definição da remuneração

No Brasil, a definição da remuneração no governo federal gira em torno de dois fatores principais:

- Um forte compromisso para não afetar os principais indicadores macroeconômicos, incluindo dívida e da inflação, devido aos recentes déficits e à hiperinflação. Esta é uma restrição auto-imposta. A Constituição menciona que uma revisão anual dos salários deve ocorrer para ajustar os salários com base nas taxas de inflação, mas esta não foi implantada.

- Um processo de definição de remuneração que examina cada carreira de perto e uma vontade de diminuir a compressão dos salários, ou seja, aumentar a diferença entre os salários mais altos e mais baixos dentro de uma carreira, dado que durante a segunda metade da década de 1990 a compactação aumentou ao ponto da palavra "carreira" quase perder seu significado (Dias, 2002). O governo deixou muito claro que o salário de muitas carreiras aumentou porque muitas delas na gestão do governo anterior ficaram atrás dos salários de outras carreiras e dos aumentos salariais das carreiras similares no setor privado.

Hoje o salário base do governo federal representa cerca de 40% a 60% da remuneração do funcionário público, sendo o restante devido a uma miríade de benefícios diferenciados. "Salários baseados em desempenho" são mencionados como representando a maior parte da remuneração restante, embora, apesar das conquistas reais na realização de avaliações de desempenho em algumas áreas do governo, na realidade eles pareçam em muitos casos não serem relacionados ao desempenho, mas apenas para garantir pagamentos adicionais (embora existam relatos de alguns servidores públicos que não recebem o benefício integral por desempenho insuficiente). Esta não é uma experiência incomum dado que o pagamento por desempenho é extremamente difícil de implantar, mesmo nos países com sólidos sistemas de gestão por desempenho, e muitos têm decidido não implantar o pagamento por desempenho por enquanto.[22] A recente mudança na estrutura de pagamentos também diminuiu os pagamentos por desempenho quando o salário-base é menor que alguns benefícios.

Como o resto do planejamento da força de trabalho, a definição dos salários é centralizada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Presidência, embora seja cada vez baseado em um diálogo entre as diferentes unidades do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com os ministérios setoriais. A primeira parte do processo é realizada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) que determina os recursos que podem ser atribuídos aos servidores públicos baseada em projeções econômicas e orçamentárias. Os ministérios setoriais são então envolvidos, embora alguns apenas marginalmente e outros tenham força suficiente para impor seus pontos de vista. Ao fazer isso, eles também minam as tentativas de estabelecer um processo de remuneração coerente para o conjunto do governo.

Nos últimos anos houve apenas dois aumentos gerais de remuneração, um em 2001 de 3.5% e outro em 2003 de 1%. Desde o governo Fernando Henrique Cardoso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão determina se salário de uma carreira é adequado usando como comparadores principalmente outras categorias no mesmo setor, outras categorias em geral, categorias similares em outros níveis de governo e um grau de comparação com o setor privado. Tais melhorias merecem destaque, mesmo se o caminho para a racionalização completa do processo de definição de salários ainda é longo. Alguns chamam este processo de definição salarial de "exercício de retalhos". Infelizmente, apesar das melhorias significativas na governança do processo de definição de níveis salariais, os salários das carreiras parecem ainda ser desproporcionalmente guiados pela necessidade de recuperar o atraso com os salários de outra carreira, e variam de acordo com a força política dos vários grupos.

Com um processo de definição salarial centralizado e por carreira, em que as carreiras são utilizadas por organizações individuais para atribuir vantagens aos diferentes cargos, o Brasil acumula as desvantagens de um sistema descentralizado, ou seja, a ausência de uma perspectiva global do governo e níveis diferenciados de remuneração nem sempre legítimos entre carreiras e ministérios, sem as vantagens de um sistema descentralizado,

ou seja, a delegação da responsabilidade administrativa aos gerentes e diretores de ministérios e agências. Mesmo para os ministérios, departamentos e agências, há relatos de posições semelhantes com escalas salariais diferentes.

Além da perspectiva de equidade, também há relatos de hierarquias salariais quebradas, sem correlação clara entre os salários pagos, as responsabilidades organizacionais e a hierarquia (Marconi, Carrillo e Cavalieri, 2004).

Isso levou a um número excessivo de componentes na estrutura salarial e ao aumento do uso de benefícios para compensar as deficiências do processo de definição de remuneração. Há, além disso, cerca de 170 planos diferentes para "prêmios de desempenho" que, como descrito acima, demandariam um sistema de gestão extremamente sofisticado que muitos países membros da OCDE com fortes sistemas de serviço público não têm e esforços e atenção extraordinários que podem ser mais bem utilizados para outros fins. Em boa parte das configurações salariais, estes bônus se tornaram parte do pagamento regular, embora as organizações variem amplamente na forma como definem a remuneração por desempenho baseadas nos processos de avaliação de desempenho. Este sistema de remuneração, de forma geral, aumenta a opacidade do sistema de remuneração, que continua mais baseado na adição de camadas de benefícios e comparações do que num nível fundamentalmente racional de remuneração compatível com as necessidades do serviço público em termos de qualidade, atratividade e motivação dos servidores públicos.

Atratividade

Quanto à atratividade do serviço público, o Brasil não parece ser diferente de alguns países membros da OCDE com sistemas baseados em carreiras. Uma análise realizada no início de 2000 mostra que os salários do setor público, especialmente no governo federal, são muito favoráveis em relação às condições de remuneração no setor privado (isto fica menos claro para o nível estadual e menos ainda para o municipal). Ao levar em conta os setores e os níveis de formação, a diferença salarial do setor público com o privado ainda existe, embora em menor grau (Foguel *et al.*, 2000; Marconi, 2004). Faltam dados e análises do final da década de 2000, notadamente após os últimos anos da administração Cardoso e os primeiros anos da administração Lula, durante o qual os servidores públicos do nível federal experimentaram uma perda salarial líquida.

No Brasil, as disparidades salariais na economia como um todo entre as remunerações superiores e inferiores e entre as profissões varia mais do que na média dos países membros da OCDE. Como resultado, para determinadas profissões o governo tem dificuldade de recrutar. O Ministério da Educação, por exemplo, relata que enquanto 168 novos recrutamentos foram autorizados em 2008-09, apenas 81 cargos puderam ser preenchidos por dificuldades no recrutamento de pessoal como engenheiros e cientistas da computação. É difícil concluir se os salários são o coração do problema ou se a falta de oportunidades de carreira para os servidores que em um sistema de carreiras menos rígido poderiam chegar a níveis superiores na gestão das suas organizações é o maior motivo para desencorajá-los a entrar no serviço público.

A situação é considerada crítica para os altos servidores públicos, embora essa seja a avaliação dos próprios e deva ser tratada com cautela. Não há provas claras de que os salários mais baixos têm criado dificuldades para contratação de pessoal de alto potencial que possa se tornar servidores públicos seniores e nem evidências de que eles têm prejudicado a motivação no nível mais alto do governo. Recentes aumentos salariais em

determinadas carreiras de elite tornaram os salários muito competitivos nestas carreiras. Como na maioria dos países, os dirigentes respondem a um complexo conjunto de incentivos, incluindo as oportunidades de carreira e a proximidade com os políticos. Considerando as desigualdades no Brasil entre os salários baixos e médios e os melhores salários, fechar essa lacuna seria completamente inconcebível e socialmente inaceitável, além de possivelmente desnecessário, caso o governo seja capaz de atrair as competências adequadas aos níveis de gestão sênior.

A menos que existam dificuldades comprovadas de atração de pessoal qualificado e promoção dos bons gerentes, a experiência dos países membros da OCDE demonstrou várias vezes que os gerentes são atraídos por empregos no setor público por oportunidades de carreira, benefícios vitalícios (aposentadorias, pensões e férias) e prestígio. Uma boa análise desses fatores é necessária antes de definir a remuneração de cada carreira.

Sugestões para reformas futuras

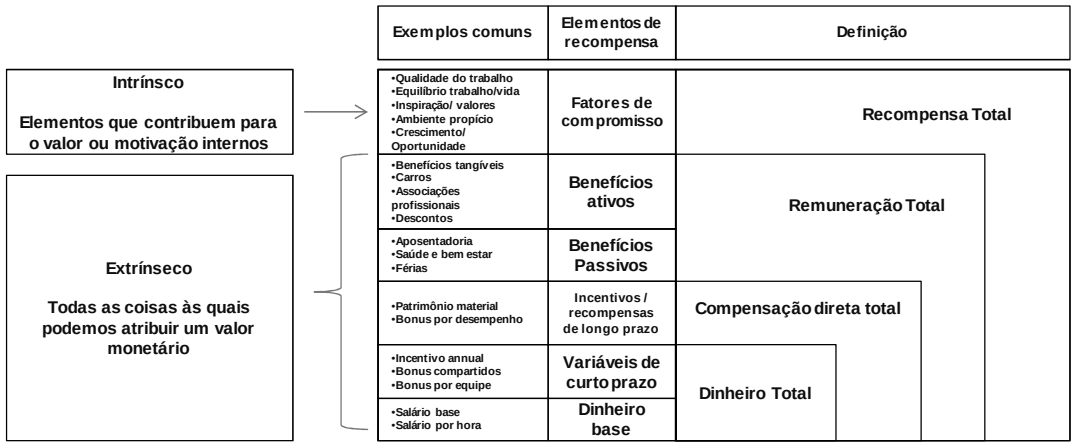
O processo de definição da remuneração no governo federal sofre de dois problemas estruturais:

- Apesar dos impressionantes esforços recentes para racionalizar os aumentos de remuneração, que devem ser louvados, os níveis salariais na prática ainda carecem de uma base estratégica sólida, baseada numa análise sistemática de quais devem ser os níveis salariais, considerando vários parâmetros (atratividade, aceitação social de altos salários no serviço público, outros benefícios do emprego público incluindo o prestígio).
- Definição salarial ainda sujeita às pressões de lobby de diversos grupos que aumentam ainda mais a fragmentação do sistema de carreiras.

O governo federal poderia primeiramente tentar estabelecer a remuneração total real dos trabalhadores por comparação com grupos semelhantes no setor privado, como é feito no Canadá ou no Reino Unido. A revisão da política de remuneração do setor público federal canadense de 2006 e sua comparabilidade com o setor privado destinou-se a "dar aos ministros e altos servidores, bem como a outras partes interessadas, uma apresentação acessível, integrada e coerente do campo de remuneração do setor público federal e toda a sua complexidade". Cobriu 351 000 servidores (dos quais um quarto eram militares) das cerca de 500 000 trabalhadores e incluiu componentes como benefícios e salários, remuneração por desempenho, permissões de recrutamento e retenção, todos os subsídios e prêmios, horas extras, pagamentos retroativos, aposentadorias e pensões, prêmios de seguro de invalidez e de vida do trabalhador, pagamentos do empregador para planos de saúde e odontológicos, pagamento de indenizações e todas as licenças de férias e recebimentos por férias não utilizadas. A análise concluiu com a comparação dos salários e outros benefícios e apela para muitas mudanças na governança e na gestão das remunerações do pessoal.

No Reino Unido, as restrições financeiras na esteira da crise financeira significaram que o governo teve de se concentrar em outros elementos do pacote de recompensa. A estratégia de "recompensa total" é uma resposta a este desafio.

Figura 1.15. Recompensas totais no Reino Unido



Fonte: McDonald, Paula (2009), apresentação do 5º Encontro Regional do Grupo de Trabalho da Função Pública e Integridade da OCDE, Iniciativa MENA, 16 de junho de 2009, Rabat, Marrocos.

Por volta da última década, a política de remuneração tem se preocupado principalmente com sua influência na situação macroeconômica (inflação e déficit) e o equilíbrio entre as carreiras. Seria importante desenvolver ainda mais os esforços atuais para definir uma visão de remuneração baseada também nos interesses dos recursos humanos. O governo deveria levar em conta não apenas as questões macroeconômicas, mas também a atratividade, transparência e as mudanças na sociedade que vão afetar a política salarial (envelhecimento do serviço público, mudanças no mercado de trabalho). Isso ajudaria a construir uma visão de longo prazo dos níveis de remuneração e a desenvolver uma estratégia. Em vez de se concentrar na remuneração por desempenho, o governo deveria concentrar seus esforços sobre a comparabilidade com o emprego do setor privado, sua aceitação social e um nível de remuneração que seja compatível com a alta integridade.

A segunda prioridade para o governo federal será a de melhorar o seu processo de definição da remuneração para evitar a abordagem por categorias que combina os aspectos negativos do processo de definição de remuneração centralizado e descentralizado. Embora não seja desejável recomendar um processo de pagamento totalmente centralizado, o Brasil poderia implantar um processo de dois níveis, com um calendário separado em duas partes:

- Primeiro, o governo determinaria um limite dos aumentos salariais previstos para todo o serviço público com base nas previsões orçamentárias e, sobretudo, nas conclusões dos estudos das recompensas totais. Dependendo dos resultados, poderia ou não fixar um aumento no governo como um todo. Ao mesmo tempo, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão poderia estabelecer um quadro de negociações a ser seguido pelos ministérios e agências, embora as remunerações para posições exatamente similares em diferentes organizações governamentais teriam de ser negociadas de forma horizontal ou coordenadas. Os parâmetros de negociação podem ser muito mais detalhados em um país como o Brasil, que pode querer limitar o espaço de manobra dos ministérios e departamentos. Os parâmetros devem ser utilizados para aumentar a transparência no processo de fixação da remuneração, a definição de prioridades para o

conjunto do governo e também, em certa medida, para fornecer uma estrutura de negociações com sindicatos e outros representantes da força de trabalho.

- Em segundo lugar, poderia haver negociações entre os ministérios setoriais e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre as decisões de aumentos por carreiras. Extremo cuidado deve ser tomado para evitar a fragmentação setorial e basear estas negociações nas carreiras que envolvam todos os ministérios e organizações já envolvidos. Estas decisões devem ser baseadas em estudos de confiança dos níveis salariais em cada carreira e uma metodologia confiável. No longo termo, quando o sistema de carreiras for reorganizado, as negociações poderiam seguir os parâmetros de negociação a ser estabelecidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Exemplos de parâmetros de negociação na Austrália e Nova Zelândia são descritos nos Quadros 1.9 e 1.10.

Quadro 1.9. Parâmetros de negociação na Austrália

1. Os acordos devem ser coerentes com as relações políticas de relação com a força de trabalho do governo. Estes incluem: *i)* observância das Leis Trabalhistas; *ii)* relações diretas entre empregadores e empregados; *iii)* proteção da liberdade de associação; *iv*) acordos simples, baseados em princípios; *v)* tornar os acordos trabalhistas disponíveis para todos os servidores; e *vi)* dar a empregador e empregados responsabilidade primária para solução de conflitos no local de trabalho (incluindo as ações sindicais).
2. Melhorias na remuneração e nas condições devem ser ligadas à melhoria da produtividade e do desempenho organizacional. A não ser em circunstâncias excepcionais, os aumentos salariais devem ser aplicados prospectivamente.
3. Melhorias na remuneração nas condições devem ser financiadas pelo orçamento da agência.
4. Os acordos devem incluir realocações obrigatórias, provisões para reduções e contenções, com quaisquer alterações que não reforcem acordos redundantes existentes. Um ministro de uma agência pode, em consulta com o ministro assistente do Primeiro-Ministro para o Serviço Público, aprovar incentivos financeiros separados para resolver mudanças organizacionais importantes. Esses incentivos devem ser custo-neutro para a agência dentro da grande mudança organizacional.
5. Os acordos facilitam a mobilidade na função pública ao: *i)* manter estruturas consistentes com as Regras de Classificação, com o avanço do salário orientado pelo desempenho; e *ii)* manter a portabilidade dos direitos adquiridos de licença remunerada.
6. Os acordos devem incluir políticas de demissões e práticas de emprego que apoiam a liberação de reservistas da defesa em tempos de paz para desenvolvimento e treinamento.

Fonte: versão levemente editada do documento original de *Parâmetros de Políticas das Relações Trabalhistas para Obtenção de Acordos do Serviço Público Australiano*, citado em Rexed,K. *et al*. (2007), "Governança da Definição Descentralizada de Remunerações em Países selecionados da OCDE", *Papers da OCDE sobre Governança Corporativa*, 2007/3, OCDE, Paris.

Quadro 1.10. Parâmetros de negociação na Nova Zelândia

A política geral de remuneração do governo é a seguinte:

Os sistemas de remuneração dos departamentos devem ser focados em contribuir para alcançar resultados e manter/melhorar o desempenho dos resultados ao: *i)* desenvolver e manter a capacidade da organização para alcançar os resultados estabelecidos em suas declarações de intenções; *ii)* prover incentivos e oportunidades para os empregados desenvolverem as competências e habilidades necessárias e/ou melhorar o desempenho.

O governo deve pagar níveis de remuneração justos (para os servidores), mas não extravagantes (em equidade para o contribuinte).

Sistemas de remuneração devem ser justos e transparentes e ligados a um sistema transparente e justo para ajustar os salários de modo a refletir os aumentos nas habilidades e competências (se gerados por meio da experiência ou formação), e/ou do desempenho melhorado.

Os princípios de remuneração devem ser acordados com os trabalhadores e sindicatos.

Em geral, o governo espera que as taxas de salário mínimo sejam uma questão de negociação e que, a menos que haja um motivo bom contrário, estes são incluídos no acordo coletivo.

O governo não costuma favorecer os sistemas de remuneração que permitem a progressão salarial apenas pelo tempo de carreira – em geral, espera-se que a progressão além da taxa mínima seja baseada no mérito.

Os departamentos devem definir os níveis de remuneração tendo em conta:

- demanda do mercado por competências/capacidades, experiência e responsabilidades;
- recrutamento e fatores de retenção;
- capacidade de pagamento dentro das linhas de base aprovadas;
- comparações com outros grupos dentro do departamento;
- quaisquer políticas do governo, de tempos em tempos, que busquem alcançar resultados mais amplos para os trabalhadores em geral ou para grupos específicos de trabalhadores, por exemplo, políticas e processos relativos à remuneração e igualdade no emprego.
- outros fatores relevantes para o departamento específico.

Contratos de trabalho devem conter disposições que estabeleçam o que acontece em situações de reestruturação e redundância. Isto deve incluir uma cláusula de redundância "técnica" de modo que o pessoal que receba ofertas de cargos em uma nova agência (com seus termos e condições de trabalho permanecendo praticamente inalterados) não tenha direito a indenizações por desligamento.

Os departamentos devem obter a aprovação da Comissão de Serviços do Estado antes de desenvolver propostas para relaxar as disposições atuais de licenças por doenças, por meio da introdução da licença médica aberta.

Quadro 1.10. Parâmetros de negociação na Nova Zelândia (continuação)

Os departamentos devem obter a aprovação da Comissão de Serviços do Estado antes de desenvolver quaisquer propostas significativas:

- que melhorem significativamente as férias anuais, licenças maternidade ou outros direitos de saída temporária;
- que melhorem significativamente os benefícios ou direitos dos empregados sob o Regime de Poupança para Aposentadoria do Setor Público ou que proporcionem de outra forma (ou alterem os ajustes para) outros pagamentos relacionados às aposentadorias ou poupanças temporárias;
- relacionadas a abonos ou diferenças salariais para os trabalhadores em determinadas localidades e regiões;
- relacionadas a iniciativas de remuneração e igualdade de emprego.

Fonte: versão levemente editada do documento original *Parâmetros de Negociações do Governo*, citado em Rexed, K. *et al.* (2007), "Governança da Definição Descentralizada de Remunerações em Países Selecionados da OCDE", *Papers da OCDE sobre Governança Corporativa*, 2007/3, OCDE, Paris.

1.6. O papel dos sindicatos

A experiência dos países membros da OCDE[23]

Nos últimos anos, houve uma ampliação da negociação coletiva no setor público seguindo o alinhamento das condições de trabalho no governo com as do setor público e a evolução do papel do governo. A fixação unilateral de condições de trabalho pelo empregador público está sendo substituída pouco a pouco pela negociação coletiva (Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, 2008b; OCDE, 2006b). Além disso, em sistemas públicos de emprego relativamente flexíveis, a tendência nos últimos anos tem sido delegar a negociação coletiva para diretorias ou unidades. Esta não é uma questão simples dado que a descentralização da definição de remuneração traz uma nova série de desafios para manter a coerência dos salários e as restrições de custos. Por exemplo, na Holanda, o setor público tem 12 ou 13 setores de barganha, no Reino Unido, há 90, quatro dos quais mais importantes, enquanto na Finlândia pode haver até 57.

Em muitos países, no entanto, sistemas centralizados e delegados agora coexistem, e nos sistemas baseados em carreiras a negociação coletiva tende a ser menos extensa e não necessariamente com vinculação jurídica. Mesmo em sistemas delegados, há uma coordenação global, quer por meio do ministério de recursos humanos ou de um órgão especial como a Agência Sueca para os Servidores Públicos (*Swedish Agency for Government Employers* – SAGE). Além disso, na Austrália e na Nova Zelândia a coerência é assegurada por um conjunto de parâmetros de negociação comum e um processo de mandato, enquanto que em países como Dinamarca, Finlândia e Suécia, um acordo central é seguido por um segundo nível de acordos (OCDE, 2006b).

Em termos de força institucional dos sindicatos, a maioria dos países membros da OCDE têm permitido que a maior parte dos serviços públicos se sindicalizem, embora Coréia e México tenham limitações importantes. No entanto, o direito à greve é mais limitado, com exceções em muitos países para o serviço judiciário e as forças de segurança ou de servidores públicos envolvidos na segurança do Estado ou alguns altos servidores, e regras mínimas de serviço em alguns setores. Em países como Coréia, Estados Unidos, Hungria, Irlanda, Itália, Japão, México e Polônia, o direito à greve é muito limitado ou proibido (OCDE, 2006b).

As taxas de sindicalização variam entre 30% e mais de 90% nos países membros da OCDE ou da EU; em alguns países, os sindicatos são parcialmente ou totalmente financiados com o dinheiro público.

A negociação coletiva das condições de trabalho, salários e remunerações ocorrem, na maioria dos casos, se obrigatórias (como na Espanha, Finlândia, Holanda, Hungria, Noruega) ou não (Áustria, Bélgica, França, Irlanda, Japão). Alguns acordos são vinculativos acordos coletivos, outros têm que ser implementos das por lei, outros são compromissos políticos, e outros ainda são convenções coletivas voluntárias.

A situação no Brasil

Como em outros países, as relações de trabalho no Brasil são o resultado de uma história complexa e, mais importante, de um retorno relativamente recente para a democracia. A taxa de sindicalização no governo federal (excluindo as empresas públicas) é relativamente alta, em torno de 55% (incluindo os aposentados).

A Constituição garante a qualquer funcionário público (excluindo os militares) o direito à sindicalização e à greve,[24] com regras de serviço mínimo nos setores de segurança, saúde e transportes. Embora a Constituição preveja o direito de negociar no setor privado, não há nenhuma menção para o setor público.

Até 2003 não houve negociações com os sindicatos do serviço público. Desde 2003, quando o governo instituiu a "mesa de negociação permanente", 77 acordos foram assinados, dos quais 33 apenas em 2008. Os acordos entre 2007 e 2008 resultaram em impactos financeiros anualizados de BRL 7.6 bilhões em 2008 (EUR 2.8 bilhões), BRL 21 bilhões em 2009 (EUR 7.8 bilhões) e BRL 29.1 bilhões em 2010 (EUR 11.4 bilhões), abrangendo 1.3 milhões de servidores públicos.

As negociações são relatadas como interessadas principalmente no salário base e benefícios sociais, mas algumas discussões ocorrem sobre a remuneração adicional, as condições de trabalho, o quadro trabalhista e da introdução de novas ferramentas de gestão. Há também discussões sobre como as negociações coletivas podem levar a melhorias na sociedade. As negociações estão totalmente centralizadas, os resultados não são juridicamente vinculativos e têm que ser votados em lei para ser implantados. Comparado a outros países, especialmente os países com sistemas de carreiras mais tradicionais, o processo de negociação coletiva é bastante aberto e relativamente menos conflituoso. Ele certamente oferece uma oportunidade de construir um diálogo construtivo.

Dado que a remuneração é gerenciada por carreira, a situação no Brasil é relativamente desequilibrada. Os processos de negociação para o conjunto do governo são fracos e não há nenhum processo descentralizado. O processo é tão centralizado que o ministério responsável pela gestão da carreira específica não é necessariamente

convidado para a mesa de negociação. Esta é provavelmente uma das razões por trás da proliferação de sindicatos: existem mais de 300 hoje para o serviço público federal.

O resultado, provavelmente, será a continuidade em longo prazo da pressão ascendente sobre os custos salariais devido à concorrência entre os sindicatos sobre o salário e os aumentos de remuneração e de um reforço da tendência de pagamentos diferenciados para as carreiras. Com base nos ensinamentos de outros países membros da OCDE, e considerando a divisão de responsabilidades centralizadas no governo, é provável que o governo federal iria ganhar com o desenvolvimento de um conjunto de processo de negociação do governo sobre assuntos gerais e uma visão do futuro serviço público. O processo de negociação por cargo poderia então ter lugar, de acordo com esses princípios e acordos gerais.

Sugestões para reformas futuras

A abordagem de parceria irlandesa (ver Capítulo 4), primeiramente com um acordo coletivo que define as bases da estrutura institucional para as relações de trabalho no setor público e acordos sobre uma agenda de modernização que inclui aumentos salariais (a serem autorizados quando as condições de reformas foram atingidas) é certamente uma abordagem que poderia ser considerada pelo Brasil. Esta abordagem tem ajudado a modernizar o serviço público irlandês, reforçando o papel dos sindicatos.

Na verdade, com relativamente novas relações de trabalho no serviço público, seria interessante estabelecer um quadro para as negociações coletivas aprovadas por todos os interessados. É também uma oportunidade para estabelecer uma estrutura que coloca negociações salariais e os aumentos no contexto de outras reformas possíveis. Ligar os aumentos salariais à realização de reformas é uma ideia que poderia ser negociada em rodadas posteriores de reformas (ver Capítulo 4).

Além disso, o governo tem de escolher o tipo de sistema que pretende utilizar para os aumentos salariais. A definição da remuneração centralizada por carreira, como mencionado anteriormente, é provavelmente uma solução bastante insustentável.

1.7. Ajustando um setor público em envelhecimento a uma sociedade em envelhecimento

A experiência dos países membros da OCDE[25]

No longo prazo, o setor público tem de responder às novas exigências de uma sociedade em envelhecimento. Ao mesmo tempo, os servidores públicos também estão envelhecendo e a aposentadoria de um grande número de pessoal experiente num futuro relativamente próximo deve ser gerenciada. Saídas significativas de pessoal são uma oportunidade de trazer pessoal com novas competências para o governo, diminuir os eletivos e os custos de pessoal (salários do nível de entrada são mais baixos), e alterar a alocação de pessoal em todos os setores. No entanto, elas também são um desafio porque significam a perda de capacidade chave e a necessidade de adiar a aposentadoria de alguns servidores-chave.

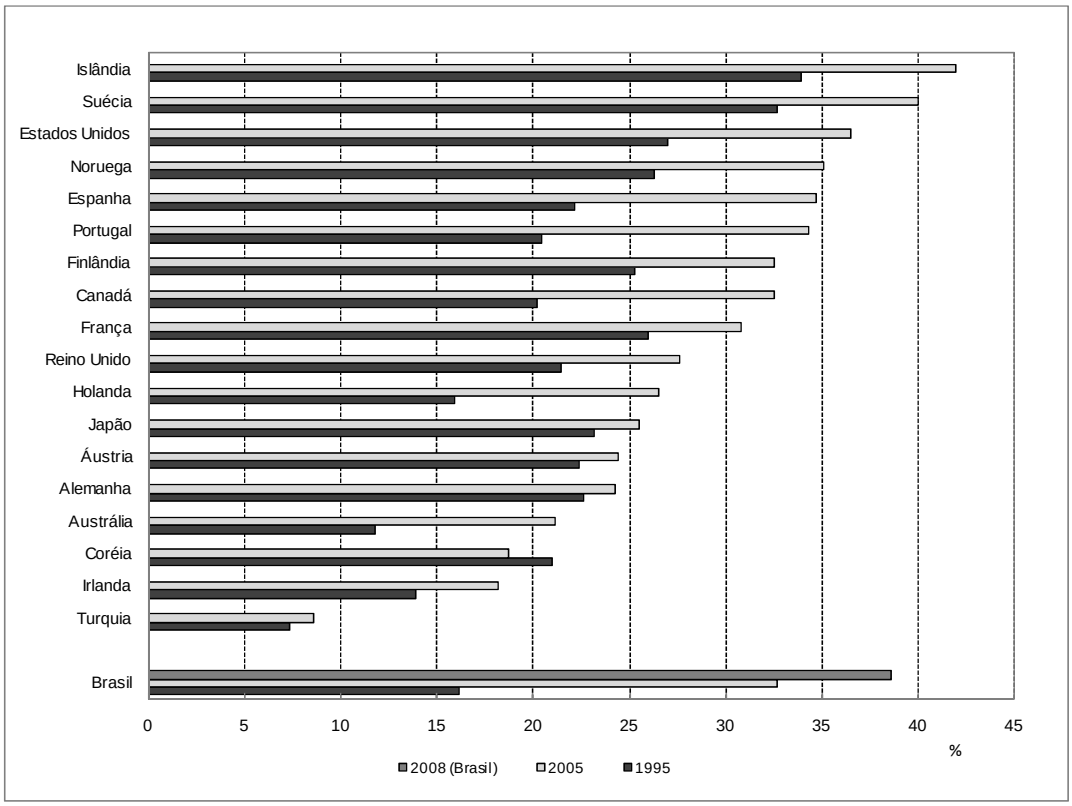
A experiência dos países membros da OCDE mostra que apenas alguns países elaboraram estratégias que se aproveitem das oportunidades criadas por um serviço público em envelhecimento. A OCDE recomenda que os países com rápido

envelhecimento dos serviços públicos adotem tais estratégias rapidamente para não desperdiçar as oportunidades criadas pelo alto nível de saídas e serem confrontados com grandes perdas de memória institucional e grandes custos das aposentadorias. Essas estratégias devem abordar os desafios de manutenção da capacidade de governo sem criar tensões no mercado de trabalho, reduzindo custos e realocando recursos e pessoal entre áreas de prioridades (isto é, adaptar os serviços públicos para o envelhecimento da sociedade).

A situação no Brasil

Como muitos países membros da OCDE, o serviço público do Brasil está envelhecendo rapidamente e muito mais rápido do que o mercado de trabalho, embora a população esteja envelhecendo mais lentamente do que na maioria dos países membros da OCDE (no entanto, como na Irlanda, isso está mudando rapidamente). Esta situação proporciona ao Brasil uma oportunidade histórica única para ajustar sua força de trabalho utilizando as lições aprendidas pelos países membros da OCDE.

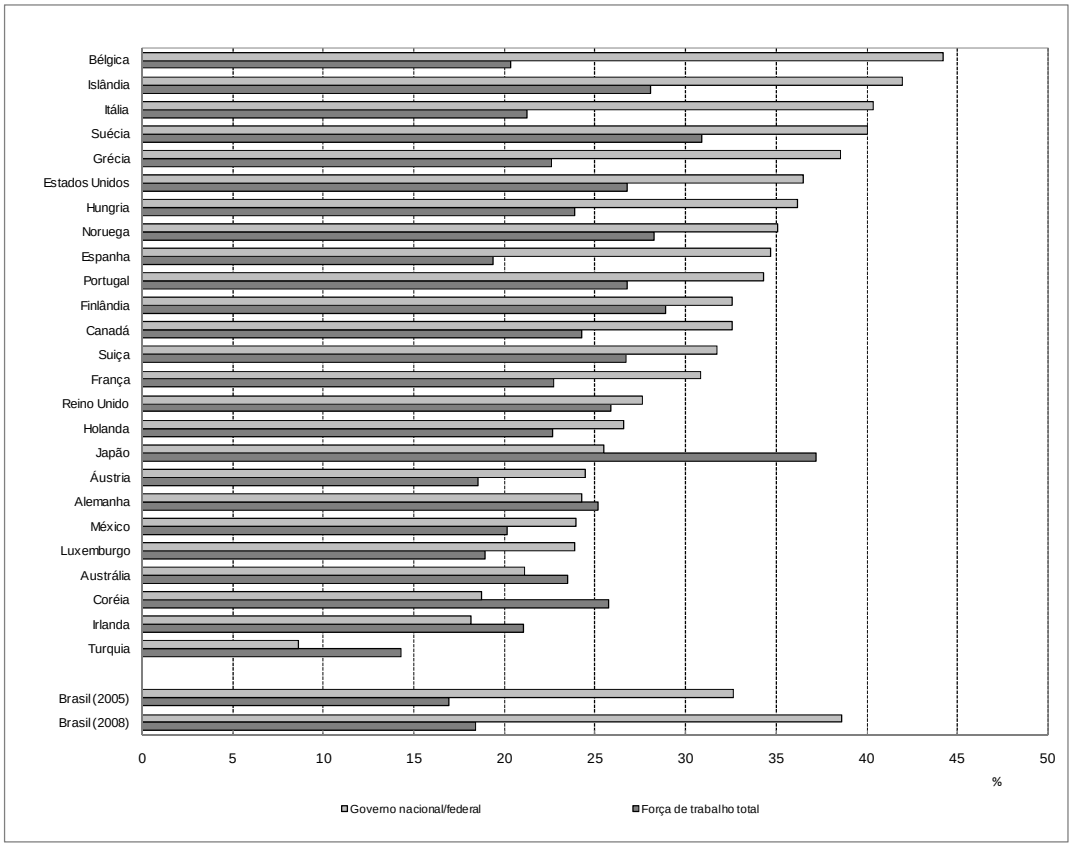
Figura 1.16. Percentual de trabalhadores com 50 anos ou mais no governo central/federal nos países membros da OCDE (2005 e 1995) e no Brasil (2005 e 2008)



Fonte: Dados do Brasil e dos países membros da OCDE são da Pesquisa sobre Gestão Estratégica dos Recursos Humanos, OCDE, 2006. Dados dos países membros da OCDE publicados em OCDE (2009C), *Análise do Governo*, OCDE, Paris.

Figura 1.17. Percentual de trabalhadores com 50 anos ou mais no governo central/federal e na força de trabalho total

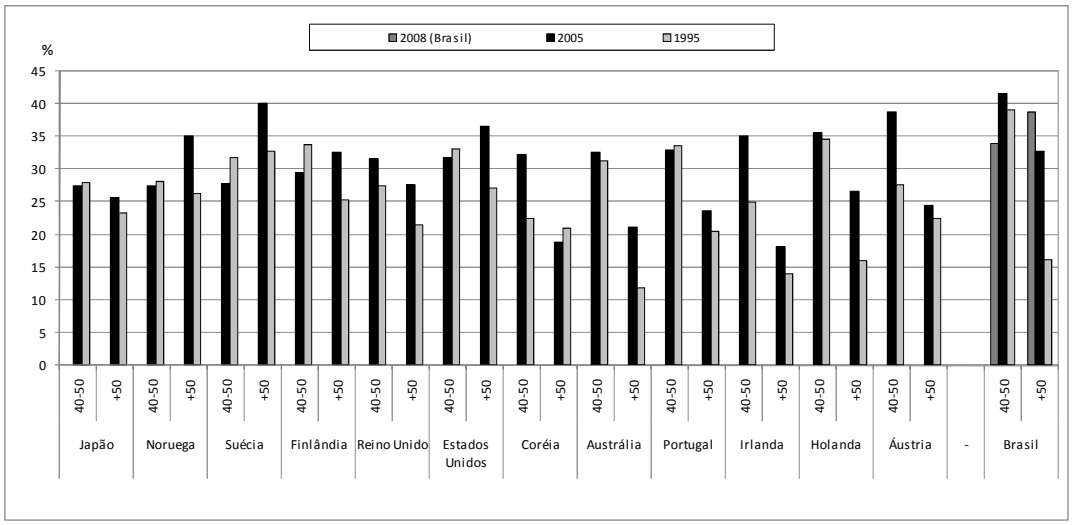
2005



Fonte: OCDE (2008b), *O Estado da Administração Pública*; OCDE (2009), *Governo sob Análise 2009*. Dados do Brasil são da Pesquisa sobre Gestão Estratégica dos Recursos Humanos, OCDE, 2006.

Os desafios e as dificuldades são amplamente conhecidas pelo governo brasileiro, apesar de uma sociedade em envelhecimento ser um fenômeno novo no Brasil e não tem recebido tanta atenção como em muitos países membros da OCDE.

Figura 1.18. Proporção de trabalhadores a nível nacional/federal com idade entre 40 e 50 anos e mais de 50 anos



Fonte: OCDE (2008b), *O Estado da Administração Pública*; OCDE (2009), *o Governo sob Análise 2009*. Dados do Brasil são da Pesquisa sobre Gestão Estratégica dos Recursos Humanos, OCDE, 2006.

Sugestões para reformas futuras

Tal como muitos países membros da OCDE, o Brasil ainda não abordada as questões levantadas por um serviço público em envelhecimento. O nível de futuros recrutamentos se torna especialmente importante para modernizar os sistemas de recrutamento e carreira, dado que o governo contratará um grande número de servidores que provavelmente permanecerão no governo ao longo das suas carreiras. Um melhor planejamento da força de trabalho será necessário. Medidas específicas para reter o pessoal sênior e preparar uma boa transição entre a saída e a entrada de pessoal também serão necessárias.

As lições de países membros da OCDE mostram que as políticas de recursos humanos para fazer face ao envelhecimento devem incluir um conjunto complexo de ferramentas para manter os trabalhadores mais velhos além da idade de aposentadoria, melhorar o recrutamento especialmente em áreas onde haverá lacunas de competências, atraindo bons jovens graduados, o desenvolvimento de carreiras de promoção rápida para preencher lacunas na gestão e nos cargos administrativos e a adaptação do sistema de aposentadorias para os novos desafios do envelhecimento.

Um serviço público em envelhecimento não é apenas um desafio, mas também uma boa oportunidade para reestruturar a força de trabalho. Os países membros da OCDE estão bem cientes disso e é compreensível que algumas iniciativas de planejamento da força de trabalho e gestão por competências têm sido aceleradas, tendo em conta a oportunidade de ajustar a força de trabalho às necessidades futuras da sociedade. O governo federal do Brasil tem uma oportunidade única para mudar a composição da sua força de trabalho e fazer realocações em setores por meio de um bom planejamento da mão de obra.

1.8. O sistema de aposentadoria dos servidores públicos brasileiros

A experiência dos países membros da OCDE

Um problema particular de um conjunto de servidores públicos em envelhecimento é o fato de que os regimes de serviço público têm sido tradicionalmente mais generosos e menos bem financiados que regimes do setor privado (OCDE, 2007c). Além disso, um serviço público em envelhecimento tende a ser mais caro, já que inclui mais quadros superiores em média.

Atualmente, mais de metade dos países membros da OCDE têm regimes especiais de servidores públicos. Eles geralmente tendem a ser mais generosos do que os regimes de trabalhadores do setor privado. No entanto, os regimes de aposentdoria do setor público estão sendo reformados em grande parte para responder a preocupações sobre a acessibilidade em face do envelhecimento da população. Questões financeiras e mudanças no mercado de trabalho do setor público estão no centro das reformas em vários países membros da OCDE. As medidas adotadas pelos países em geral não procuram rever velhos esquemas de aposentadoria, completamente, mas assegurar a sobrevivência em longo prazo – e, assim, a viabilidade financeira – dos regimes de pagamento financiados com fundos atuais. As reformas visam limitar o aumento das contribuições obrigatórias e tornar os regimes mais contributivos.

Uma das tendências das reformas dos regimes de aposentadoria do setor público é acabar com o estatuto especial dos servidores públicos em favor da igualdade de tratamento para todos os trabalhadores. Isto foi feito ao estender a lei trabalhista comum aos servidores públicos e, portanto, dando aos servidores públicos e privados o mesmo estatuto.

As reformas do regime de aposentadoria significaram também a reavaliação dos benefícios de bem-estar dos servidores públicos. A generosidade das aposentadoria está sendo contestada dado que os regimes de aposentadoria do setor público geralmente são baseados no salário final ao invés da contribuição, provisões para aposentadoria antecipada e generoso reconhecimento dos períodos não contributivos como educação e supervisão de crianças. Em muitos países membros da OCDE a proteção social concedida aos servidores da administração pública é geralmente considerada mais vantajosa do que a da população em geral. Este é o caso da Alemanha, Bélgica, Dinamarca, França, Holanda e Japão.

Reformas

Os países membros da OCDE utilizam uma grande variedade de métodos para a reforma dos regimes de aposentadoria, mas os objetivos básicos são frequentemente os mesmos. Alguns desses métodos são descritos abaixo.

Revisão das fórmulas de cálculo dos valores da aposentadoria. Os períodos de contribuição tiveram que ser ampliados para 40 anos na grande maioria dos países membros da OCDE. As reformas são geralmente implantadas gradualmente com uma preferência por longos períodos de transição que envolve a coexistência de diferentes sistemas de cálculo, dificultando a determinação dos direitos de pensão dos trabalhadores aposentados. Extensões de períodos de contribuição têm sido muitas vezes acompanhadas de cortes nos benefícios de pensão e as fórmulas de cálculo foram alteradas para alinhá-las com as regras aplicáveis no setor privado. Como resultado, o salário final é cada vez

mais substituído pelo salário médio ou mesmo por ganhos ao longo da vida, de modo a incentivar as pessoas a permanecer no emprego formal.

Aumento da idade de aposentadoria. As alterações na forma como as aposentadorias e pensões são calculadas em muitos casos foram acompanhados por alterações nas regras de elegibilidade. A idade em que as aposentadorias podem ser solicitadas foi aumentada na maioria dos países membros da OCDE. Na Holanda, a idade foi aumentada de 62 para 65 anos, na Áustria e em Portugal de 60 para 65 e na Finlândia, de 63 para 65. A maioria dos países harmonizou a idade de aposentadoria para homens e mulheres. A idade de aposentadoria normal é cada vez substituída por uma idade mínima. Por exemplo, na Suécia, será possível solicitar uma aposentadoria aos 61 anos se o indivíduo fez com o número exigido de contribuições para ter direito à aposentadoria completa.

Redução dos direitos compensatórios. As mulheres em muitos casos têm direito a benefícios especiais para compensar sua baixa participação no mercado de trabalho e remunerações menores comparadas às dos homens. O objetivo é garantir que as mulheres mais velhas tenham um padrão de vida adequado. No entanto, alguns países estão reduzindo os benefícios, argumentando que a participação das mulheres no mercado de trabalho tem aumentado. Na Suécia, por exemplo, as aposentadorias por sobrevivência foram gradualmente abolidas. Na Áustria, os direitos à pensão por sobrevivência são suprimidos se a renda da mulher for suficiente; anteriormente, a mulher tinha direito a 60% da pensão do cônjuge falecido. Na Holanda, as aposentadorias por sobrevivência foram reduzidas à metade. Estas disposições têm como objetivo incentivar as mulheres a entrar no mercado de trabalho.

Limitar a aposentadoria antecipada. Países membros da OCDE como a Dinamarca, Finlândia, Reino Unido e República Tcheca têm tomado medidas para restringir a elegibilidade e limitar o acesso aos benefícios por invalidez ou doença nos regimes de aposentadorias devido ao aumento do número de beneficiários. A estrutura institucional dos sistemas de aposentadoria e outros regimes de prestações têm incentivado muitas pessoas a se aposentar prematuramente. Em muitos países membros da OCDE, a aposentadoria antecipada é possível, mas estritamente regulamentada se não for sancionada. A intenção é desencorajar os trabalhadores a ser aposentar antecipadamente, reduzindo as suas aposentadorias por um percentual proporcional aos anos não trabalhados. Este é o caso da Alemanha, Finlândia, França, Holanda, Hungria e Itália.

Incentivo à aposentadoria diferida. Em resposta aos desafios colocados pelo envelhecimento da população e do serviço civil, muitos países membros da OCDE alteraram as suas políticas de aposentadoria antecipada e agora procuram manter os trabalhadores mais velhos. Os governos estão introduzindo medidas financeiras como bônus para incentivar os servidores públicos a permanecer no cargo por mais tempo. A generosidade do bônus varia e eles nem sempre permitem uma taxa de substituição máxima. O governo austríaco, por exemplo, instituiu incentivos financeiros para adiar a aposentadoria para além da idade normal. Os servidores do governo podem coletar mais 2% para cada ano adicional de trabalho, embora os proventos sejam limitados a 90% do último salário. Ao mesmo tempo, a anuidade da pensão pode variar conforme a idade do contribuinte. Taxas foram estabelecidas numa série de países de tal forma a manter os servidores do governo no trabalho, dado que a aposentadoria antecipada pode reduzir estas taxas.

Desenvolvimento de regimes de capitalização e contribuição de servidores públicos para os seus regimes de aposentadorias. Em vários países membros da OCDE, a situação parece ser parcialmente retirada da participação em regimes obrigatórios por meio do desenvolvimento de regimes profissionais ou planos de previdência complementar, como forma de limitar o financiamento do governo de aposentadoria e pensões e despesas relacionadas a benefícios, mas também para compensar o declínio do nível das pensões dos trabalhadores, especialmente no setor público. Em alguns países membros da OCDE as altas taxas de remuneração que os servidores públicos obtêm como pensão de base não justifica a instituição de regimes complementares. Atualmente, a taxa de substituição varia entre 60% e 100% do salário final, na Bélgica, Finlândia, França, Grécia e Luxemburgo. Assim, as pensões de base representam o grosso dos rendimentos dos aposentados. De fato, na França, os estatutos que regem o pagamento da função pública definem expressamente a possibilidade de pagamento de contribuições para um regime complementar.

Desafios

Nos países membros da OCDE, como Bélgica, França, Japão e Nova Zelândia, a maioria das reformas das aposentadorias são aprovadas no âmbito das políticas ligadas ao envelhecimento ativo que atribuem importância à retenção de servidores.

Em muitos países membros da OCDE a composição do setor público está mudando. Alguns países estão se afastando da noção de que o serviço público oferece um emprego vitalício. A contratação lateral está aumentando em todas as fases da carreira, bem como a utilização de trabalhadores de meio período, temporários ou ocasionais, como na Austrália. Isso reflete o desejo de tornar o emprego público mais flexível. O recurso ao trabalho temporário às vezes também é justificado pela necessidade de recrutar pessoal qualificado para executar determinadas tarefas no serviço público, como no Japão. No entanto, as reformas das pensões não têm geralmente objetivado o pessoal atípico em particular. Isso ocorre porque alguns países não fazem qualquer distinção entre trabalhadores permanentes e outros.

A mobilidade entre o setor público e o privado, dependendo da direção, pode ser facilitada ou dificultada pelo sistema de pensões. A mobilidade é encorajada como forma de permitir que os trabalhadores do setor privado se juntem ao setor público facilmente, e sua experiência pode ser usada em tarefas especializadas no setor público, como na Austrália e na Bélgica. A situação é diferente para os servidores públicos que desejam aderir ao setor privado, temporária ou permanentemente. Na Áustria, Finlândia, França, Holanda, Noruega e Suécia há regras especiais para servidores públicos e a mobilidade entre os dois setores é facilitada por aproximar a legislação pertinente ou mesmo harmonizá-la para facilitar a passagem do público para o setor privado.

No caso da mobilidade dentro do governo, os direitos de aposentadoria são geralmente mantidos, dado que o funcionário continua a ser empregado no serviço civil. Um problema surge quando um funcionário deixa o setor público para trabalhar permanentemente no setor privado. Isto porque, em países onde os servidores públicos contribuem para um regime especial, as prestações pagas são mais generosas do que as pagos no setor privado. Assim, os direitos à aposentadoria de base muitas vezes não são transferíveis, pois os sistemas são incompatíveis. Na Noruega, por exemplo, não existe regulamentação que preveja a transferência de direitos entre o setor público e privado. Na Bélgica, os diversos regimes de pensões são, em teoria, totalmente independentes, e se

uma pessoa teve uma mistura de carreiras, as pensões são calculadas separadamente por diferentes regimes.

A reforma das pensões não se ocupou totalmente das questões geradas pelos trabalhadores que se juntariam ao setor público se pudessem trabalhar de forma flexível. Tais trabalhadores, muitas vezes aqueles com responsabilidades, geralmente procuram trabalho contratual ou de meio período e pode precisar de longos períodos de ausência. Em países com regimes especiais de servidores públicos, os regimes não são geralmente bem adaptados à flexibilidade do emprego. O desejo de maior flexibilidade do emprego significa que não deve ser assumido que uma vez que esses trabalhadores sejam recrutados o governo vai querer mantê-los para o resto de suas vidas profissionais. Regimes de pensões públicos em geral penalizam os trabalhadores móveis por meio de longos períodos de carência e direitos de aposentadoria reduzidos para aqueles que deixam o regime antes. Assim, regimes de contribuição definida, amplamente utilizado no setor privado, têm a vantagem de acomodar a flexibilidade e a mobilidade mais facilmente.

A situação no Brasil

Previdência social no Brasil – estrutura atual

No Brasil, existem quatro regimes de previdência social principais: geral, próprio dos servidores públicos, para as forças armadas e os fundos de aposentadoria complementar.

- O regime geral (Regime Geral de Previdência Social, RGPS) é um sistema de aposentadoria, pensões e benefícios, com pagamentos contínuos obrigatórios financiados por contribuições da folha de pagamento dos trabalhadores e empregadores do setor privado e administrado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). As aposentadorias são pagas aos trabalhadores acima de 65 anos (homens) e 60 (mulheres) em áreas urbanas, e acima de 60 anos (homens) e 55 (mulheres) nas zonas rurais, após um período mínimo de 15 anos de contribuição. O tempo de contribuição é de 35 anos para homens e 30 para mulheres. Aqueles que atingem este período de contribuição pode se aposentar antes, mas a aposentadoria completa é atribuída apenas quando "o fator de aposentadoria" de 1.0 é atingido. Em geral, para alguém que contribuiu durante 35 anos após a entrada no mercado de trabalho aos 18 anos, o fator de aposentadoria de 1.0 só é alcançado em 59 anos.[26] As contribuições do empregado variam de 8% a 11% da folha de pagamento e os empregadores contribuem uma taxa fixa de 20% da folha de pagamento.
- O regime obrigatório de previdência social dos servidores públicos (Regime Próprio de Previdência Social, RPPS) é administrado pelos governos federal, estadual e municipal, e o das forças armadas e polícia militar pelo governo federal (forças armadas) e governos estaduais (polícia militar). Ele não abrange os empregados em empresas estatais, agentes políticos, trabalhadores temporários ou trabalhadores no regime geral. A aposentadoria é compulsória aos 70 anos de idade para homens e mulheres, e a aposentadoria por tempo de contribuição é de 35 anos para homens e 30 para mulheres. Até a reforma de 1993, os servidores públicos contribuíram com 4% do seu salário para financiar as aposentadorias. A reforma de 1993 obrigou os servidores públicos a pagar 11% de seus salários para serem incluídos no sistema. Além disso, após a reforma de 2003, os servidores

públicos aposentados também são obrigados a pagar contribuições (embora a um ritmo inferior ao dos servidores ativos) sobre o valor das aposentadorias acima dos limites do regime geral. Após a reforma constitucional 41/2003, os entrantes depois de 1998 têm que atingir uma regra de idade para elegibilidade (60 anos para homens e 55 anos para mulheres).

- As aposentadorias complementares são facultativos, privadas, sobretudo centradas na capitalização e monitoradas pelos Ministérios da Previdência Social e Fazenda. Os benefícios complementam os proventos contínuos até um limite pré-definido com base nas regras para cada fundo de aposentadoria. Este sistema de previdência complementar é operado por fundos de aposentadoria fechados e abertos. Os fundos fechados (Entidades Fechadas de Previdência Complementar, EFPC) são organizações sem fins lucrativos criados pelos empregadores únicos, vários empregadores, sindicatos ou associações profissionais e financiados pelas contribuições dos empregadores/empregados na base profissional ou associativa.[27] Os fundos abertos são operados por instituições financeiras (Entidades Abertas de Previdência Complementar, EAPCs), geralmente companhias de seguros e bancos. As contribuições são feitas numa base pessoal e voluntária.[28] As reformas constitucionais 20/2003 e 41/2003 estabeleceram a possibilidade de implantar uma previdência complementar para servidores públicos após a aprovação de uma lei complementar e o pagamento integral das aposentadorias pelo regime especial dos servidores públicos apenas abaixo do limite das aposentadorias observado no regime geral.

Uma visão geral do sistema de aposentadoria e pensões dos servidores públicos brasileiros

O regime de aposentadorias e pensões dos servidores públicos no Brasil é uma cadeia complexa de sistemas nacionais e locais que inclui várias categorias de servidores federais (executivo, legislativo, judiciário, polícia militar, forças armadas) em diferentes níveis de governo; 27 sistemas de pensões estaduais (incluindo o Distrito Federal) com o mesmo nível de complexidade do nível federal e as forças armadas substituídas pelos policiais militares estaduais; e servidores de 1 900 municípios.[29] Os esquemas diferem ligeiramente em termos de taxas de contribuição, mas em quase todos os casos eles são bem mais generosos do que o regime geral aplicável aos trabalhadores do setor privado. Os sistemas de aposentadoria e pensões são regulamentados pela Constituição e por leis diferentes. Conforme mostra a Tabela 1.1, nove milhões de servidores públicos são protegidos por este regime, que inclui: servidores públicos ativos, aposentados e pensionistas, nos três níveis de governo. Além disso, a tabela mostra que, no nível federal, o número de servidores ativos é pequeno em relação aos aposentados e pensionistas, o que compromete a sustentabilidade do sistema.

Tabela 1.1. Servidores, aposentados e pensionistas no regime de pensões dos servidores públicos, 2008

Nível governamental	Servidores ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
Federal (1)	1 118 360	529 563	448 376	2 096 299
Estados (2)	2 793 050	1 144 698	384 509	4 322 257
Municípios (3)	2 156 676	401 793	151 111	2 709 580
Total	**6 068 086**	**2 076 054**	**983 996**	**9 128 136**

1. Junho de 2008; não inclui os servidores públicos de empresas públicas ou sociedades de economia mista.

2. Dados dos estados.

3. Refere-se a 1 900 municípios com respectivos regimes próprios de previdência social.

Fonte: Ministério da Previdência Social (2008), *Panorama da Previdência Social Brasileira*, Ministério da Previdência Social.

No Brasil, as aposentadorias são sistemas *PayGo*, onde os contribuintes atuais pagam as despesas dos pensionistas atuais. O Brasil tem um grande e socialmente abrangente sistema contributivo que exige grandes recursos fiscais para financiar os benefícios esperados. As principais vantagens para os servidores públicos são as seguintes: *i)* desde 2003, os entrantes a partir de 1998 recebem o salário médio recebido desde 1994; entrantes de antes de 2003 recebem pensões equivalentes ao último salário recebido se cumprirem critérios específicos,[30] enquanto os trabalhadores privados, desde 1999, recebem pensões calculadas como uma média das contribuições pagas desde 1994, após o cálculo do fator de aposentadoria;[31] *ii)* os servidores públicos a partir de 1998 têm de provar que trabalharam um mínimo de dez anos como servidores públicos para conseguir uma pensão equivalente ao último salário. Outra característica do sistema de pensões dos servidores públicos é a grande heterogeneidade dos benefícios das carreiras. Os servidores públicos que passam toda a sua carreira no serviço público recebem benefícios várias vezes maiores do que os recebidos por servidores públicos cuja carreira também inclui o sistema *PayGo*, mas isso depende do tipo de trabalho no serviço público e da trajetória de carreira.[32]

O regime de aposentadorias federal é o mais desequilibrado entre os três níveis de governo (Médici, 2004). Sua taxa de dependência é menor que 1, o que prejudica gravemente sua sustentabilidade financeira, e o sistema não pode ser sustentado por contribuições sobre a folha de pagamento. Além disso, com um conjunto de servidores públicos em rápido envelhecimento, o número de aposentados deverá aumentar drasticamente.

A reforma de 2003 do regime de aposentadorias dos servidores públicos

Um número crescente de países com distintos regimes de aposentadoria de servidores públicos estão considerando diferentes opções de reforma em grande parte motivadas por pressões fiscais. Sistemas PayGo para o serviço público estão amadurecendo, resultando em um aumento da taxa de aposentadorias para os servidores. Os países membros da OCDE gastam atualmente uma média de quase 2% do PIB em matéria de pensões dos servidores públicos e outros trabalhadores do setor público (Palacios e Whitehouse, 2006). Em 2008, o Brasil gastou 7.25% do PIB em pensões para o RGPS e 4% para o regime especial dos servidores públicos – incluindo os militares.

Quadro 1.11. As recentes reformas dos regimes de pensões dos servidores públicos (antes de 2003)

Em 1998, o governo brasileiro implantou reformas para aumentar a sustentabilidade financeira dos seus regimes de pensões, visando conter o déficit das pensões sem afetar os direitos adquiridos. As reformas aprovadas pelo Congresso ficaram bastante aquém das propostas iniciais feitas pelo executivo. Embora alguns apertos das condições de elegibilidade foram aprovados e os piores abusos reduzidos, a maioria das medidas adotadas só se aplica aos servidores públicos ingressantes no sistema após a implantação das reformas. Assim, não há nenhum benefício imediato para a sustentabilidade do sistema de pensões. Além disso, os direitos não se alteraram significativamente, resultando em pouco progresso para o equilíbrio financeiro e atuarial dos diferentes regimes de pensões do setor público.

Algumas das principais medidas de reforma das pensões no Brasil anteriores à reforma de 2003 foram:

- Instituição de uma idade mínima para aposentadoria, a partir de 53 anos para homens e 48 anos para as mulheres. Por meio de uma fórmula de transição ligada aos anos de contribuição antes da aprovação da reforma, essa idade mínima de reforma aumentará para 60 e 55 anos, respectivamente. Os novos entrantes estão automaticamente sujeitos ao aumento da idade da aposentadoria mínima.
- Uma exigência que os trabalhadores contribuam por pelo menos dez anos para o regime de pensões de servidores públicos antes de obter o benefício de aposentadoria. As possibilidades de aposentadoria antecipada antes de ter contribuído por 35 anos para homens e 30 para as mulheres (incluindo as contribuições anteriores para o regime geral) têm sido limitadas para os atuais e abolidas para os novos entrantes.
- Abolição de regimes especiais favoráveis para certas categorias de servidores públicos, como professores universitários, juízes, auditores financeiros e membros do Congresso.
- Eliminação da possibilidade de adicionar o "tempo de bônus" para o período de contribuição, usado para fazer avançar consideravelmente a média de idade de transição para a aposentadoria.
- Exigência de que o trabalhador permaneça cinco anos em um cargo antes de obter uma pensão equivalente ao salário do referido posto. Isso elimina a prática de promoções fictícias próximas da idade de aposentadoria.
- Instituição de um teto para os benefícios de pensão igual ao último salário do funcionário público. Essa medida eliminou brechas que permitiam que alguns servidores públicos incorporassem vantagens não salariais em seus benefícios de pensão, que na prática significava que suas pensões poderiam ser superiores ao seu último salário.

Fonte: Bonturi, M. (2002), "O Regime de Pensões Brasileiro: Reformas Recentes e Desafios Futuros", *Papers do Departamento Econômico da OCDE*, No. 340, OCDE, Paris.

A pressão crescente das aposentadorias dos servidores públicos sobre os gastos da folha de pagamento levou o governo brasileiro a reformar o sistema de aposentadorias para reduzir os enormes déficits, padronizar os direitos dos novos entrantes, introduzir mudanças paramétricas para os trabalhadores ativos e alinhar as pensões dos servidores

públicos com os do setor privado.[33] A introdução de regras padrões para as pensões deverá melhorar a flexibilidade e a eficiência no mercado de trabalho.

Em dezembro de 2003, o Congresso Brasileiro aprovou a reforma constitucional 41/2003 sobre o regime de pensões dos servidores públicos. A reforma teve duas vertentes. Ela adaptou o sistema *PayGo* atual para os servidores públicos ativos e criou um regime distinto para os novos entrantes após a reforma. Os três objetivos principais da reforma foram: *i)* atingir um melhor equilíbrio no sistema e garantir a sua estabilidade em longo prazo; *ii)* redução dos desequilíbrios sociais no uso de fundos públicos por meio de maiores transferências de renda para as famílias mais pobres; e *iii)* reduzir as pressões para cobrir os déficits do sistema e liberar recursos públicos para apoiar o crescimento econômico. A reforma procurou respeitar os direitos adquiridos e criar um novo sistema alinhado ao regime geral de previdência social para os novos entrantes do serviço público. Os principais pontos da reforma de 2003 foram:

- Atuais aposentados e pensionistas (incluindo aqueles que têm o direito de exigir benefícios) contribuem com o mesmo imposto sobre os salários de 11%, exceto para aqueles abaixo do limite de isenção do imposto de renda.
- Para os servidores públicos ativos as novas regras para os benefícios são os seguintes: a idade mínima para aposentadoria mudou de 53 para 60 anos para os homens e de 48 para 55 anos para as mulheres. A prestação mínima de serviço permaneceu 35 anos para homens e 30 para mulheres. Para contar a duração do período de serviço de 35 anos de contribuição nos regimes de pensões privados ou públicos, pelo menos 20 anos de contribuições deve ser no regime público, dez anos no mesmo emprego, e cinco anos no último cargo de funcionário público. Homens e mulheres ainda podem se aposentar com idade inferior a aposentadoria regular de 53 (homens) e 48 (mulheres), com 35 anos e 30 anos de serviço, respectivamente, mas neste caso a pensão é uma média das contribuições desde 1994, não o último salário. No entanto, em ambos os casos, a redução será aplicada ao benefício equivalente a não mais de 5% por cada ano até 60 (homens) e 55 (mulheres). Isso significa que o benefício para quem se aposentar em 53 (homens) e 48 (mulheres) será equivalente a 65% do último salário recebido antes da aposentadoria. A ideia por trás destas regras é incentivar a aposentadoria mais tardia.[34] Existe também a possibilidade de se aposentar aos 65 (homens) ou 60 (mulheres), com menos de 35 anos de contribuição, mas a pensão é proporcional ao período de contribuição. Os entrantes antes de dezembro de 2003 têm de preencher vários requisitos para a obtenção de pensões integrais com 35/30 anos de contribuição total como um período mínimo de serviço em regime especial (20 anos de contribuição, dez anos na mesma carreira e cinco anos no mesmo cargo).
- Para futuros servidores públicos, a reforma foi mais abrangente. Eles terão seus benefícios calculados de acordo com as contribuições efetivamente realizadas, incluindo no sistema *PayGo*. Quando aposentado ou pensionista, o futuro funcionário público irá contribuir com o mesmo imposto sobre os salários que os servidores públicos ativos, exceto para aqueles abaixo do limite de isenção do imposto de renda. Além disso, os futuros servidores públicos estarão sujeitos aos limites máximos e sublimites estabelecidos por lei, inclusive para receber benefícios acumulados. A reforma prevê que os futuros servidores públicos perderão o direito de paridade entre as pensões e os salários dos servidores públicos ativos. Assim, é crucial para o governo federal, estadual e municipal

criar fundos de previdência complementar para os servidores públicos, para que estes possam aumentar seus benefícios.

Sugestões para reformas futuras

É difícil avaliar a reforma de 2003 da função pública dado que os resultados esperados serão vistos em longo prazo e a reforma ainda é relativamente recente. As reformas implantadas em 1998 e 2003 revelam uma grande convergência com as práticas em muitos países membros da OCDE. Por exemplo, ao estender a lei geral de aposentadorias aos servidores públicos, o Brasil dá aos servidores e empregados públicos e privados o mesmo estatuto, a fim de tornar os sistemas de aposentadoria mais homogêneos. A adoção de medidas para desincentivar aposentadorias antecipadas e tornar mais rigorosas as regras de elegibilidade também são práticas adotadas pelos países membros da OCDE. Além disso, a ponte entre o regime geral e o regime de previdência social dos servidores públicos ajuda a aumentar a mobilidade. O novo regime do serviço público de pensões adotado na reforma de 2003 o torna mais alinhado com os da Finlândia e Holanda, dado que ambos têm ajustes distintos de serviços civis, mas os mesmos benefícios que o nível nacional. No entanto, a experiência dos países membros da OCDE pode oferecer algumas sugestões para complementar as medidas já tomadas.

A necessidade de reduzir os privilégios e incentivar a trabalhar mais tempo. As autoridades brasileiras têm reconhecido a existência de iniquidades no regime de pensões dos servidores públicos. A reforma de 2003 foi concebida para reduzir essas desigualdades, promovendo uma convergência gradual do regime público de pensões com as regras em vigor no regime geral. Isto parece razoável, mas desde que as medidas se aplicam apenas aos novos, elas não irão reduzir significativamente os requisitos de financiamento do sistema a curto ou médio prazo. Além disso, se continuarem as atuais tendências demográficas (envelhecimento da população), é provável que a idade de aposentadoria futura (60 para homens e 55 para mulheres) para os novos entrantes e os períodos de contribuição mínimos não sejam suficientes para manter o equilíbrio fiscal. Uma possibilidade para mais espaço de manobra é estreitar os requisitos de elegibilidade mais um pouco. Por exemplo, a maioria dos países membros da OCDE tem uma idade legal de aposentadoria de 65 anos para os homens. A idade de elegibilidade de pensão das mulheres é mais baixa na Bélgica, Hungria e Reino Unido, por exemplo, mas vai chegar gradualmente à dos homens. Estados Unidos, Islândia e Noruega têm uma idade de aposentadoria padrão de 67. No outro extremo, apenas a França e a Turquia permitem a aposentadoria aos 60 anos, mesma idade para os homens no Brasil (ver OCDE, 2005a). As autoridades brasileiras poderiam considerar um aumento da idade mínima para a aposentadoria dos servidores no futuro próximo. As autoridades de pensão brasileiras também podem contemplar medidas para incentivar os servidores a trabalhar mais tempo. Outro caso que convém examinar é os limites de idade para a aposentadoria japonesa; estes definem diferentes limites de idade para o pessoal do serviço público nacional, dependendo de suas tarefas. Por exemplo, o pessoal não trabalhador de campo em geral se aposenta aos 60; médicos aos 65; servidores de autodefesa de 53 a 62 anos; os membros do Conselho Científico aos 70; e os ministros, embaixadores e membros das comissões não têm qualquer limite de idade. Merece menção, porém, que no Brasil as regras para a aposentadoria compulsória só são aplicadas a carreira de servidores públicos ou militares que não ocupam cargos políticos ou cargos de livre nomeação.

Quadro 1.12. A experiência da Bélgica com os suplementos baseados na idade

A Bélgica introduziu os suplementos baseados na idade para o emprego e as pensões do serviço público federal.

Em relação ao emprego:

A partir dos 55 anos, um funcionário público pode solicitar a aposentadoria antecipada de meio período. Neste caso, além de um salário de meio período, o funcionário recebe um subsídio pago pelo empregador. Esta foi definida não como uma pensão e, portanto, não como um pagamento de pré-aposentadoria, mas como compensação por "deixar de se aposentar ou se tornar disponível". Durante o seu período de ausência, os servidores no final de suas carreiras mantêm um vínculo legal com seus empregadores, que podem optar por chamá-los de volta ao trabalho. Ao mesmo tempo, os servidores mantêm a sua situação de emprego e continuam a acumular direitos de pensão.

Antes de 1 de janeiro de 2002, esses períodos de pré-aposentadoria foram integralmente contados para efeitos de pensão e até mesmo para o cálculo do volume de licenças sabáticas e licenças autorizadas não remuneradas, mas contada como serviço ativo.

No que diz respeito às pensões:

Sem alterar os princípios básicos atuais para os direitos de pensão e dos cálculos (incluindo as limitações impostas pelo máximo relativo e o máximo absoluto), as disposições relativas à concessão de um complemento de pensão baseado na idade foram destinadas a incentivar os servidores a continuar trabalhando além da idade mínima de aposentadoria (60).

No que respeito aos serviços prestados após 1 de janeiro de 2001, a taxa nominal da pensão resultante do método de cálculo foi acrescida de um complemento de pensão por cada mês de serviço efetivo além da idade de 60 anos.

Este suplemento é igual a:

- 0.125% da taxa anual de pensão por cada mês de serviço efetivo entre os aniversários de 60 e 62 anos do funcionário (com um mínimo de EUR 15);
- 0.167% da taxa anual de pensão por cada mês de serviço efetivo após o 62 aniversário do funcionário (com um mínimo de EUR 20).

Ao todo, o suplemento baseado na idade pode ser algo como 9% da pensão base, como mostra a tabela a seguir:

Idade 60-61: pelo menos 1.5%;
Idade 61-62: entre 1.5% e 3%;
Idade 62-63 entre 2% e 5%;
Idade 63-64: entre 2% e 7%;
Idade 64-65: entre 2% e 9%.

Os suplementos são concedidos apenas em relação aos serviços efetivamente prestados, inclusive em períodos de férias pagas.

Quadro 1.12. A experiência da Bélgica com os suplementos baseados na idade (continuação)

É importante notar que, para reforçar o incentivo, há planos para alterar a lei para que o suplemento baseado na idade possa elevar a pensão total acima do máximo relativo (três quartos do salário de referência), embora não possa exceder o valor absolute máximo.

Fonte: OCDE (2007c), "Reforma do Setor Público e o Desafio de um Serviço Público em Envelhecimento", *Papers da OCDE em Governança Corporativa*, 2007/2, OCDE, Paris.

No entanto, é necessário ter em mente que os requisitos de elegibilidade e as taxas de contribuição só dificilmente irão eliminar o desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema. Estes derivam da generosidade do sistema de direito. Por exemplo, no mesmo nível de renda, o regime de pensão de um trabalhador do sexo masculino se aposentando aos 55 anos vale cerca de 70% do seu vencimento final (Ministério da Previdência Social, 2008) no âmbito do regime geral e 100% no âmbito do setor público especial. A reforma de 2003 mudou as regras para os novos servidores, mas não abordou este assunto na íntegra. Estudos anteriores da OCDE e informações do Brasil mostram que o regime do setor público brasileiro está entre as mais generosas do mundo (mais informações podem ser encontradas em Bonturi, 2002; e OCDE, 2005a, 2007c).

É verdade que, nos países membros da OCDE muitos servidores públicos têm regimes especiais que geralmente são mais generosos do que os regimes do setor privado. No entanto, as pensões dos servidores públicos nos países membros da OCDE normalmente não representam 100% do salário final com requisitos soltos. A fórmula de substituição geralmente consiste de uma parte do salário final (geralmente entre 1.75% e 2%) por ano servido com um máximo entre 35 e 40 anos, de forma que o trabalhador público aposentado recebe de 70% ou 80% do seu último salário. Os sistemas *PayGo* nos países membros da OCDE são menos generosos do que o sistema brasileiro, mas muitos ainda estão sob pressão, porque se tornaram muito difíceis de sustentar financeiramente. Como resultado, países como Canadá, Estados Unidos, Holanda e México começaram a afastar-se deles, e os servidores já obtém a maioria das suas receitas de pensão de um componente procedente. A experiência dos países membros da OCDE pode ser de valor para as autoridades brasileiras.

Reforçar o financiamento do sistema de previdência social. Para que sistemas *PayGo* funcionem, eles devem ser independentes, ter contas transparentes e mecanismos claros para financiar benefícios e identificar as tendências de benefícios. As melhorias podem ser feitas para assegurar a sustentabilidade do sistema previdenciário no Brasil.

Desenvolver um amplo esquema de aposentadorias complementares. Comparado com países membros da OCDE, o sistema brasileiro complementar é relativamente pequeno. Nos países membros da OCDE como um todo, os ativos dos fundos são geralmente superiores a 100% do PIB e as taxas de cobertura são acima de 50% da força de trabalho total (Bonturi, 2002). Isso é apenas parcialmente relacionado ao fato de que no Brasil apenas cerca de um sexto dos trabalhadores de renda mais alta contribui para os regimes de pensões complementares. A informação fornecida pelas autoridades brasileiras sugere que há um debate em curso sobre o desenvolvimento do regime de

pensões complementares. O Brasil pode aproveitar melhor o potencial desses fundos ao melhor o quadro regulatório e as estruturas de fiscalização.

A criação de um regime complementar para os servidores públicos, associado com o nivelamento das contribuições e benefícios para os novos entrantes seria um amplo passo no sentido de remover os obstáculos ao desenvolvimento de um esquema mais amplo de previdência complementar. Como alternativa, o Brasil poderia explorar a possibilidade de adaptar o Regime de Pensões em Parceria do Reino Unido (*Partnership Pension Scheme*) para o contexto brasileiro como uma opção para as pensões dos servidores públicos. A principal vantagem deste sistema é que envolve fornecedores privados, é de baixo custo e flexível, o que é útil para os trabalhadores eventuais e temporários.

Quadro 1.13. O Regime de Pensões em Parceria (*Partnership Pension Scheme*) para servidores públicos no Reino Unido

Agentes civis do Reino Unido têm duas opções em termos de regime de pensões. O primeiro, Nuvos, é um regime de pensões em que funcionário e empregador contribuem. O valor anual de pensões aumenta de acordo com índice de preços no varejo. A segunda é uma conta de pensão em parceria, uma pensão de interessados com uma contribuição patronal. Os servidores públicos não têm que contribuir, mas o empregador paga ao fundo de pensão independentemente se empregado contribui ou não. Estas contribuições são investidas em nome do empregado por um gestor de sua escolha. Ao longo dos anos, o fundo de pensão deve crescer (o dinheiro arrecadado pelas contribuições de pensão investidas). O empregado utiliza o valor resultante para comprar uma pensão quando ele/ela se aposentar ou deixar a alguém quando ele/ela morre. A escolha do esquema depende das circunstâncias pessoais do funcionário e por quanto tempo ele/ela vê a sua carreira progredir. Deve-se notar, no entanto, que os servidores públicos só podem escolher um esquema por vez; eles podem alterar de esquema, mas não podem pertencer a ambos ao mesmo tempo.

Os benefícios do regime de parceria preveem que o empregador contribui independentemente se empregado contribui ou não. O empregador paga uma contribuição relacionada à idade entre 3% e 12.5% e uma contribuição correspondente, paga se o trabalhador contribui, de até um extra de 3% dos vencimentos passíveis de pensão. Há benefícios fiscais para quaisquer contribuições feitas ao Fundo. Os empregados recebem uma cobertura de redundância e acesso a um montante extra de pensão para problemas de saúde. A pensão pode ser solicitada em qualquer idade entre 55 (em 2010) e 75 anos, e os servidores podem escolher o tipo de pensão que desejam. Cada fornecedor (*Scottish Windows, Standard Life, TUC/Prudential*) oferece uma ampla gama de fundos de investimento. Quando o empregado solicita a pensão, ele/ela pode ser capaz de retirar até 25% do fundo de pensões livre de impostos, mas o restante deve ser usado para comprar uma pensão. O tamanho da pensão depende da quantidade de dinheiro doado por empregador e empregado, o retorno de investimento do fundo (ou fundos) selecionado, o montante da quantia fixa tomada pelo empregado, o tipo de pensão escolhido e a taxa usada para converter o fundo de pensão em uma renda anual para a aposentadoria.

Fonte: Pensões da Função Pública (2007), "As modalidades de pensão Nuvos e Parceria"; e Pensões da Função Pública (2008), "Parceria – uma visão global", *www.civilservice-pensions.gov.uk.*

Regimes suplementares podem abranger trabalhadores do setor público separadamente e o Brasil pode se beneficiar da experiência de diferentes países membros da OCDE neste sentido. Um plano pode ser criado por servidores do governo nacional e outro para servidores do governo local, como na Finlândia, Irlanda e Suécia. Um regime suplementar também pode abranger diferentes segmentos do serviço público ou certos tipos de empregados, tais como professores, bombeiros e profissionais da saúde, como no Reino Unido. Além disso, uma variedade de regimes complementares pode aumentar os rendimentos de pensões básicos, que pode ser baixos porque a finalidade é fornecer apenas uma pensão mínima, como é o caso os Estados Unidos, o Reino Unido e da Suécia. Alguns regimes complementares são estabelecidos por áreas geográficas, como os para as comunidades autônomas da Espanha.

Ao discutir os regimes complementares para os servidores públicos, o Brasil pode imitar as ações de alguns países membros da OCDE, que introduziram regimes para casos especiais como pessoas sob contrato para o serviço civil e sistemas que contribuem para as pensões de base, mas não são considerados regimes complementares pelos países membros, como na Espanha, Finlândia e Japão. Em alguns países, os regimes de suplementação foram instituídos para as pessoas sob contrato para o serviço civil (Alemanha, Áustria e França, por exemplo). A instituição de tais sistemas foi motivada por um desejo de estreitar a lacuna entre as (baixas) pensões desses trabalhadores e as pensões pagas aos servidores públicos. Além disso, estes sistemas também procuram compensar os direitos disponíveis para os servidores públicos, tais como segurança no emprego. Assim, o governo do Brasil pode tirar da experiência da França, onde a IRCANTEC (*Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques*) foi inicialmente criada para proporcionar às pessoas que trabalham sob contrato para o Estado ou para uma entidade subnacional uma pensão semelhante ao plano disponível aos servidores públicos. Este regime é obrigatório e funciona em um sistema de ponto. A IRCANTEC foi criada antes da introdução do regime complementar para os servidores públicos em 2005. Alternativamente, o Brasil pode olhar para a experiência alemã. Neste país o regime complementar para os trabalhadores contratados foi instituído para dar a estes uma pensão igual a dos servidores públicos. Baseado em acordos de negociação coletiva, é obrigatório e fornece benefícios praticamente idênticos aos pagos pelos fundos de pensão para servidores do governo federal e estadual. Na Áustria, as pensões complementares são fornecidas apenas para os trabalhadores contratados. Estes esquemas são comparáveis com o sistema de pensões do setor privado em que empregadores e empregados fazem contribuições conjuntas.

1.9. Promovendo metas de diversidade no governo

A experiência dos países membros da OCDE

A experiência dos países membros da OCDE com a promoção da diversidade no serviço público é mista. Políticas de longo prazo e prioridades têm sido postas em prática em muitos países membros da OCDE, com resultados desiguais. Nos últimos anos, muitos países já reconheceram a necessidade de completar o recrutamento tradicional e os mecanismos de promoção com medidas específicas para compensar as desigualdades sociais na entrada devidas às desigualdades das classes sociais e os preconceitos culturais inevitáveis em todos os processos de recrutamento e promoção. É reconhecido que os

empregadores tendem a contratar e promover servidores semelhantes a eles ou pelo menos ao seu sistema de valores.

Programas de diversidade geralmente objetivam as mulheres, pessoas com diferentes origens sociais, culturais ou étnicas e pessoas com deficiência. A ênfase na diversidade não é apenas uma questão de equidade, mas também de eficiência e eficácia. Reconhecer o valor da diversidade é o primeiro passo para uma política de diversidade confiável que não se opõe diversidade e mérito. Os países estão se esforçando para integrar as políticas de diversidade nos processos de gestão de recursos humanos diários e para mudar a cultura de ver a diversidade como um problema e considerá-lo uma oportunidade e um valor. Além de programas destinados à contratação de trabalhadores com deficiência, sistemas de cotas e programas de ação afirmativa são raros.

Além de medidas legislativas e regulamentares, os países estão enfatizando a melhor compreensão das questões de diversidade (pesquisas, entrevistas de saída), a igualdade de acesso à formação para se preparar para os concursos públicos, programas de tutoria para favorecer as carreiras dos grupos minoritários e alterações nos sistemas de recrutamento. A maioria dos países também está colocando alguma ênfase na melhoria da diversidade em níveis superiores, onde os pontos fracos são mais visíveis. Isso pode ajudar a melhorar a diversidade no serviço público.

A situação no Brasil

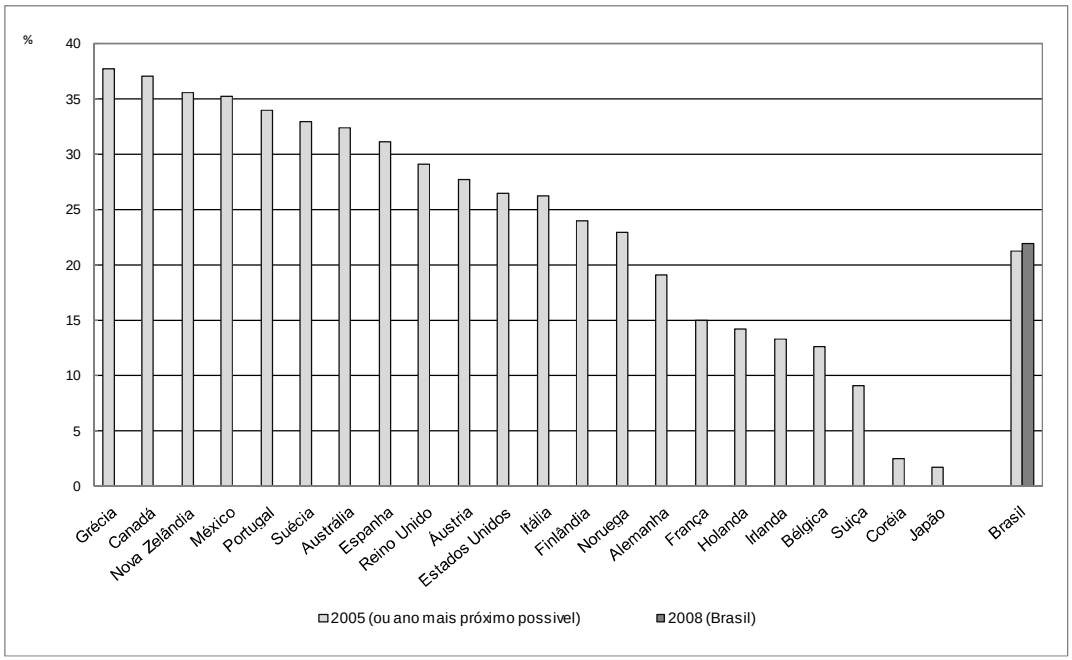
O Brasil é estruturalmente um país muito heterogêneo, com desafios importantes em matéria de igualdade de oportunidades entre as diversas minorias sociais, e a maior parte das dificuldades vêm de diferenças nos níveis de renda, educação, nível sócio econômico e origens (urbana, rural, popular ou aristocrática). Secretarias especiais ligadas à Presidência do Brasil são responsáveis pelas questões de diversidade, incluindo direitos humanos, mulheres e igualdade étnica e racial.

A proporção de mulheres em cargos de alto nível (21.9% nos cargos DAS 5 e 6) não é alta em comparação com os países membros da OCDE, mas tem aumentado desde 2000. Além disso, o número de mulheres no nível imediatamente abaixo também tem aumentado firmemente desde 2000.

Quanto às outras minorias, e como em vários países membros da OCDE, as estatísticas sobre minorias étnicas, sociais, de pessoas com deficiência ou com origens sócio econômicas diferentes não estão disponíveis. O governo tem uma cota de servidores com deficiência com 2% a 5% de cargos à disposição das pessoas portadoras de deficiência nos concursos públicos, um alvo que diz ter sido atingido.

Há algumas indicações de que a diversidade está lentamente se tornando um problema de gestão na política de recursos humanos do governo. Em agosto de 2009, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão coordenou o primeiro Fórum sobre Discriminação e Preconceito dentro da administração pública. A ENAP estabeleceu uma mesa-redonda de pesquisa sobre a Diversidade e Formação em Escolas Governamentais, das quais propostas de programas de educação para a diversidade dentro das escolas governamentais têm sido feitas (o trabalho deverá estar pronto até fevereiro de 2010). Estas iniciativas, no entanto, continuam a ser limitadas. As autoridades do governo salientam que os concursos públicos, ao se concentrarem em uma medida objetiva das aptidões e conhecimentos dos candidatos, contratam pessoal com base no mérito objetivo, e que isso deveria fornecer uma força de trabalho o diversificada quanto possível, dado o nível de escolaridade de diferentes partes da população.

Figura 1.19. Percentual de mulheres em cargos sênior nos países membros da OCDE em 2005 e no Brasil



Fonte: OECD (2008b), *O Estado da Administração Pública*; OECD (2009c), *O Governo sob Análise 2009*; e dados do Brasil são da Pesquisa sobre Gestão Estratégica dos Recursos Humanos, OCDE, 2006.

Muitos oficiais apontam para o fato de um percentual relativamente elevado de concursos públicos abertos para pessoas sem ensino superior completo ajuda a promover a diversidade, especialmente nos estados mais rurais. Na verdade, é uma especificidade do Brasil ter mantido um elevado percentual de cargos de entrada para pessoas sem ensino superior, que permite um nível de diversidade nas regiões mais pobres do Brasil, onde a concorrência é mais limitada. Este é o caso do governo, mas também em empresas estatais. Por exemplo, no Banco do Brasil, todo o recrutamento para cargos de nível de entrada exige apenas o Ensino Médio. Hoje, apenas 32% dos participantes têm um diploma do ensino médio. A política do governo federal que visa diminuir o número de candidatos com diplomas do ensino médio, embora provavelmente necessária, deve ter um impacto negativo sobre a diversidade.

Sugestões para reformas futuras

A política de diversidade do Brasil é relativamente mínima em comparação com a dos países membros da OCDE. O argumento geral é que não há discriminação na contratação, dado que os concursos públicos preveem a igualdade de acesso ao serviço público e devem ser a principal ferramenta para valorizar a diversidade. Em muitos países membros da OCDE, no entanto, é geralmente considerado que a igualdade de acesso e transparência não oferece igualdade no trabalho. Na verdade, poucos países membros da OCDE usam cotas, mas a maioria possui políticas de igualdade em funcionamento.

Como um país com sérias dificuldades no acesso heterogêneo à prosperidade e à educação, o Brasil inevitavelmente possui desafios de diversidade no serviço público, além de desequilíbrios de gênero no acesso a cargos e dificuldades de acesso ao serviço público por pessoas portadoras de deficiência. Com base na experiência dos países membros da OCDE, o Brasil precisa primeiro, estabelecer o valor adicionado da diversidade (em termos de sexo, origem social), não só em termos de equidade, mas também em termos do papel do governo em manter e reforçar a coesão social e a criação um exemplo como empregador para o resto do país. O governo deve insistir que as medidas de diversidade devem ser temporárias, até a diversidade de práticas ser uma parte normal do funcionamento diário das organizações públicas. Em segundo lugar, o valor da diversidade em termos de eficiência e eficácia da tomada de decisões e prestação de serviços precisa ser reconhecido. Campanhas de diversidade serão importantes para aumentar a sensibilização para estas questões, tanto no governo quanto em locais como as universidades. Há a necessidade de compreender em profundidade os impedimentos para a diversidade por meio de auditorias e pesquisas voluntárias sobre diversidade. O progresso tem de ser acompanhado e a prestação de contas desenvolvida por meio de relatórios gerenciais.

A segunda questão para o Brasil, como para os países membros da OCDE com igualdade de acesso ao serviço público por meio de transparentes, a maioria escritos, processos de recrutamento, é afirmar que a igualdade proporcionada pelos concursos não necessariamente promove a diversidade. O financiamento de treinamentos para a participação em concursos públicos de grupos minoritários, como na França e Nova Zelândia, por meio de um sistema de bolsas de estudos, análises dos concursos e a promoção de competências diferentes nos concursos (diferentes línguas, conhecimentos específicos de uma área ou de um problema, experiências de vida) poderiam ser os primeiros passos concretos no sentido de aumentar a diversidade. A agência de recrutamento da Bélgica, SELOR, lançou "testes neutros e adaptados para se certificar de que os testes para a seleção não contêm qualquer tipo de preconceitos que poderiam reduzir as chances de certos grupos de candidatos". A França também criou recentemente o PACTE (caminho para a carreira no serviço público a nível nacional e regional e em hospitais) para jovens entre 16 e 25 anos que deixam o sistema educativo sem um diploma ou qualificações profissionais e obtêm formação prática anterior a uma possível nomeação para um posto permanente no serviço público. A cidade de Viena é outro exemplo de um governo que está oferecendo estágio para os alunos de diferentes origens nacionais. A Irlanda tem desenvolvido um Programa de Intercâmbio de qualidade para oferecer oportunidades de emprego temporário no serviço público para o povo nômade ou itinerante de origem irlandesa, para que eles desenvolvam novas habilidades e estejam preparados para a participação no processo de seleção aberto do serviço civil.

Como alguns países membros da OCDE, o Brasil poderia desenvolver programas de aconselhamento profissional e mentoria, planejamento de carreira e desenvolvimento da qualificação focada em subcategorias. Alguns países também criaram redes de pessoal dos grupos minoritários.

Para enfrentar a discriminação durante as carreiras do pessoal, um Ouvidor para lidar com a discriminação poderia ser criado, como na Suécia. Há também grandes escritórios preocupados com a discriminação na sociedade, tais como as comissões especiais no Reino Unido ou da *Haute autorité de lutte contre les discriminations* (HALDE) em França.

O caso das mulheres é um pouco diferente dado que a questão dos sistemas baseados em carreiras geralmente é menos sobre a contratação (especialmente se o recrutamento é principalmente por meio de provas escritas), do que sobre carreiras e promoção. A maioria dos países utiliza uma combinação de aconselhamento profissional, treinamento, horários de trabalho flexíveis, treinamento para entrevistas em papel e provas de seleção para promoções, ferramentas de comunicação em torno dos anúncios de vagas, etc.

Dada a flexibilidade no recrutamento do DAS, não há dúvida de que os cargos DAS poderiam constituir terreno fértil para uma política de diversidade, especialmente para as mulheres. O governo poderia se dar objetivos para o recrutamento de grupos minoritários e mulheres em cada nível DAS, relatando tais metas, mostrando boas práticas, promovendo métodos de recrutamento que não sejam tendenciosos contra esses grupos e promovendo o treinamento desses grupos e das mulheres.

1.10. Conclusão

Graças aos altos níveis de crescimento econômico recente, as pressões por planejamento da eficiência da força de trabalho foram reduzidas, e é possível entender porque os ministérios possuem pouco incentivo para focar no planejamento estratégico da força de trabalho.

Comparada aos países membros da OCDE, a proporção de brasileiros trabalhando para governo ao longo da economia é relativamente baixa, mas seu custo pesa bastante na economia. Além disso, os custos dos serviços produzidos pelo setor privado e pagos pelo governo também representam uma boa parte do PIB. Isso significa que o governo em todos os níveis do Brasil necessita gerenciar o tamanho, composição e alocação da força de trabalho de forma efetiva.

O Brasil fez importantes avanços para assegurar a sustentabilidade financeira e a justiça do sistema de pensão dos servidores públicos. Apesar dos efeitos serem aparentes apenas no longo termo, as autoridades brasileiras podem necessitar de monitoramento da situação financeira do país e suas questões demográficas para melhor adaptar os programas de previdência aos riscos de um sistema trabalhista em evolução e às mudanças na realidade demográfica. Por exemplo, o Brasil atualmente discute como organizar melhor os regimes de pensão complementares. Por fim, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Previdência Social podem precisar considerar o desenho, gestão e financiamento de tais programas e os resultados políticos que eles buscam alcançar. Outra questão futura será como coordenar tais programas com os programas de previdência existentes. O Brasil deve considerar adotar uma abordagem mais dinâmica do que reativa.

A gestão efetiva do tamanho, composição e alocação da força de trabalho é a mais importante no momento, dado que a força de trabalho federal está envelhecendo rapidamente e que políticas especiais de planejamento da força de trabalho serão necessárias para assegurar sua continuidade. As futuras aposentadorias de servidores públicos federais oferecem uma oportunidade única de reestruturar a força de trabalho e a ajustar para as necessidades futuras da sociedade.

No nível federal, o planejamento da força de trabalho na maioria dos ministérios e agências ainda é direcionado pelas entradas e focado no gerenciamento do número e dos custos dos servidores. O Brasil possui um excelente historio nesse aspecto e está apto para fazer excelentes projeções sobre a quantidade e os custos trabalhistas futuros.

Entretanto, o planejamento da força de trabalho ainda não é suficientemente baseado na análise de trade-offs da quantidade e alocação da força de trabalho sob o ponto de vista das prioridades do governo, possibilidades de terceirização e mudanças tecnológicas. Ele ainda é muito focado nas necessidades futuras apontadas pela organização que está recrutando e com foco no controle no tamanho da organização e na monitoração do cumprimento das normas e regas. Mudanças positivas recentes no assunto deveriam ser encorajas e reforçadas.

A prestação de contas dos gestores pelo planejamento da força de trabalho ainda é muito fraca. O planejamento da força de trabalho deve ser parte dos documentos estratégicos, e os gerentes devem focar em planos que possuam uma visão estratégica geral de sua força de trabalho (cargos, competências, mudanças futuras) sob a luz das mudanças que afetam as suas organizações, possibilidades de terceirização (entender o senso de contratação de empresas para entrega de produtos e serviços, e não apenas aluguel de força de trabalho) e mudanças tecnológicas. A experiência dos países membros da OCDE e bons exemplos nas empresas públicas brasileiras podem servir como inspiração.

A forma como o sistema por carreiras foi implantado, assim como a proporção de empregos temporários e as regras pouco claras sobre o nível autorizado de terceirização dão aos diretores e gerentes uma extraordinária rigidez para planejar a força de trabalho e alocá-la. De certa forma essas limitações permitiram o recrutamento e gestão imparciais dos servidores públicos e assegurou padrões éticos sadios no serviço público. Essas conquistas permitem que o Brasil se mova para um sistema mais flexível e baseado na competência e no desempenho com maior delegação de responsabilidade de gestão na medida em que o sistema embarque na modernização da administração.

Paralelamente, seria provavelmente sadio para os ministérios centrais aumentar a pressão por uma gestão mais eficiente da força de trabalho. As medidas que ajudaram a manter certos custos são boas medidas restritivas, mas não são estratégicas para o planejamento da força de trabalho. Além disso, o Brasil utilizou políticas descontinuadas para o pessoal e os salários que criaram uma grande resistência e dificuldades de capacidade no passado. Para pressionar por um aumento na eficiência, o Brasil poderia seguir o exemplo de muitos países e adotar políticas de revisão.

Além disso, ao invés de gerir os custos de remuneração carreira por carreira, o governo federal ganharia ao continuar os seus esforços atuais de concepção de um processo de definição de salários que leve em consideração a "remuneração total real dos trabalhadores" (benefícios, status, etc.) e prover critérios e parâmetros claros para os aumentos salariais que levem em conta a acessibilidade, mas também a capacidade de atração (isto requer uma comparação com o setor privado) e considerações como aumentos da produtividade, mudanças nas competências, aceitação social, etc. O desempenho não deve ser o foco principal da definição de salário nesta fase no Brasil (ver Capítulo 3).

O planejamento da força de trabalho também levanta questões sobre as relações com os sindicatos. O processo de negociação do Brasil com os sindicatos ainda está em seus primórdios e é relativamente sem confronto. Dessa forma, há uma oportunidade para estabelecer um diálogo construtivo que possa vir a ser um bom vetor para as reformas.

Finalmente, em um país diverso como o Brasil, o governo federal deveria ser um exemplo de boas práticas na promoção da diversidade. Embora a igualdade e a transparência sejam relativamente bem asseguradas por regras estritas sobre recrutamento

e carreiras, elas não são necessariamente favoráveis ao aumento da diversidade. Políticas que corretamente buscam aumentar o nível de competências de governo só vão aumentar a importância desta questão no futuro. Brasil poderia seguir o exemplo de muitos países membros da OCDE, por meio do estabelecimento de políticas de igualdade de oportunidades para os grupos desfavorecidos e mulheres. Políticas especiais para pessoas com deficiência já estão em vigor.

Notas

1. De acordo com a definição do Sistema de Contas Nacionais (SCN), a administração pública inclui os ministérios centrais, departamentos e agências, hospitais não privados, escolas públicas, organizações sociais, etc. Inclui unidades em todos os níveis de governo, incluindo as regiões, estados e municípios, mas não aposentados ou pensionistas. No Brasil, os aposentados e pensionistas são muitas vezes considerados como parte da força de trabalho do setor público, mas, segundo o IBGE, não estão incluídos nestes dados, que estão alinhados com as metodologias internacionais e a classificação do Sistema de Contas Nacionais.

2. Para 28 países.

3. Dados para o nível estadual não estão disponíveis, mas, como mencionado, as evidências indicam uma porcentagem relativamente estável do total do emprego desde 2002.

4. Em particular, os programas de acesso universal ao ensino fundamental e da abertura de novas instituições de ensino superior envolveram a contratação de muitos servidores (a nível municipal para a educação básica e federal para o ensino superior). As alterações na atribuição de responsabilidades no setor de saúde do governo federal para os níveis inferiores de governo não foram totalmente compensadas em número de servidores por algum tempo, e os estados e municípios têm tentando compensá-las. Pressões por maior vigilância policial também envolveram aumento no efetivo da polícia militar e civil (nível estadual).

5. No SCN, a remuneração dos trabalhadores (empregados na ativa), inclui os vencimentos e salários pagos em dinheiro ou em espécie (incluindo os valores de quaisquer contribuições sociais, impostos, etc., a cargo do empregado, mesmo que sejam realmente retidos pelo empregador, por conveniência administrativa ou por outros motivos e pagos diretamente aos regimes de previdência social, autoridades fiscais, etc., em nome do empregado) e contribuições sociais dos empregadores. Como em outros países, partes das despesas de pessoal do governo são constituídas por contribuições para a imputação de contribuições sociais (pensões de regimes de pensões não capitalizados). No Brasil, os aposentados e pensionistas são muitas vezes considerados como parte da força laboral do setor público. No entanto, segundo o IBGE, as pensões e outras transferências de servidores inativos e pensionistas não estão incluídos nestes dados que seguem metodologias internacionais do SCN. Permanecem dúvidas sobre como os dados são realmente compilados, especialmente no que diz respeito a qual categoria os benefícios dos aposentados e pensionistas foram incluídos. Esclarecimentos e outros trabalhos do IBGE ajudariam a refinar a análise no futuro, e a total coerência dos dados com o número de empregados do governo em geral deve ser assegurada.

6. Isto mostra que, mesmo quando o crescimento do PIB não é levado em conta, as despesas de pessoal têm moderadamente aumentado de volume.

7. Os resultados gerais do governo representam o valor dos bens e serviços produzidos pelo governo e é igual ao custo de produção. Bens produzidos podem ser consumidos por outros setores (por exemplo, bens de mercado), podem ser utilizados como investimentos e consumidos pelas administrações públicas ou consumidos como consumo final (por exemplo, serviços de saúde, consumo individual, a defesa, ou consumo coletivo).

8. A diferença dos salários médios no governo e o setor privado pode ser ainda maior devido ao tamanho da economia informal (e, portanto, sobre os valores das remunerações privadas), mas, por definição, esta não pode ser medida.

9. A abordagem e a metodologia que explicam totalmente a noção dos custos de produção dos serviços públicos financiados são desenvolvidas em Pilichowski, E. e E. Turkisch (2008), "Emprego no Governo na Perspectiva dos Custos de Produção de Bens e Serviços no Domínio Público", OCDE, *Papers da OCDE sobre Governança Corporativa*, No. 8, OCDE, Paris. O custo de produção de serviços financiados pelo governo é estimado adicionando os custos de consumo intermediário das administrações públicas (bens e serviços produzidos por organizações não governamentais e empresas em geral e consumidos pelo governo), o custo de contratação de bens produzidos para os cidadãos e financiados pela governo direta ou indiretamente, e os custos de remuneração de servidores públicos em geral.

10. Isso não indica que os serviços são caros em si, pois o índice não mede a qualidade ou a quantidade dos serviços produzidos.

11. Apresentação do Canadá na reunião anual do Grupo de Serviço civil da OCDE, Iniciativa MENA, Rabat, 2009.

12. Embora os 90% não incluam despesas recorrentes como salários e pensões privadas, que não se prestam a metas de desempenho.

13. Com base nas orientações sobre planejamento pessoal projetadas pelo Escritório de Gestão de Pessoal dos EUA, *www.opm.gov/hcaaf_resource_center/assets/sa_wp_kepi.pdf*.

14. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, resposta à pesquisa sobre a gestão estratégica de recursos humanos.

15. As restrições foram estabelecidas na lei desde 1967 e não foram implantadas, com sucessivas condenações pelo Tribunal de Contas da União.

16. A administração direta é composta principalmente de serviços localizados na estrutura administrativa da Presidência e dos ministérios. A administração indireta é composta principalmente de entidades com personalidade jurídica, como agências, bancos, empresas públicas, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações públicas.

17. Os cargos DAS envolvem cerca de 22 000 posições em níveis administrativos inferiores e superiores com nomeação discricionária, embora algumas cotas definam o percentual mínimo de cargos DAS que têm de ser preenchidos por servidores públicos (ver o Capítulo 2 para uma descrição completa).

18. Esta parte deriva da *Revisão da Gestão Pública – Grécia* (OCDE, a ser publicada).

19. Em 1995, a maioria dos estados e municípios teve despesas de pessoal além do limite de 60%, mas em poucos anos a maioria se ajustou a esta nova exigência.

20. Todos os demitidos não foram simplesmente readmitidos. O que a Corte decidiu foi que os servidores públicos efetivos cujos postos de trabalho foram declarados extintos ou desnecessários tinha o direito de remuneração integral (em vez de remuneração proporcional ao tempo de serviço), até que fossem adequadamente colocados em outro cargo. Aqueles que não eram efetivos e foram demitidos pelo governo Collor se beneficiaram de uma lei aprovada em 1994 que estabeleceu as condições para sua readmissão. A execução da presente lei criou um contencioso administrativo (após um decreto presidencial de Fernando Henrique Cardoso) e um processo de revisão anulou quase todas as readmissões previamente aceitas. Os sindicatos exigiram uma revisão deste processo pela qual o Presidente Lula se comprometeu. Uma interpretação benevolente da lei permitiu a reintegração de um bom número de servidores.

21. A Constituição não permite a terceirização para reduzir custos, mas para satisfazer as necessidades que não têm de ser preenchidas por servidores públicos.

22. Em 2006, os governos centrais da Áustria, Eslováquia, Islândia, Luxemburgo, México, Polônia, Portugal e Suécia relataram não ter remuneração por desempenho aos seus empregados. Canadá, França, Holanda, Irlanda, Itália e Noruega tiveram remuneração por desempenho apenas para os níveis de gerência sênior.

23. Os dados dos países desta seção são extraídos do estudo da UE pelo Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, (2008b), "Análise comparativa do diálogo social nas administrações públicas centrais dos Estados-Membros da União Européia", *Études et Perspectives*, e a partir dos resultados da pesquisa 2006 da OCDE sobre a gestão estratégica de recursos humanos.

24. O direito à greve ainda requer uma lei específica para ser implantado. Entretanto, o Supremo Tribunal decidiu que as regras que se aplicam ao direito de greve no setor privado também se aplicam ao serviço público, com algumas adaptações.

25. Retirado da *Revisão de Gestão Pública – Grécia* (OCDE, a ser publicado).

26. O fator de aposentadoria é resultado de uma fórmula matemática que considera o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de vida. Ele pode ser acessado em *www1.previdencia.gov.br/docs/excel/fatorprevidenciario_2008.xls.*

27. Os atuais 360 operadores (mais de 2 100 patrocinadores) acumularam cerca de 20% do PIB em ativos em 2003. Mas a cobertura permanece baixa, com apenas 2% da força de trabalho inscrita.

28. No final de 2003, havia 43 provedores EAPC com quase 2.5% do PIB em ativos e 6.5 milhões de planos vendidos.

29. Isso representa 34% do número total de municípios no Brasil. Os outros estão vinculados ao regime geral aplicável aos trabalhadores do setor privado. Ministério da Previdência Social (2008).

30. Para os servidores públicos terem o direito de obter a pensão equivalente ao último salário, é necessário que eles sejam protegidos pela regra do direito adquirido, conforme expresso no Art. 3 da Emenda Constitucional 41 de 2003. Para mais informações, ver também as Emendas Constitucionais 20/1998, 41/2003, 43/2003 e 47/2005.

31. O fator de aposentadoria médio é a média aritmética das contribuições sobre a remuneração, utilizando 80% do tempo de contribuição composto pelas mais altas remunerações. Para mais informações, consulte a Lei 9.876/99.

32. Um empregado com baixa remuneração civil, por exemplo, um professor que trabalhou toda a sua carreira em uma escola pública, obtém praticamente o mesmo benefício de um professor do setor privado.

33. Em contraste, muitos países latino-americanos têm copiado o modelo chileno de privatização da previdência social e/ou pôr em prática uma forma de regime obrigatório totalmente financiado. O Chile foi pioneiro no processo de reformas estruturais em 1981, substituindo o sistema PayGo por contas de poupança privada individual. Durante a década de 1990, o Peru (1992-94), Colômbia (1993-94), Bolívia (1997) e México (1995-97) implantaram reformas semelhantes. No entanto, o sistema público não foi eliminado para os servidores públicos ativos. Reformas na Argentina (1994) e Uruguai (1995-96) consistiram na criação de sistemas mistos, incluindo uma reforma do sistema *PayGo* e contas de poupança privada individuais (OCDE, 2005d).

34. Tais regras não se aplicam aos servidores públicos contratados antes de dezembro de 1998.

Capítulo 2
Fortalecendo a capacidade do governo

Os governos dos países membros e não membros da OCDE necessitam melhorar a capacidade, competência e eficiência de sua administração e dos serviços públicos para atingir as expectativas dos cidadãos com relação a serviços de qualidade e custo-benefício positivo. Este capítulo analisa a estratégia do governo federal brasileiro de fortalecimento da sua capacitação. À luz da experiência dos países da OCDE, o capítulo se concentra na gestão de competências como base para integrar práticas e políticas de gestão de recursos humanos nas metas e no desempenho do governo. Também examina a estrutura e a gestão de carreiras e planos de carreiras e suas implicações na flexibilidade e rentabilidade da força de trabalho, os dispositivos para adquirir capacitação e talento, e a formação e o desenvolvimento de estratégias de pessoal.

Os governos desempenham um papel maior nas sociedades e economias dos países membros da OCDE do que há meio século. A maior parte do produto nacional é utilizada para consumo público, investimentos públicos e transferências públicas para as famílias, e as administrações públicas são responsáveis por atividades cada vez mais complexas. As expectativas dos cidadãos de um bom serviço e de criação de valor para o dinheiro dos impostos têm aumentado.

Os governos, portanto, precisam melhorar a capacidade, competência e eficiência das administrações e serviços públicos. Os esforços para atingir estas abrangem um vasto leque de questões, incluindo como organizar e reger a administração pública, como orçar, como usar tecnologias modernas de informação, como envolver os cidadãos e como cooperar com empresas privadas e organizações. Os resultados das atividades públicas são, em última análise, devido ao esforço e empenho dos servidores públicos na e para a administração pública. No final do dia, são eles que entregam os resultados.

Consequentemente, o desempenho, eficácia e eficiência dos servidores públicos se tornaram as principais preocupações para os governos. Adequadas práticas de gestão de recursos humanos são cada vez mais vistas como um aspecto essencial da busca de um melhor desempenho. Os países membros da OCDE têm um largo espectro de modalidades de gestão de recursos humanos devido às diferenças de contextos culturais, históricos, políticos e administrativos. As reformas aprovadas ou debatidas amplamente refletem a fase atual de um país.

Um fio condutor comum nas reformas em todos os países membros da OCDE, no entanto, é um foco maior sobre as competências dos servidores públicos. Os países que desempenham um papel de liderança neste domínio desenvolvem e implantam uma gestão por competências sistemática, que liga o recrutamento, formação e desenvolvimento do pessoal aos quadros de competências e perfis de competência. Esforços têm sido feitos para modernizar os processos de recrutamento e reforçar o desenvolvimento dos servidores públicos ao longo das suas carreiras. Para atingir essa meta, os países têm frequentemente descoberto que é necessário reestruturar profundamente suas carreiras e planos de carreira.

2.1. Gerindo competências

A experiência dos países membros da OCDE

A gestão por competências é utilizada no setor público de muitos países membros da OCDE. Alguns, como Canadá, Estados Unidos e Reino Unido a usam há várias décadas, e ela é amplamente utilizada e incorporada. Outros, como Bélgica, Finlândia, Holanda, Suécia e Estônia a introduziram mais recentemente. Na França e na Alemanha ela é limitada e ainda em fase experimental.[1]

A gestão por competências se espalhou tanto no setor público quanto no privado porque ela tem provado ser uma forma eficaz de:

- definir as habilidades e comportamentos necessários para que as pessoas façam bem seu trabalho;
- ligar uma série de importantes atividades de gestão de recursos humanos para assegurar que uma organização é composta por pessoas competentes que atuam de forma eficaz.

As competências pode ser a base para focar e integrar as políticas de recursos humanos e práticas de gestão em torno das metas e do desempenho da organização. Isso é chamado de gestão estratégica de competências.

O que são competências?

As competências são geralmente definidas como a combinação de conhecimentos, habilidades e comportamentos que resultam em bom desempenho no emprego. Estes são geralmente identificados e validados por meio da observação e análise do que é necessário para um bom desempenho. O aspecto comportamental é uma parte crucial da competência: não é só o conhecimento e as habilidades técnicas ou especializadas que as pessoas trazem para o seu trabalho que conta. Os empregadores entendem que comportamentos como comunicação, trabalho em equipe, flexibilidade e habilidades interpessoais desempenham um papel crucial na forma como as pessoas desempenham (Armstrong, 2001; Chartered Institute of Personnel and Development, 2008).

Modelos de competência

A fim de utilizar as competências como uma ferramenta de gestão estratégica, elas precisam ser integradas num quadro e ligadas a outros elementos da gestão de recursos humanos. As ligações que a maioria das organizações tende a fazer são com recrutamento e seleção de pessoal, treinamento, desenvolvimento, planejamento de sucessão e planejamento de carreira, para que estas atividades estejam alinhadas com as necessidades da organização e entre si. Competências também podem ser usadas como um elemento de gestão por desempenho. Tem havido um crescente foco neste uso, na medida em que os aspectos comportamentais do desempenho têm sido mais bem compreendidos: o desempenho não é apenas uma questão do que as pessoas fazem, mas também de como fazem em interação com outras pessoas. As organizações podem também utilizar o seu modelo de competências para gestão de recompensa, embora os sistemas de pagamento por competência sejam relativamente raros e permaneçam bastante controversos (Hondeghem, 2002: 190).

São estas ligações com outros elementos de gestão de recursos humanos que permitem às organizações a gestão do uso da competência para moldar a cultura organizacional e criar uma forte orientação para o desempenho.

Os modelos de competência variam enormemente em termos de como eles são desenvolvidos e estruturados. Algumas organizações usam competências para a integração da unidade em torno de valores essenciais e capacidades que são consideradas cruciais para o sucesso da organização por meio da definição de poucas competências genéricas que todos os servidores deverão demonstrar. Outros focam em competências para os cargos de liderança e gestão. As competências também podem ser definidas ao longo das linhas de trabalho de diferentes famílias ou grupos profissionais. Essas abordagens também podem ser combinadas, juntando as abordagens de competências genéricas e específicas por cargos.

No entanto, como observado em outro relatório da OCDE na Bélgica, o aspecto chave de quadros de competência não é sua concepção estrutural, mas o fato de que eles permitem que o governo trabalhe de forma mais sistemática e mais orientada para metas no planejamento da força de trabalho e dos investimentos em recursos humanos (OCDE, 2007a: 60).

Competências e perfis de trabalho

Os perfis de trabalho são uma valiosa ferramenta para a aplicação de competências, especialmente para recrutamento e para assegurar uma ligação clara entre as competências e os resultados. Um perfil de trabalho é uma forma de combinar uma declaração sobre o que se espera de um emprego, tendo em vista as competências que a pessoa responsável pelo trabalho deve ter a fim de entregar os resultados esperados (OCDE, 2008c).

Muitos países membros da OCDE agora utilizam perfis profissionais em vez de descrições de cargos para chamar a atenção para os resultados a serem alcançados em vez das tarefas a serem feitas. Isso sinaliza um movimento de distanciamento das definições rígidas e mecanicistas para uma abordagem mais flexível e baseada no desempenho. As competências exigidas são determinadas pelo perfil de trabalho: por exemplo, as competências comportamentais podem incluir aspectos como a capacidade de trabalhar em equipe ou construir redes; se há responsabilidades de direção, as competências normalmente incluem habilidades interpessoais e de liderança. Dependendo do tipo de trabalho, tanto as competências genéricas e como as específicas do cargo podem ser incluídas no perfil de trabalho.

Fatores que impulsionam o uso de competências no serviço público

Houve vários fatores por trás da propagação de gestão por competências no serviço público:

- Uma delas foi o desejo de imputar valores e habilidades gerenciais especialmente entre altos servidores públicos, usando os modelos que definem a competência genérica de liderança e as competências de gestão que os gerentes seniores devem ter. Esta foi, por exemplo, uma das razões para a introdução de gestão por competências no serviço civil do Reino Unido na década de 1980 (Farnham e Horton, 2002). Esses modelos são geralmente utilizados como base para a seleção e formação de gestores seniores e em alguns países para fins de gestão por desempenho.
- As competências são muitas vezes utilizas como uma ferramenta para gerir as mudanças – por exemplo, para criar um entendimento comum sobre questões como foco em resultados e orientação para o cliente – e introduzir formas mais flexíveis de trabalho no serviço público. Um exemplo é a reforma do governo federal belga, em que a gestão por competências possui um papel fundamental. Isto é discutido em mais detalhes posteriormente nesta seção.
- Outro fator importante tem sido a utilização das competências para melhorar o planejamento da força de trabalho e os processos de recrutamento e seleção, tornando essas atividades críticas baseadas em uma análise das competências necessárias aos serviços públicos. Por exemplo, o GPEEC (*Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences*) (Planejamento da Força de Trabalho, Trabalhadores e Competências), uma iniciativa no serviço civil francês, introduz a noção de competências pela primeira vez. Isto levantou a questão de como os métodos de recrutamento podem ser adaptados para incorporar competências sem abandonar o princípio básico da seleção por meio de concursos.

- A gestão por competências também se espalhou na medida em que os serviços públicos têm colocado mais ênfase na melhoria das competências dos seus trabalhadores, no desenvolvimento profissional contínuo e na aprendizagem ao longo da vida. De fato, um dos usos mais comuns é para o desenvolvimento do pessoal. Modelos de competências são utilizados para assegurar que a formação e o desenvolvimento foquem nas necessidades de desenvolvimento de negócios da organização e estabelecer uma cultura de aprendizagem e desenvolvimento contínuos.
- Outro fator foi a disseminação da gestão por desempenho no setor público. Competências podem ser usadas como forma de definir o que se parece com um excelente desempenho e quais competências os servidores precisam ter para desempenhar bem o trabalho, embora possa haver problemas para a utilização de competências de forma eficaz desta forma, como discutiremos mais adiante nesta seção.

Nem todos os esforços para utilizar as competências no setor público (ou mesmo no sector privado) tiveram sucesso imediato. Uma análise de gestão por competências no setor público na Europa realizada pelo Grupo Europeu de Administração Pública (EGPA) assinala uma série de problemas: modelos de competência pode se tornar muito estáticos; medir as competências para gerenciar o desempenho pode ser difícil e levar a um foco excessivo nas entradas ao invés de nos resultados; a implantação pode ser difícil, a menos que todas as partes interessadas – alta gestão, gerentes de linha, servidores e sindicatos – estejam envolvidos e prestem suporte; e, por último, os modelos de competência podem se tornar excessivamente burocráticos e correm o risco de se tornarem um fim em si mesmos (Hondeghem, 2002). A experiência dos serviços públicos que têm usado as competências há mais tempo é que os modelos precisam ser revistos e reavaliados periodicamente para assegurar que eles permaneçam eficazes.

A situação no Brasil

O governo federal começou recentemente a introduzir a gestão de competência como parte de uma estratégia para fortalecer a capacidade do serviço público. Este é um passo importante na melhoria da capacidade da administração para cumprir as prioridades do governo em áreas essenciais como educação, política social e proteção ambiental. Um decreto governamental de 2006 (Decreto 5.707, 2 de fevereiro de 2006), na sequencia de um decreto de 1998, define diretrizes para os institutos federais de desenvolvimento de executivos de gestão e introduz o conceito de administração baseada em competências (gestão por competências). Ele o define como a gestão da formação orientada para o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes dos servidores públicos para terem um bom desempenho e cumprirem os objetivos das suas organizações. Ele salienta a necessidade de definição de competências relacionadas com os objetivos das organizações no âmbito do Plano Plurianual e que a gestão por competências deve utilizar diferentes tipos de metodologias de aprendizagem, tais como educação à distância, oficinas, intercâmbios e atividades de estágio, seminários e aconselhamento profissional. A Política Nacional de Desenvolvimento de Servidores Públicos foi criada e foi formado um Comitê Gestor, composto por secretários de Recursos Humanos e do Departamento de Gestão, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e do Presidente da ENAP. Este comitê de direção se reuniu 24 vezes resultando no estabelecimento de um programa de gestão de recursos humanos na ENAP e de cursos à distância sobre o diálogo social,

bem como atividades de formação e workshops que visam preparar os ministérios para a gestão por competências.

A gestão por competências está sendo inicialmente abordada como uma forma de reorientar e reforçar a formação e desenvolvimento para valorizar o serviço público e para incutir uma cultura de desenvolvimento contínuo. A abordagem baseada em competências está sendo usada para modernizar a formação e desenvolvimento e destiná-los às prioridades identificadas por meio da análise das competências requeridas pelos diferentes organismos do setor público. Dada a necessidade de reforçar as competências e alinhá-las com as necessidades atuais e futuras e melhorar a relação custo-benefício da formação, concentrar a gestão por competências nesta área, como primeiro passo, faz sentido.

No entanto, desde o início a administração federal no Brasil tem uma meta mais ampla e estratégica. No longo prazo, a gestão por competências é agora geralmente considerada como um dos pilares da gestão estratégica de recursos humanos. Alguns autores (por exemplo: Amaral, 2006) consideram que ela muda o foco da atribuição formal de uma posição para a consideração do trabalho como uma combinação de conhecimentos acumulados, *know-how*, experiência e comportamento em contextos específicos. O objetivo é, portanto, a utilização das competências para alterar radicalmente a forma como as pessoas são geridas e aumentar a utilização de competências para todo o ciclo de gestão de pessoal: seleção, alocação, treinamento e desenvolvimento, e sua avaliação de desempenho.

Desenvolvendo competências de gestão

Abordada desta forma estratégica, a gestão por competências tem o potencial de ajudar o governo brasileiro a melhorar a sua gestão de recursos humanos em diversas áreas-chave:

- por meio de uma melhor formação e definição de prioridades de desenvolvimento, tornando o investimento nesta área mais rentável;
- melhorando os métodos de recrutamento e seleção por meio da utilização de perfis de competências no processo de recrutamento;
- ajudando a desenvolver o planejamento estratégico da força de trabalho por meio da definição das necessidades de competências, planejando como preencher as lacunas de competência e utilizando modelos de competências para estabelecer ligações claras entre as necessidades de negócios de cada parte da administração e o planejamento do recrutamento;
- facilitando a introdução de mais mobilidade do pessoal ao definir o perfil dos cargos e identificando as oportunidades de mobilidade horizontal e vertical baseado num modelo de competências;
- por meio do reforço da gestão do desempenho por meio de sua ligação com as competências;
- por meio do desenvolvimento de gestores e incentivo de habilidades de gestão comuns e valores com base em um conjunto de competências de gestão aplicados em todo o serviço público.

Como ferramenta potencialmente poderosa para a integração estratégica das diferentes áreas de recursos humanos, a gestão por competências deve ser considerada uma prioridade para a administração brasileira. O mais importante é que as competências não se tornem um fim em si mesmas, como pode acontecer ao menos que um claro foco estratégico seja mantido sobre a forma como as competências contribuem para o desempenho do serviço público. Para evitar essa armadilha potencial, é essencial planejar desde o início como as competências serão progressivamente integradas em diferentes áreas prioritárias da gestão de recursos humanos como o planejamento de pessoal e a gestão de recrutamento e desempenho, além do foco atual em formação. Isso deve ajudar a manter a implantação da gestão por competências no caminho certo. No entanto, uma série de obstáculos terá de ser superada a fim de desenvolver adequadamente um sistema integrado de gestão por competências, como discutido abaixo.

Desafios de escala e capacidade

No Brasil, as questões de escala e de capacidade para realizar a gestão de recursos humanos precisam ser consideradas ao decidir a forma de abordar a implantação de competências. Atualmente, isso ocorre por organização específica com uma abordagem essencialmente de baixo para cima. Como primeiro passo, cada instituição pública deve mapear as suas competências e usar este mapa para desenvolver um plano de formação anual. Esta abordagem parece realista, dada a dimensão e dispersão geográfica da administração pública e a novidade das competências em muitas partes do serviço público. Enquanto isso, inevitavelmente conduz a variações na taxa de aplicação, mas permite flexibilidade e oferece oportunidades para uma instituição aprender com a outra. No entanto, corre o risco de execução desigual e que as competências venham a ser vistas apenas como um instrumento de formação, ambos os fatores severamente limitantes das chances de desenvolver a gestão por competências como um instrumento eficaz para o planejamento da força de trabalho e gestão de recursos humanos. O desafio para o governo será ultrapassar esta fase inicial e estabelecer um modelo para todos os ministérios seja flexível o suficiente, mas que também ofereça suporte à gestão por competências como um elemento central dos processos de recursos humanos.

A capacidade das unidades de gestão de recursos humanos na maioria dos ministérios e agências de apoio à implantação das competências é provavelmente muito limitada, dado que têm lidado até agora principalmente com a folha de pagamento e a administração. É provável que os gerentes também não possuam o conhecimento e as habilidades necessárias dadas as suas responsabilidades de gestão de recursos humanos limitadas até o momento. O óbvio passo seguinte seria ligar as competências ao planejamento d força de trabalho e ao recrutamento. No entanto, o planejamento da força de trabalho não está bem desenvolvido. Gerentes e servidores de recursos humanos terão de desenvolver as competências necessárias e parece haver obstáculos legais e culturais para reformar o recrutamento e os sistemas de carreira.

Integrar competências na gestão por desempenho e nos sistemas de promoção ou gestão de carreira também cria desafios. A gestão do desempenho está ainda numa fase inicial na maior parte do setor público. Esta pode ser uma vantagem, pois oferece a oportunidade de integrar as competências em gestão por desempenho desde o início. No entanto, isso exigirá uma abordagem integrada para a implantação, o que não parece ser o caso no momento, bem como a edificação das capacidades necessárias em gestão de recursos humanos nos ministérios e agências para gerenciar esses sistemas relativamente sofisticados.

A agência de gestão de recursos humanos central terá de orientar, apoiar e acompanhar a execução para garantir que a gestão por competências seja adotada de forma coerente em toda a administração. É interessante notar que o governo do Reino Unido, que inicialmente adotou uma abordagem fragmentada, mais tarde introduziu uma estrutura padrão para todo o serviço civil.

A maioria dos progressos na implantação de competências foi feita em organizações que estão expostas ao mercado – empresas estatais e os bancos, que têm condições de trabalho mais flexíveis, unidades de recursos humanos profissionalizadas e estão expostos continuamente a outras práticas no setor privado. Nos ministérios centrais, a gestão por competências está ainda na sua infância, embora alguns parecem ter feito um bom progresso. Treze dos 24 ministérios na administração direta tiveram um início de mapeamento de competências. Existem alguns centros de excelência ou práticas promissoras que podem servir como exemplos (Quadro 2.1).

Necessidade de conceitos compartilhados

Competências são novas para o serviço público brasileiro e é importante desenvolver conceitos compartilhados de modo que haja um entendimento comum das ideias e métodos básicos em diferentes partes da administração.

A ENAP está apoiando o desenvolvimento de conhecimentos em mapeamento de competências e formação baseada em competências. Uma iniciativa-chave é desenvolver um vocabulário comum de competências para que os conceitos compartilhados possam servir para sustentar uma metodologia consistente. A ENAP também está desenvolvendo a formação para os ministérios na gestão por competências e está trabalhando com seus parceiros da rede de escolas de administração pública em todo o Brasil para desenvolver habilidades na formação baseada em competências. Fazer a mudança para o treinamento baseado em competências é um desafio considerável. ENAP também está desenvolvimento, com a ajuda de peritos externos, conhecimento no mapeamento de competências que deve ser amplamente compartilhado por todo o serviço público. A ENAP desenvolveu um regime de forte cooperação com outros países como Canadá, Espanha, França e Irlanda para desenvolver a gestão por competências.

Competências executivas

A questão das competências do executivo deverá ser abordada se a gestão por competências for desenvolvida como uma ferramenta estratégica para a gestão de recursos humanos. Embora a ENAP tenha definido um conjunto de competências executivas que são utilizadas nos treinamentos, não há planos até agora para desenvolver um conjunto de competências de liderança comum ou executivas para o serviço público. Também não há a exigência de que as pessoas em funções executivas percorram um caminho de treinamento específico. Este é um ponto fraco importante na abordagem brasileira da gestão por competências.

Quadro 2.1. Exemplo de sistemas de gestão por competências na Petrobras, no BNDES e no Ministério da Fazenda

Petrobras, a companhia estatal brasileira de energia, tem um sofisticado sistema de gestão de recursos humanos formado pela estratégia, valores e objetivos da organização, com a unidade de recursos humanos reportando-se diretamente ao CEO. A gestão de recursos humanos está bem integrada com os sistemas de gestão de negócios da empresa e há integração interna dos diferentes elementos de gestão de recursos humanos, como recrutamento, desenvolvimento de servidores, gestão por desempenho e remuneração. A gestão de competências é um sistema chave de gestão de recursos humanos. A Petrobras definiu oito competências organizacionais, tais como orientação para o mercado, inovação tecnológica e gestão de pessoal, e as ligou a nove competências individuais, tais como a criatividade e a inovação, trabalho em equipe, aprendizagem e partilha de conhecimento e capacidade de tomar decisões. Os servidores são treinados na Universidade Petrobras tanto em competências técnicas quanto competências. As competências são utilizadas nos processos de recrutamento e gestão de carreiras, bem como para a gestão por desempenho e compensação.

O BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – está em uma fase mais inicial do que a Petrobras. A empresa criou recentemente uma unidade de recursos humanos e elaborou um plano estratégico de recursos humanos. A gestão de competências está sendo abordada como um elemento central da gestão de recursos humanos, ligada ao planejamento dos recursos humanos, pessoal, treinamento e desenvolvimento, avaliação e desenvolvimento de carreira. O modelo de competência ainda está em planejamento. Foram iniciados trabalhos sobre a avaliação das necessidades de competências e as que já estão disponíveis na empresa. Os resultados serão integrados ao plano corporativo do banco e ao *Balanced Scorecard*, garantindo assim o posicionamento estratégico da gestão por competências. Um dos desafios previstos é a introdução das competências na seleção de pessoal.

O Ministério da Fazenda começou a desenvolver a gestão por competências em 2007. Existem algumas competências comuns para o ministério como um todo, enquanto cada secretaria também pode definir as suas competências específicas. O ministério está analisando as funções de acordo com as competências essenciais, e considera que a gestão por competências permitiu atrair mais pessoas qualificadas. Quando há transferência de pessoal de outros ministérios ou órgãos, suas competências são avaliadas. O ministério está desenvolvendo um instrumento de avaliação da evolução de desempenho para avaliar competências e possui Banco de Talentos para a gestão e desenvolvimento profissional. O objetivo é integrar a gestão por competências com a gestão de talentos.

Fonte: Apresentações da missão da OCDE, julho de 2009.

Obstáculos institucionais

A implantação da gestão por competências enfrenta dificuldades decorrentes da forte estrutura legalista e da cultura do serviço público brasileiro. A gestão de pessoal está em uma fase inicial de transição de um sistema baseado em normas regulamentares e procedimentos administrativos para a gestão baseada em resultados. A gestão de recursos humanos ainda é muito centralizada e os gerentes operacionais têm muito pouco controle sobre o recrutamento, seleção ou promoção e, portanto, pouco incentivo para se envolver com a gestão por competências. Outro obstáculo institucional é a forma como o atual sistema de carreiras e regras de recrutamento tem sido utilizado, criando obstáculos

graves à livre circulação do pessoal e ao estabelecimento de planos de carreira, limitando a extensão em que as organizações podem corresponder à alocação de pessoal com os requisitos de competência do trabalho (ver Seção 2.2). No entanto, as abordagens da Petrobras e do Ministério da Fazenda apontam maneiras de fazer esta ligação.

Um dos principais problemas reconhecidos com a implantação de gestão por competências no Brasil é a forma de introduzir as competências no processo de recrutamento para o serviço público de forma a obter um melhor ajuste entre as necessidades da organização e as competências e capacidades das pessoas recrutadas. Atualmente, a Constituição não permite a contratação pela análise da experiência unicamente, o que pode permitir a utilização de arbítrio no recrutamento. Ela tem sido interpretada de forma restritiva e os concursos públicos, que testam basicamente os conhecimentos dos candidatos, são vistos como um exercício legalista desenhado para proteger o mérito e assegurar a transparência nos processos de recrutamento, e não como uma maneira de obter a melhor pessoa para o trabalho. Para lidar com o fato de que tais métodos de recrutamento não são adequados para atender às necessidades de competências, algumas organizações de serviço público utilizam o período de experiência para avaliar as competências e preencher eventuais lacunas por meio de treinamentos de indução.

Um problema é que o recrutamento abrange apenas o nível de entrada na carreira, e isso pode dificultar a avaliação de competências quando as pessoas são contratadas diretamente da escola ou universidade. No entanto, alguns países membros da OCDE têm encontrado formas de incorporar algumas competências gerais, tais como habilidades de comunicação e habilidades interpessoais nesta fase. Além disso, conforme os servidores públicos já estabelecidos concorrem em concursos públicos a fim de passar para outra carreiras na administração brasileira, a avaliação de competências certamente agregaria valor ao processo de seleção.

Além disso, a Seção 2.3 também aponta para a possibilidade de abertura de alguns cargos de nível médio para recrutamento externo fora do serviço público, embora este tivesse que ser realizado fora do sistema de carreiras.[2] Para ser eficaz, o recrutamento desse tipo teria de ser realizado por testes de competências. O governo brasileiro poderia olhar a experiência dos países membros da OCDE como Austrália, Bélgica, Canadá, Estados Unidos e Irlanda e outros países que obtiveram êxito na utilização de competências como uma parte fundamental do processo de recrutamento para estes tipos de contratação.

No meio tempo, as competências também podem ser utilizadas para recrutamento de pessoal nos cargos DAS (Grupo-Direção e Assessoramento Superiores)[3], que precisa ser profissionalizado, especialmente para a gestão.

Enquanto o mérito deve continuar a ser a base do recrutamento para o serviço público, a questão de como modernizar os métodos de experimentação e avaliação de candidatos e como incorporar competências terão de ser resolvidas. As recomendações em matéria de recrutamento feitas na Seção 2.3 sugerem como isso poderia ser feito; os perfis de trabalho são discutidos a seguir como um caminho possível.

Sugestões para reformas futuras

O governo brasileiro já começou a desenvolver a gestão por competências no serviço público e sua abordagem se mostra promissora. A gestão por competências ainda em desenvolvimento deve ser uma prioridade para melhorar a gestão de recursos humanos no

serviço público brasileiro, pois pode servir como um mecanismo de integração e uma alavanca de mudança para outras áreas da gestão de recursos humanos. Competências podem ajudar a construir habilidades e mudar comportamentos, alcançar um melhor ajuste entre o recrutamento e as necessidades das organizações governamentais, contribuir para inculcar uma cultura de gestão e desempenho e aumentar a mobilidade.

Para alcançar estes resultados, a gestão por competências e a gestão por desempenho deverão ser desenvolvidas de forma coordenada e mudanças serão necessárias no recrutamento, planejamento da força de trabalho e no agrupamento e classificação dos postos de trabalho, como discutido em outra parte deste relatório. O desafio será desenvolver uma gestão por competências como parte integrada do núcleo de gestão de recursos humanos e evitar o risco dela se tornar uma ferramenta isolada ou um fim em si mesmo. Cargos DAS, e mais particularmente, posições de gestão seniores, são uma prioridade para a implantação da gestão por competências estratégicas.

A gestão de competências é de modo algum um processo fácil e exigirá uma mudança cultural por parte do governo federal e todos os principais interessados. Medir competências é complexo tanto no processo de recrutamento quanto no processo de avaliação de desempenho, que são menos medidos com precisão do que credenciais acadêmicas ou habilidades. As decisões podem ser tomadas, no entanto, caso os processos sejam transparentes e haja o entendimento de que as competências são mais relevantes para a seleção e promoção dos servidores do que as habilidades acadêmicas.

Ligando as competências a outras áreas da gestão de recursos humanos

Atualmente, o foco no Brasil é principalmente sobre na ligação das competências ao treinamento da força de trabalho. Se a gestão por competências se tornar uma alavanca para o desenvolvimento de gestão de recursos humanos e gerenciamento da mudança, serão necessárias decisões sobre quando e como vinculá-la a outras áreas-chave. Isto deve ser feito gradualmente, tendo em conta a capacidade dos dirigentes e dos trabalhadores do setor de recursos humanos.

A experiência da Bélgica com o desenvolvimento de competências de gestão como um elemento central nas reformas do serviço público é um exemplo para o governo brasileiro. Existem alguns paralelos com as questões que o Brasil vai enfrentar na implantação de uma gestão por competências: a administração federal belga também tem um forte aspecto legalista, uma tradição de um sistema de carreira fechada e relativamente pouca experiência com métodos de gestão baseados em resultados (Hondeghem e Parys, 2002: 71). O sistema de gestão por competências desenvolvido na Bélgica é um elemento central da nova política de gestão de recursos humano federal e é destinado a integrar os processos de gestão de recursos humanos. Ele está ligado ao planejamento da força de trabalho, recrutamento, gestão por desempenho, remuneração, progressão na carreira e treinamento.

Um aspecto chave do sistema belga é um quadro de competências comum em todo o serviço público federal. Outra característica relevante é o fato de que a adoção das competências está sendo dividida por fases, com o recrutamento e treinamento como os primeiros passos, mas há um plano estratégico global para a ligação das competências a outros elementos da gestão de recursos humanos. A metodologia para fazer essas ligações pode fornecer indicações úteis para o Brasil.[4] Por exemplo, o recrutamento de servidores públicos é geralmente baseado em uma combinação de testes que medem as competências necessárias e entrevistas realizadas por uma agência de recrutamento

externo. As competências exigidas para determinadas posições são determinadas usando um dicionário de competências que tem sido desenvolvido para o serviço público. A vinculação das competências à remuneração e à promoção é feita por meio de cursos de formação certificada que visam o desenvolvimento de competências específicas, com os participantes submetidos a uma avaliação para determinar as competências que foram adquiridas. Isso resulta no pagamento de um bônus anual e também há uma ligação entre a aquisição de competências certificadas e promoções periódicas na escala salarial. A experiência belga (ver Quadro 2.2) também ilustra a importância de manter um equilíbrio entre as competências e outros aspectos de uma abordagem baseada no desempenho de gestão de recursos humanos. É essencial para os gestores que a força de trabalho foque no desempenho e nos resultados serem alcançados, vendo as competências como um meio e não como um fim (OCDE, 2007a: 60).

Quadro 2.2. Gestão por competências na Bélgica

Governo federal

A gestão de competências é um elemento central do Plano Copérnico, lançado pelo governo federal belga em 2000 para conduzir uma abordagem mais integrada e estratégica da gestão de recursos humanos. A gestão por competências tem sido usada para mudar fundamentalmente os recursos humanos por meio da introdução do planejamento da força de trabalho relacionado com os objetivos organizacionais e uma mudança radical nos procedimentos de recrutamento e seleção. O desenvolvimento dos recursos humanos tem sido outro ponto focal, com a gestão por competências utilizada para reposicionar o treinamento e o desenvolvimento como atividades estratégicas ligadas às necessidades organizacionais.

O quadro de competências é descrito como um modelo de 5+1, constituído por cinco grupos de competências genéricas consideradas necessárias para todas as funções (gestão da informação, gerenciamento de tarefas, gestão, relações interpessoais e qualidades pessoais) mais um grupo de competências técnicas que são específicas para um tipo de trabalho. Adicionado a este modelo em uma estrutura matricial estão cinco competências chave que refletem os valores do governo federal: serviço, cooperação, lealdade, orientação para resultados e autodesenvolvimento.

Para os servidores de nível A (qualificados com curso superior) no âmbito do quadro de competências têm sido desenvolvido em torno de 17 grupos de funções, sendo que cada qual constitui uma estrutura de carreira. Para o pessoal nos níveis B e C existem 25 famílias de trabalhos, cada um com seu perfil de competências próprias. Um dicionário de competências também foi desenvolvido como uma ferramenta para os gestores.

Um dos primeiros passos na implantação da gestão por competências era fazer grandes mudanças no sistema de recrutamento. A ênfase nos exames de admissão passou dos testes de conhecimento para os testes de competências e novos procedimentos foram colocados em funcionamento usando uma agência de recrutamento profissional. Gerentes de linha são responsáveis por fornecer uma descrição do trabalho e um perfil de competências. No momento da *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo belga* (OCDE, 2007a), cerca de 70% das seleções eram específicas para certa experiência e nível de competências.

Quadro 2.2. Gestão por competências na Bélgica (continuação)

Melhorar o recrutamento de gestores tem sido uma prioridade da reforma Copérnico. Um conjunto de 12 competências genéricas é utilizado para recrutar gerentes seniores (mandatários), para os quais as competências específicas para a posição podem ser adicionadas. As competências são: pensamento (análise, flexibilidade e inovação, visão e capacidade de integração); gestão de recursos humanos (treinamento, motivação e desenvolvimento de pessoal, gestão de equipe); interação com o ambiente (colaboração e desenvolvimento de redes; orientação aos cidadãos, clientes internos e da sociedade); objetivos (o sentido de responsabilidade; capacidade de atingir os objetivos; persuasão e negociação); e outras (comunicação oral e escrita; lealdade e integridade).

A outra área-chave na gestão por competências que foi implantada é o treinamento e desenvolvimento. A avaliação de desempenho inclui uma discussão de competências e leva a planos de desenvolvimento dos recursos humanos, com o treinamento reorientado em torno destes planos. A revisão da OCDE observou, no entanto, que essa abordagem pode ter levado a muito pouca atenção aos resultados de desempenho. Esta é, contudo, uma questão de conseguir o equilíbrio adequado ao invés de um resultado inevitável da ligação entre competências e gestão por desempenho. As competências também estão relacionadas com a remuneração e a promoção. A conclusão bem sucedida de formação certificada, que está sujeita a uma avaliação rigorosa para garantir que as competências especificadas foram adquiridas, resulta no pagamento de um bônus. A promoção depende também de ter sido aprovado por meio de formação certificada.

Governo flamengo

A experiência na administração flamenga oferece algumas informações valiosas para o sequenciamento da introdução da gestão por competências. A prioridade na reforma da gestão de recursos humanos foi dada à gestão por desempenho e um novo sistema de avaliação de desempenho (PLOEG, Planejamento, Liderança, Acompanhamento, Avaliação e Remuneração – *Planning, Leadership, Follow-up, Evaluation and Reward*), criado um ciclo de gestão integrada de recursos humanos. Dentro deste quadro, as famílias de funções foram definidas e descrições de cargos e perfis de competências correspondentes desenvolvidos. Isto tem ajudado a eliminar as barreiras à mobilidade. As descrições de funções e perfis de competências foram utilizadas como ponto de partida para o sistema de avaliação de desempenho, que continha os objetivos de desenvolvimento e de resultados. O sistema PLOEG é considerado por ter fornecido uma alavanca importante para o estabelecimento de gestão por competências.

Fonte: OCDE (2007a), *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Bélgica*, OCDE, Paris; site do Pessoal Governamental da Bélgica *www.fedweb.belgium.be/fr*, consultado em setembro de 2009; e Hondeghem e Parys (2002).

Competências no planejamento da força de trabalho

Tal como recomendado no Capítulo 1, o governo brasileiro precisa desenvolver um sistema de planejamento da força de trabalho. A experiência francesa neste sentido, embora ainda em desenvolvimento, mostra como a gestão por competências pode melhorar o planejamento da força de trabalho, ser uma ferramenta para melhorar os métodos de recrutamento e abrir perspectivas para uma maior mobilidade. O sistema GPEEC, introduzido no início de 1990 e revisto em 2001, e o sistema RIME (*Répertoire interministériel des métiers de l'État*), lançado em 2006, são descritos no Capítulo 1.

O uso das competências e do perfil de cargo para o recrutamento

O processo de recrutamento para o serviço público brasileiro poderia ser melhorado por meio do desenvolvimento de perfis profissionais padrão que definem os resultados, responsabilidades e competências exigidas para o emprego. A essência de um perfil de trabalho é uma declaração de propósito do trabalho e resultados esperados ou áreas-chave de resultado. Este é o ponto de partida essencial para definir o que a organização quer da pessoa que irá fazer o trabalho. O perfil de trabalho deve conter informações sobre as habilidades necessárias, conhecimentos e outros requisitos. Um perfil de trabalho pode ser desenvolvido para uma posição individual ou para uma carreira. O Anexo 2A.1 apresenta um exemplo de um modelo de perfil de trabalho.

Perfis de trabalho também podem adicionar valor para outras áreas da gestão de recursos humanos, incluindo a formação, a identificação dos planos de carreira e o planejamento da força de trabalho. Um conjunto de perfis profissionais genérico para diferentes posições poderia ajudar o governo brasileiro a aumentar a mobilidade do pessoal. Perfis de trabalho também podem ajudar como suporte para a gestão por desempenho, estabelecendo os principais resultados esperados e ajudando os servidores a compreender quais competências são necessárias para um bom desempenho.

Competências e gestão do desempenho

As competências também devem estar ligadas à gestão do desempenho e os dois sistemas devem ser desenvolvidos em conjunto. Isto exige um quadro de competências. É necessário cuidado para que isso não conduza a um foco nos insumos em vez de realização de resultados ou para uma abordagem excessivamente pesada. Um sistema bem projetado de gestão por desempenho deve incluir tanto os resultados (o "quê" do desempenho) e as competências comportamentais (o "como" do desempenho). As competências dos dirigentes e pessoal de recursos humanos e sua vontade de interagir com o sistema são essenciais para que elas funcionem bem. Isso leva tempo e esforço. Um quadro de competências, tal como o sugerido abaixo, ajudaria.

Competências e carreiras

No longo prazo, as competências também devem estar relacionadas com a reorganização do sistema de carreiras e melhoria dos planos de carreira. Este é um grande desafio. A seção do relatório sobre as estruturas de carreira sugere abordagens possíveis para a reestruturação do sistema de carreiras. Neste contexto, as competências podem ser uma alavanca para a identificação de como os trabalhos poderiam ser agrupados, por exemplo, por meio da definição de competências por métiers (abordagem francesa) ou por meio da formação de grupos de profissionais para o serviço civil (como no Reino Unido). Perfis de trabalho pode ser uma forma de abordar esta questão por meio do desenvolvimento de perfis genéricos para as carreiras chaves. Isso pode abrir oportunidades para a mobilidade e o desenvolvimento de carreira.

Competências e remuneração

Ligar as competências à remuneração ou às recompensas não é recomendado. É difícil de usar as competências para efeitos de remuneração porque é difícil medir competências. Ele tende a dar origem a uma abordagem mecanicista que é de valor duvidoso e/ou gera falta de confiança no sistema que podem minar outros aspectos da

gestão por competências. Além disso, a remuneração baseada em competências tende a conduzir a um foco nos insumos em termos de competências alcançadas em vez dos resultados e do desempenho real.

Desenvolvendo um modelo de competências para o serviço público

O desenvolvimento de um quadro de competências é importante se a gestão por competências deva ser tornar um elemento-chave da gestão de recursos humanos. A flexibilidade é necessária e a coerência, baseada em conceitos e abordagens comuns, também é importante. Sem um quadro comum, há o perigo de que as diferentes organizações governamentais determinem um número ilimitado de diferentes competências que são inconsistentes e prejudicam a mobilidade.

O trabalho da ENAP no desenvolvimento de uma linguagem comum em torno das competências é um passo importante rumo a uma abordagem comum. O próximo passo deve ser trabalhar com os ministérios e agências para desenvolver um quadro para liderança e competências de gestão, bem como competências essenciais que são consideradas importantes e comuns ao serviço público como um todo. Um quadro coerente facilitará a execução e deverá, com o tempo, ajudar a promover a mobilidade, destacando as competências que são comuns a diferentes áreas de trabalho, particularmente se forem dadas aos servidores oportunidades para desenvolver suas competências. O objetivo deverá ser o de manter o quadro o mais simples possível e limitado a um núcleo de poucas competências. Esse quadro também pode prover um escopo para competências profissionais ou técnicas, o que daria às organizações individuais flexibilidade suficiente para adequá-lo às suas necessidades. O quadro deve ser apoiado por ferramentas e diretrizes elaboradas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A experiência do Reino Unido é útil a este respeito. Quando as competências foram introduzidas pela primeira vez na década de 1980 e ao longo da década de 1990, a abordagem não foi consistente em todo o serviço público. Como não havia nenhuma política central ou estrutura padrão, a prática cresceu de forma customizada e incremental. As principais lições aprendidas com esta abordagem foram que enquanto ela proporcionou oportunidades para as organizações aprenderem umas com as outras, isso levou tanto a sistemas de competência de sucesso quanto de fracasso e algumas organizações simplesmente não adotaram as competências. Na medida em que o governo do Reino Unido iniciou grandes reformas do serviço civil, uma abordagem padrão para as competências dos servidores seniores foi considerada necessária para inculcar a mudança cultural em todos os quadros superiores e desenvolver novas lideranças que fossem consideradas essenciais para a modernização do governo. Em 2001, um quadro comum de competências foi introduzido no serviço público sênior.[5] O quadro inclui competências de liderança e as principais competências genéricas que são comuns a todo o serviço público, bem como as competências profissionais que podem ser específicas para um determinado tipo de trabalho.

Quadro 2.3. O modelo de habilidades profissionais para o governo do Reino Unido

As Habilidades Profissionais para o Governo (*Professional Skills for Government* – PSG) é um quadro de competências, uma forma estruturada de pensar sobre empregos e carreiras para o pessoal do serviço público em todos os níveis. Ele estabelece as competências que as pessoas precisam para fazer seu trabalho bem, não importa seu grau ou onde trabalham. Para os gerentes e altos servidores públicos, o quadro estabelece requisitos de habilidade comuns. Para outros graus, um quadro comum foi lançado em julho de 2008 e será incorporado nas estruturas departamentais até 2012. Este se destina a garantir a coerência entre as normas profissionais do governo e a ajudar a transferência de competências, tanto no âmbito do serviço civil como em toda a economia.

O quadro é composto por quatro elementos:

- **Competências de liderança** estão no centro do quadro e incluem o fornecimento de orientação, obtenção de resultados, desenvolvimento de capacidades organizacionais e a ação com integridade.
- **Competências essenciais** são as habilidades genéricas transferíveis necessárias para trabalhar eficazmente no governo, como liderança, gestão financeira e de comunicação. As competências essenciais são definidas centralmente pelo quadro de competências PSG. Os departamentos e agências são responsáveis por garantir que os seus empregados desenvolvam essas habilidades.
- **Habilidades profissionais** são as habilidades necessárias para um papel especial ou grupo de funções, por exemplo, conhecimentos jurídicos para advogados e atendimento ao cliente e habilidades de processamento para o pessoal dos centros de tele atendimento.
- **Padrões profissionais** são os padrões de habilidades adequadas para uma determinada função ou o nível de antiguidade dentro de um agrupamento profissional.

Um passo importante na criação do quadro foi segmentar a força de trabalho para garantir que as normas estabelecidas são relevantes para os papéis do trabalho individual. Neste momento, existem 25 profissões reconhecidas no serviço público e a grande maioria do pessoal pode ser considerado como pertencendo a um deles, 75% da força de trabalho pertence às entregas operacionais ou profissões de execução de políticas, incluindo mais de 200 000 servidores que trabalham em funções administrativas. São nestas duas profissões que os principais desafios de implantação podem ser encontrados. Uma deles é verificar se as 25 profissões já existentes – que passaram a existir há muitas décadas e de forma customizada – de fato segmentam a força de trabalho atual da maneira mais adequada.

Os servidores são encorajados a utilizar a estrutura para assumir a responsabilidade por seu próprio desenvolvimento e planejamento de carreira – para descobrir quais as competências que deve ter em seu trabalho atual e o que pode precisar ganhar para mudar de emprego ou buscar uma promoção. Eles são incentivados a fazer isso em sintonia com o ciclo de avaliação de desempenho.

Fonte: Serviço Social do Reino Unido, *www.civilservice.gov.uk/people/psg/index.aspx*, consultado em agosto de 2009.

Alinhando o desenvolvimento profissional com as competências

O exemplo do Reino Unido ilustra como o desenvolvimento profissional pode ser alinhado com as competências. Progressos já foram feitos nesta área no Brasil por meio da exigência de que todas as organizações de serviço público desenvolvam seus planos de formação com base em competências. O próximo passo é garantir que todos os ministérios e as agências realmente estabeleçam com base nas competências planos de formação e apoiar aqueles que podem estar em dificuldades. A formação tem de ser ligada ao desempenho por meio das competências. Para alcançar este objetivo, a discussão de competências e o planejamento do desenvolvimento devem ser integrados no sistema de gerenciamento de desempenho embrionário. Este é um desafio em termos da capacidade dos dirigentes e servidores de recursos humanos para formular e executar planos de formação e desenvolvimento destinados a melhorar o desempenho. É também um desafio em termos da capacidade das escolas de formação do governo de entregar uma formação baseada em competências. Aparentemente existe a possibilidade de o governo brasileiro desenvolver parcerias com universidades como uma forma de aumentar a capacidade de formar pessoal, em particular para o desenvolvimento da gestão, desde que o governo desenvolva objetivos claros e mantenha algum controle sobre os métodos utilizados.

Priorizando as competências de gestão e liderança

Dotar os gestores e líderes com as competências certas é fundamental para a gestão da mudança no serviço público. Quadros da competência para a gerência sênior tem sido utilizados com sucesso para impulsionar a modernização e a reforma no governo em um número de países membros da OCDE. Estes quadros proporcionam uma abordagem comum para a gestão e liderança por meio da identificação de competências essenciais, definindo o padrão esperado e fornecendo a base para o desenvolvimento de liderança. Isso ajuda a construir uma cultura coesa e uma perspectiva global do governo entre os dirigentes, que são consideradas críticas para a entrega efetiva de políticas governamentais.

Ao estabelecer um quadro de competências no serviço público brasileiro, a prioridade deve ser dada à definição de um simples e focado conjunto principal de gestão e competências de liderança. A ENAP já deu início a este projeto, trabalho em parceria com o governo canadense. As competências de liderança utilizadas no serviço público canadense fornecem um guia útil (ver Quadro 2.4).

Quadro 2.4. As competências de liderança no serviço público canadense

No serviço público brasileiro, as competências são definidas como as competências, habilidades e características que um empregado se baseia para executar seu trabalho e que são observáveis como comportamentos ou ações. As competências de liderança são as competências exigidas dos líderes em todos os níveis e são constituídas pelas seguintes competências essenciais:

- **valores e ética** – servindo por meio da integridade e respeito;
- **pensamento estratégico** – inovando por meio da análise e ideias;
- **engajamento** – mobilizar as pessoas, organizações e parceiros;
- **excelência** – entrega de resultados por meio de: gerenciamento de ações, concepção e execução, gestão de pessoas: pessoas físicas e força de trabalho e gestão financeira: orçamentos e recursos.

As competências são adaptadas a cada nível de liderança e identificam os comportamentos específicos necessários para cada nível no perfil. A descrição detalhada dos comportamentos associados a cada competência para todos os níveis podem ser encontrada em: *www.tbs-sct.gc.ca/tal/kcl/intro-eng.asp*.

O perfil de competências de liderança chave serve como uma ferramenta para nomeações de executivos no serviço público e para o programa executivo de gestão por desempenho, bem como base para as normas de qualificação de executivos.

Departamentos e agências também usam o perfil em mais atividades de gestão de recursos humanos, incluindo a gestão dos talentos dos departamentos e programas de desenvolvimento de liderança, o desenvolvimento de perfis de competências para as posições da comunidade departamental e funcional, a aprendizagem e planejamento de carreira e o estabelecimento de expectativas de desempenho. O perfil de competências de liderança chave foi integrado no recrutamento, alocação e nos critérios de promoção.

Os departamentos podem implantar o perfil como ele é, ou adaptá-lo e complementar as competências de liderança para refletir as exigências específicas de suas organizações.

As competências de liderança chave são relevantes para o trabalho de todos os empregados.

Fonte: Secretaria do Conselho do Tesouro do Canadá, Escritório do Diretor de Recursos Humanos, *www.tbs-sct.gc.ca/tal/kcl/intro-eng.asp*, consultado em agosto de 2009.

A Austrália oferece outra maneira de utilizar os quadros de gestão e de competências de liderança para desenvolver as competências dos gerentes seniores e integrar um conjunto de atividades da gestão de recursos humanos, da seleção e desenvolvimento de gerentes até o planejamento de carreira, o planejamento estratégico de recursos humanos e a gestão por desempenho (ver Quadro 2.5).

Quadro 2.5. Sistema Integrado de Liderança da Austrália

Desde 1999, o quadro Capacidade de Liderança dos Executivos Seniores (*Senior Executive Leadership Capability* – SELC) se tornou o padrão para a seleção de executivos sênior e desenvolvimento no serviço público australiano. Com base neste quadro, o Sistema Integrado de Liderança (*Integrated Leadership System* – ILS) foi desenvolvido para suportar um conjunto de perspectivas globais do governo e a base para o desenvolvimento de liderança. O quadro se aplica à liderança em todos os níveis, de supervisores até os gerentes seniores, com algumas distinções quanto ao que é esperado em diferentes níveis. Além da definição de expectativas quanto às capacidades e comportamentos esperados em cada nível de gestão, o quadro oferece um caminho para o desenvolvimento de liderança.

O ILS é baseado em cinco grupos: molda o pensamento estratégico; alcança resultados; cultiva relações de trabalho produtivas; exemplifica a unidade e integridade pessoal; comunica com influência. Ele é usado para integrar um conjunto de atividades de gestão de recursos humanos, incluindo a seleção de gestores, desenvolvimento de liderança, gestão por desempenho, planejamento para o executivo sênior e iniciativas de desenvolvimento organizacional mais amplas.

Um aspecto importante do quadro é um conjunto de guias e ferramentas para auxiliar no desenvolvimento profissional, planejamento da capacidade e gestão da sucessão. Estes incluem:

Modelo de liderança do serviço público

O modelo de liderança do serviço público atende agências e indivíduos para resolver as suas necessidades particulares de liderança, gestão e conhecimento técnico.

Caminho da liderança

O caminho da liderança identifica e descreve as capacidades de liderança de executivos e altos níveis. Ela ilustra os níveis de complexidade em que a sistema público opera e identifica novos elementos de comportamento para os líderes em cada fase da sua carreira.

Ferramentas de suporte

Ferramentas práticas foram desenvolvidas para ajudar as pessoas, líderes e profissionais de recursos humanos. Agências e indivíduos irão selecionar as ferramentas que atendam às suas necessidades e contextos específicos.

Programas

Descreve informações sobre liderança, aprendizagem e programas de desenvolvimento.

Fonte: Comissão Australiana de Serviço Público, *www.apsc.gov.au/ses/index.html*, consultado em agosto de 2009.

Estes tipos de quadros de competências incluem não só o perfil de capacidades ou competências para a liderança, mas também um conjunto de programas de desenvolvimento de liderança, ferramentas e recursos que estão ligados à estrutura e acessados em uma variedade de maneiras, inclusive por meio de sites de grande visibilidade na Internet dedicados para servidores públicos que tornam mais clara a forma como os diferentes elementos se juntam e estão sendo utilizados. O encorajamento de redes também é um importante elemento dos quadros.

Geralmente, um departamento central ou uma agência é responsável pela coordenação e supervisão. O ponto-chave a enfatizar sobre agências centrais é que elas desempenham um papel estratégico e não se envolvem na microgestão. Por exemplo, o Grupo de Capacidade do Serviço Público do Reino Unido (*Civil Service Capability Group*) na Casa Civil é responsável pelo desenvolvimento empresarial de líderes. Na Nova Zelândia, a Comissão de Serviços do Estado (*State Services Commission* possui o papel principal). Na Austrália isso é feito pela Comissão do Serviço Público (*Public Service Commission*), no Canadá pelo Gabinete do Diretor de Recursos Humanos, e nos Estados Unidos, o Escritório de Gestão de Pessoal (*Office of Personnel Management*) é a principal agência. Os departamentos e agências individuais e os próprios servidores públicos são chamadas a desempenhar um papel ativo no desenvolvimento das capacidades de liderança.

Um dos desafios para o governo brasileiro será a de colocar em funcionamento o tipo de sistema de gerência sênior em que tal abordagem baseada em competências possa ser aplicada. Conforme discutido no Capítulo 4 há várias maneiras de fazer isso sem perder a flexibilidade que o sistema DAS permite. Independentemente da abordagem escolhida, a gestão dos servidores públicos seniores baseada em competências pressupõe alguma forma de sistema aberto de seleção baseada em competências para gestores profissionais (exceto, talvez, no topo da hierarquia), uma abordagem coerente para o desenvolvimento de competências essenciais entre os gerentes seniores e uma ligação entre as competências e a gestão por desempenho. Isso pode, no entanto, ser equilibrado com a necessidade de manter algum nível de nomeações discricionárias para alguns altos servidores públicos. Um quadro de competências de gestão e liderança também é um instrumento valioso para a identificação e desenvolvimento de pessoas com potencial e para o planejamento estratégico para posições de liderança, desde que as estruturas de apoio necessárias estejam no lugar.

Criando o sentimento de posse e um roteiro

Criar o sentimento de posse da gestão baseada em competências em todo o serviço público é essencial. Uma das principais razões pelas quais a gestão por competências não consegue atingir os seus objetivos é que os gerentes e servidores não o apoiam e a alta gestão não faz dela uma prioridade estratégica. Em tais casos, uma grande dose de esforço pode ser gasto para pouco resultado. Envolvimento é a chave para a construção do sentimento de posse. O processo de desenvolvimento de um quadro de competências é extremamente importante e, se bem feito, é em si um passo fundamental na construção de uma cultura de liderança. Envolver gestores, servidores e outras partes interessadas (clientes externos de serviços de governo, sindicatos, políticos e outros) é crítico. O Quadro 2.6 ilustra como as partes interessadas foram envolvidas no desenvolvimento de competências nos serviços públicos do Canadá e Nova Zelândia.

Quadro 2.6. Desenvolvimento de competências no serviço público no Canadá e na Nova Zelândia

Na primavera de 2008, foram realizadas consultas com uma vasta gama de interessados e potenciais usuários no Canadá. Contribuições valiosas foram recebidas de representantes de mais de 30 departamentos e agências. Sessões em grupo foram realizadas com uma seção transversal de servidores de vários níveis, incluindo os empregados sem responsabilidades de supervisão ou gestão. Os comportamentos eficazes no nível dos servidores foram adicionados ao perfil de competências chave de liderança.

Desenvolvimento de competências para os executivos-chefes no serviço público da Nova Zelândia

"As definições de competências dos executivos-chefes no serviço público da Nova Zelândia surgiram de um processo exaustivo e completo de entrevistas, discussão em grupos focais e análises. Isto envolveu a coleta de uma riqueza de dados sobre uma série de comportamentos de toda uma gama de executivos. As informações foram então analisadas para identificar os comportamentos chave. Ele foi levado a um maior nível de abstração pelos consultores. Como tal, as definições de competência são muito mais do que uma simples lista ou o sumário dos dados brutos recolhidos, refletindo melhor as construções conceituais dos comportamentos descritos nesses dados. Além disso, eles representam a visão conjunta de uma gama grande de pessoas, incluindo políticos, executivos-chefes do serviço público e dirigentes dos setores público e privado".

Fonte: Secretariado do Conselho do Tesouro do Canadá, *www.tbs-sct.gc.ca/oro-bgc/im/im-stand-norm-eng.asp*, consultado em dezembro de 2009; Comissão de Serviços Estatais da Nova Zelândia, Perfil de Competências dos Executivos do Serviço Público da Nova Zelândia, *www.ssc.govt.nz/display/document.asp?docid=7477*, consultado em dezembro de 2009.

Como um primeiro passo na construção do sentimento de posse das competências na administração brasileira, recomenda-se a participação d os gerentes seniores de uma seção transversal de ministérios e agências em algumas das reuniões do Comitê de Direção. O Comitê de Direção deverá elaborar um roteiro para a execução que identifique as ligações importantes com outras reformas da gestão de recursos humanos, como o recrutamento, e estabelece as etapas essenciais. O roteiro deve ser elaborado em consulta com as partes interessadas e amplamente divulgado como forma de construir conhecimento e propriedade. Chefes dos ministérios e agências, os gerentes de linha e o pessoal de recursos humanos sênior nos ministérios e agências devem ter responsabilidades bem definidas para a implantação. O Comitê de Direção também deve assumir o papel de acompanhamento da implantação, elaboração de relatórios, identificação e solução dos problemas que inevitavelmente surgem na sua execução.

Melhorando a capacidade de gestão por competências

Embora a meta no Brasil deva ser a utilização de gestão por competências como um mecanismo de integração e desenvolvimento da gestão de recursos humanos, há um risco real desta se tornar demasiado pesada e burocrática. Há inúmeros exemplos de organizações, tanto no setor público quanto no privado, com grandes manuais de competência que não são particularmente úteis para os gestores ou servidores. Formas de evitar esta situação incluem: envolver os gestores e servidores na definição das

competências; rever as competências periodicamente para garantir que elas ainda são relevantes; foco das competências nos acontecimentos que afetam os resultados para os usuários dos serviços públicos; manter o sistema simples, sem competências demais; investindo muito na formação dos gerentes para trabalhar com competências e no desenvolvimento de pessoal com base em competências.

A implantação no Brasil terá de ser coerente com a capacidade da administração para lidar com as mudanças, e o roteiro sugerido acima deve fazer uma avaliação realista do sequenciamento de implantação. As competências dos dirigentes e do pessoal de recursos humanos deverão ser construídas. Um começo tem sido feito neste domínio com os cursos de gestão de competências oferecidos pela ENAP e demais institutos de formação do governo. O compartilhamento de experiências dentro do governo brasileiro deve ser incentivado, por exemplo, por meio de conferências, eventos de aprendizagem, viagens de estudo para os gestores e alocação de desenvolvimento de curto prazo do pessoal de recursos humanos nas organizações que são consideradas exemplos de boas práticas.

2.2. Carreiras e planos de carreira

A estrutura e o gerenciamento dos planos de carreira têm importantes implicações para a flexibilidade da força de trabalho e para a organização efetiva da equipe de trabalho. Um sistema eficaz deve permitir ao governo estruturar seus servidores e desenvolver a equipe da melhor forma possível, indo de encontro às necessidades operacionais e adaptando-se a eventuais requisitos de mudanças. Deve também propiciar uma flexibilidade suficiente em termos de mobilidade de pessoal dentro dos ministérios e entre diferentes partes do serviço público, indo ao encontro das necessidades do empregador e viabilizando as oportunidades de carreira para a equipe de servidores. A mobilidade, dentro e fora do serviço público, é outro aspecto importante da flexibilidade. Um bom sistema deve também assegurar ao serviço público a possibilidade de recrutar e reter o talento necessário por meio da oferta de empregos interessantes e atraentes e oportunidades de carreira. Qualquer que seja o tipo de abordagem, deve também permitir que os trabalhadores do serviço público administrem seus custos de remuneração, por exemplo, evitando fragmentações indevidas de carreiras que, por sua vez, levam a negociações de remuneração fragmentadas.

Os requisitos para um sistema eficaz podem ser preenchidos de diferentes formas. Uma forma útil de pensar sobre possíveis abordagens é analisar quatro dimensões inter-relacionadas:[6]

- como os cargos são definidos, classificados e agrupados – por exemplo, classes, corpos ou grupos ocupacionais e até que ponto são mais abertos ou mais compartimentalizados;
- como o desenvolvimento da carreira é organizado – pontos de entrada via recrutamento externo, regras para progressão na carreira e até que ponto os cargos seniores são preenchidos por meio de promoção interna;
- segurança no cargo – até que ponto os servidores podem esperar fazer uma carreira de longa duração na organização;
- como a remuneração é determinada – como os cargos são classificados para fins de remuneração, o método de progressão salarial (escalas de salários e se está vinculado ao desempenho).

Cada uma destas dimensões influencia as outras. Por exemplo, se as carreiras são definidas de maneira estreita, isto tende a limitar as oportunidades para desenvolvimento de carreira por meio de mobilidade lateral. Outro exemplo, caso existam múltiplos pontos de entrada em diferentes níveis de senioridade, isto afeta as oportunidades de promoção interna. As abordagens de gestão de carreira se diferenciarão dependendo da existência de uma estrutura de carreira de longo prazo relativamente fechada ou de um sistema baseado em cargos. Na primeira, a progressão de carreira tende a ser organizada por meio de promoção interna. Na última, a gestão de carreira tende a tomar a forma de aconselhamento, recrutamento e treinamento de pessoas a fim de prepará-las para competir por novas oportunidades de trabalho.

Esta seção do relatório foca, primeiramente, nos dois primeiros aspectos: carreiras e planos de carreiras. Os outros dois aspectos são tratados em outras partes do relatório.

Dois modelos principais na administração pública

Diferentes tipos de organizações necessitam encontrar os meios corretos para estruturar cargos e planos de carreira para satisfazer as suas necessidades. Conceber um sistema satisfatório será um elemento chave na estratégia de recursos humanos de uma organização. As administrações públicas descobrirão que é necessário e racional reduzir os custos de transação ao lidar (até onde seja possível) com grupos ao invés de indivíduos. Isto significa estruturar a força de trabalho em vários subgrupos. Isto pode ser feito com base no trabalho a ser realizado pelos servidores (agrupamentos profissionais) ou de acordo com as profissões as quais os servidores pertencem (corpos profissionais). Embora ambos muitas vezes sejam iguais, isto não é uma regra. Uma carreira às vezes pode ser subdividida em função de um ministério ou de um departamento. Isto poderá ser feito para proteger suborganizações individuais contra a competição por bons servidores de outras suborganizações e assim aumentar a estabilidade da força de trabalho de cada suborganização. Porém, o preço pode ser a redução da flexibilidade e possivelmente uma distribuição desfavorável de habilidades escassas e competências.

Nos termos de dois modelos principais – agrupamentos profissionais e corpos profissionais – haverá um procedimento central típico para selecionar e admitir novos candidatos, um procedimento frequentemente denominado competição. Como resultado, a força de trabalho da administração pública consistirá em vários grupos ou categorias. Algumas condições de trabalho e disposições serão as mesmas para todos os servidores, enquanto outras poderão variar entre os grupos ou categorias.

Estrutura de carreira vertical

A esta estruturação horizontal deve ser adicionada uma estruturação vertical baseada em requisitos por níveis de qualificação. Uma abordagem típica utiliza o nível de educação exigido, por exemplo, diploma do ensino médio, graduação universitária ou pós-graduação. Qualificações profissionais e ou de níveis de competência também podem ser usados como diferenciais dentre os níveis de qualificações exigidas.

As carreiras que exigem apenas o ensino fundamental normalmente não oferecem muitas oportunidades de desenvolvimento efetivo dentro da carreira. A razão principal é que os próprios cargos são muito homogêneos. Na administração pública dos países membros da OCDE estes empregos são cada vez mais raros, na medida em que funções básicas como limpeza e manutenção tendem a ser terceirizados e o nível de conhecimento da maioria dos trabalhos aumentou. Mesmo assim, seria racional que a organização

definisse uma escala de salários e recompensasse os servidores que permanecem com aumentos conforme os mesmos fossem adquirindo experiência. Talvez também existam oportunidades para promoções funcionais menores. Seria, contudo, um equívoco chamar estas modalidades de carreiras.

Categorias que exigem grau universitário ou cargos geralmente preenchidos por pessoas com diploma universitário abrem um leque mais amplo de desenhos possíveis. Nestes casos, é possível criar uma hierarquia interna vertical dentro da categoria para permitir promoções funcionais dentro dela. Tais promoções deveriam ser preferencialmente baseadas em concursos internos, embora haja também exemplos de sistemas em que a antiguidade tem um papel central. Finalmente, essas hierarquias podem alcançar o topo e permitir promoções internas de cargos de gestão seniores. Nestes casos, o termo "carreira" é logicamente apropriado.

No entanto, a administração pública poderia utilizar camadas verticais de carreiras e exigir um novo concurso, aberto a candidatos de fora do conjunto de servidores públicos, para a promoção funcional do nível normal para o nível sênior, do nível sênior para o nível de direção, e da direção ao para a direção sênior. Nestes casos, seria um engano falar do regime como "carreiras". De fato, logo que a concorrência aberta para a promoção for introduzida, a carreira é de fato dividida em duas. Isso reflete o fato de que é o procedimento de entrada em uma carreira que a define.

A experiência dos países membros da OCDE

A organização de categorias de emprego e carreiras tem evoluído em muitos países membros da OCDE nos últimos anos, na medida em que os governos buscam maior flexibilidade (habilidade de redistribuir a equipe, reorganizar como o trabalho é feito, aumentar a mobilidade) e mais eficiência (reduzir os custos de transação associados à gestão de empregados em grupos diferentes, introduzir a gestão baseada em resultados, aprimorar os incentivos ao desempenho) (para uma visão geral das tendências, ver OCDE, 2005b). Os esforços no sentido de aumentar a flexibilidade da força de trabalho levaram, por exemplo, à criação de grupos ocupacionais mais amplos ou a incorporação de corpos de profissionais e à redefinição dos cargos a fim de fornecer maior flexibilidade funcional. Nos sistemas baseados em carreiras existe uma tendência a uma abertura para o recrutamento externo nos níveis mais seniores, sendo o desempenho, ao invés de senioridade, mais importante para o avanço da carreira. O sistema de contratação vitalício vem se desgastando pelas mudanças nas regras aplicadas à efetivação de servidores públicos. Exemplos das mudanças feitas nos sistemas de remuneração e classificação em vários países incluem a substituição de escalas incrementais de remuneração por faixas salariais amplas, reestruturação ao longo de linhas de famílias de cargos, a introdução de remuneração relacionada ao desempenho ou a racionalização dos sistemas de classificação de cargos. Outros exemplos da busca por maior flexibilidade e eficiência seriam a delegação de responsabilidade pela remuneração e pela classificação aos ministérios individuais e órgãos.

O Quadro 2.7 dá alguns exemplos de formas diferentes de organizar as carreiras e os problemas encontrados e tipos de reformas introduzidas.

Quadro 2.7. Organização de carreiras em alguns países membros da OCDE

A **França** fornece um exemplo de recrutamento e carreiras organizados com base em **corpos de profissionais**. Cada corpo tem seus próprios estatutos que regulam a remuneração e a promoção. Os corpos são normalmente subdivididos em níveis e o nível de uma pessoa está ligado ao seu corpo profissional ao invés de seu cargo. O corpo profissional pode estar baseado em agrupamentos funcionais ou profissionais e pode ser específico de um ministério ou departamento ou ser interministeriais. O recrutamento geralmente ocorre baseado no nível dentro do corpo. Estes tipos de sistemas tendem a gerar rigidez no que se refere às barreiras de mobilidade, multiplicação de corpos estreitamente definidos e o crescimento dos interesses corporativistas que defendem vantagens nos corpos. A separação entre o nível uma pessoa obteve em sua equipe e o cargo para o qual foi designada oferece um grau de mobilidade, introduzindo um elemento ocupacional (*l'approche métier*), além de unir os corpos. A **Espanh**a mudou para um sistema misto no qual o cargo, em oposição ao corpo profissional, se tornou um elemento chave da gestão de recursos humanos.

O **Canadá** e a **Holanda** são exemplos de sistemas nos quais as carreiras estão estruturadas de acordo com as **ocupações**. A contratação neste tipo de sistema tende a ser baseada no cargo, com recrutamento ocorrendo em qualquer nível. Um problema que tem surgido nestes sistemas é o fato de que um grande número de categorias ocupacionais diferentes pode criar barreiras à mobilidade e às práticas flexíveis de trabalho e levar a uma remuneração e estruturas de relações sindicais fragmentadas. As mudanças visam reduzir o número de grupos trabalhistas, como no Canadá, criando novos planos de carreiras que cruzam grupos ocupacionais e integrando os níveis seniores de gestão por meio do serviço como um todo, por exemplo, por meio da criação de um executivo público sênior, como o Canadá e a Holanda fizeram.

Irlanda e **Japão** são exemplos de sistemas baseados em carreiras nos quais a maioria dos cargos é agrupada em **níveis amplos entre serviços** que formam uma carreira profissional e progressão salarial. O recrutamento tende a ser principalmente ou exclusivamente no nível de entrada, com a promoção ligada a uma série de níveis. Uma distinção clara precisa ser feita nestes sistemas entre progressão salarial dentro do nível, que não é promoção no sentido real do termo, e promoção funcional a um posto com maiores responsabilidades. Na Irlanda, os níveis departamentais e de especialistas tendem a crescer com o decorrer do tempo, levando à fragmentação e à inflexibilidade, e as carreiras tendem a ser gerenciadas em base departamental, reduzindo a mobilidade. Mudanças visaram aumentar a flexibilidade e a mobilidade, por exemplo, integrando alguns níveis de especialistas e abrindo a competição para promoção a níveis mais altos. No Japão, as carreiras tendiam a ser gerenciadas com base departamental, mas em abril de 2009, o sistema de carreira baseado no nível foi alterado para um sistema de carreira baseado em competências padronizadas para cargos padronizados de carreiras. As promoções são agora baseadas, principalmente, na avaliação da competência (além da avaliação de desempenho), usando competências padronizadas como critério. Os níveis de remuneração entre serviços são usados apenas para fins de remuneração agora.

Quadro 2.7. Organização de carreiras em alguns países membros da OCDE (continuação)

Austrália, **Nova Zelândia** e **Suécia** possuem **sistemas individualizados** descentralizados, nos quais os ministérios e órgãos têm flexibilidade para definir suas próprias estruturas. Escalas incrementais de remuneração e carreira profissionais baseadas em níveis vêm sendo substituídas por sistemas mais flexíveis, baseados no desempenho. Nestes sistemas, novas abordagens para desenvolvimento de carreira emergiram, com servidores desenvolvendo suas competências, empregadores investindo em aprendizagem e treinamento para sua equipe e com a identificação de planos de carreira flexíveis que possam ser acompanhados pelos indivíduos, sujeitos a sua capacidade e aptidão. Os órgãos podem considerar que não é de seu interesse individualizar e diferenciar. Na Suécia vários órgãos do governo que fornecem funções ou serviços pelo país estabeleceram internamente categorias de emprego definidas e até mesmo carreiras. Entre estas estão a administração de impostos, alfândega, previdência social e serviços do mercado de trabalho. O mesmo cenário surgiu na Austrália e na Nova Zelândia. Um motivador é a necessidade de garantir padrões de serviços iguais pelo país e assim estabelecer padrões equivalentes para habilidades, competências e critérios de seleção no momento do recrutamento, premiação e promoção. Outro motivador é o desejo de criar um espírito de corpo profissional, um sentimento compartilhado de pertencer a um grupo com missão compartilhada, engajamento compartilhado e valores compartilhados. Também deve ser observado que nestes sistemas algumas carreiras podem ser regidas por estatutos, tais como diplomatas, policiais, militares e juízes (na Suécia).

Modalidades de entrada e promoção e desenvolvimento de carreira

As modalidades de entrada e promoção no serviço público podem ser analisadas em termos do grau em que são relativamente abertas ou fechadas e no nível em que a progressão na carreira é mais ou menos estruturada.

Em alguns serviços públicos, os servidores são contratados no início de sua carreira ao mais baixo nível hierárquico correspondente ao seu nível de educação e podem esperar até serem promovidos por meio de uma série de níveis crescentes de responsabilidade, desde que sejam razoavelmente competentes. Há estruturas definidas de promoção, tais como notas, embora as oportunidades de promoção sejam limitadas pela existência de uma estrutura piramidal, com poucas posições acima na hierarquia. Procedimentos de seleção interna garantem o mérito, embora muitas vezes houvesse um forte elemento de senioridade no regime de promoção. Este tipo de sistema é caracterizado por limitadas possibilidades de entrar no serviço público no meio da carreira e uma forte ênfase no desenvolvimento na carreira. Exemplos incluem Espanha, França, Grécia, Irlanda e Japão (OCDE, 2005b).

Em outros tipos de sistema todos os cargos estão abertos à competição, seja por recrutamento externo ou entrevista interna. O recrutamento externo para níveis hierárquicos mais altos é relativamente comum. Enquanto que os cargos individuais podem receber notas para fins de remuneração, não há normalmente uma série de notas ou passos definidos para promoção de cargos em níveis mais baixos para mais altos. Exemplos incluem Finlândia, Nova Zelândia, Reino Unido, Suécia e Suíça (OCDE, 2005b).

Os dois tipos de sistemas estão evoluindo na medida em que os serviços públicos buscam alcançar maior fluidez e mobilidade interna. A ênfase no desenvolvimento do desempenho e da competência também está mudando a abordagem de desenvolvimento de carreira:

- Serviços públicos que tinham estruturas de carreira fechadas, tais como na Irlanda, abriram oportunidades de recrutamento externo para os níveis mais seniores assim como oportunidades de promoção interna por meio da implantação de procedimentos de seleção interdepartamentais competitivos.
- Há um foco crescente na gestão de talentos em grande número de serviços públicos no mundo, como forma de enriquecer o banco de dados do qual as pessoas são selecionadas para funções mais seniores e reter as pessoas talentosas. A Austrália e o Canadá possuem sistemas ligados a estruturas de competências de liderança para identificar as pessoas com potencial para progredir a níveis mais seniores e fornecer a eles oportunidades de desenvolvimento e tutoria. Este tipo de gestão de talentos esta se tornando cada vez mais importante na medida em que os serviços públicos buscam reter as melhores pessoas.
- Há cada vez mais ênfase no desenvolvimento de carreira autogerido, com um afastamento da noção de uma carreira assegurada ou um plano de carreira previsível. Os quadros da competência fornecem uma estrutura para que as pessoas aprendam e se desenvolvam e sejam incentivadas a planejar suas próprias carreiras e se candidatar a empregos que atendam os seus objetivos de desenvolvimento na carreira. Isto pressupõe um diálogo de desenvolvimento anual relativamente sofisticado dentro do sistema de avaliação de desempenho durante o qual o empregado e seu supervisor discutem as necessidades de desenvolvimento e combinam um plano de desenvolvimento pessoal. Movimentos de cargo laterais, ou seja, para um trabalho diferente no mesmo nível, são incentivados como forma de ampliar as competências e ganhar experiência. Possíveis trilhas de carreira podem ser identificadas, a fim de ajudar as pessoas com o seu planejamento de carreira. No Reino Unido, o quadro de Competências Profissionais para o Governo constitui a espinha dorsal do sistema.

A situação no Brasil

Carreiras

A organização das carreiras no governo federal brasileiro tem sido implantada de forma complexa e fragmentada por diferentes ministérios, contribuindo para um sistema extremamente rígido em comparação com os países membros da OCDE, sujeito aos lobbies e pressões de diferentes grupos para criar condições de trabalho diferenciadas. As sucessivas tentativas de reforma e as soluções destinadas a atender às necessidades de mudança de cada instituição conduziram a uma grande variedade de ajustes. Isto também contribui para a sua complexidade e rigidez.

A força de trabalho do governo federal é organizada nas seguintes carreiras:

- A maior parte da força de trabalho é agrupada em 129 carreiras. Enquanto algumas destas parecem ser semelhantes às carreiras diplomáticas ou jurídicas que existem na maioria dos países, e oferecem promoção a uma sucessão de cargos de crescente responsabilidade, a maioria delas não são realmente carreiras no sentido

próprio do termo. A maior parte é constituída por uma categoria de emprego ocupacional ou profissional estritamente definida, apesar de algumas poderem conter mais de uma categoria por razões históricas. A única forma de progresso possível na maioria destes cargos é o movimento para cima na tabela salarial com base em antiguidade ou em uma combinação entre antiguidade e desempenho. Muitas carreiras parecem ser específicas para um ministério ou uma agência. Cada uma tem sua própria escala de salários e gratificações.

- Certo número de plano de cargos funciona como planos de classificação de cargos transversais desenvolvidos em uma tentativa de racionalizar o sistema de cargos e facilitar a mobilidade entre as instituições. Cerca de um quarto do pessoal ativo pertence a estes planos de classificação de cargo. O maior grupo (ao redor de 81 000 servidores públicos) cobre os Ministérios da Previdência Social (exceto o Instituto Nacional do Seguro Social), Saúde e Trabalho. O outro grande grupo, o PGPE (Plano Geral de Cargos do Poder Executivo) (com cerca de 43 000 servidores públicos) é relacionado a trabalhos operacionais, técnicos, profissionais e administrativos em quase todos os órgãos públicos. Ele foi criado em 2006 como um sucessor para um grupo semelhante, o PCC, criado nos anos setenta em uma tentativa de organizar os cargos do serviço público em um plano de classificação (seguindo outra categoria que foi criada nos anos sessenta). A tentativa anterior falhou quando grupos mais poderosos começaram a sair do PCC para criar suas próprias carreiras.
- Há 22 planos especiais de cargos agregados a instituições individuais. Estes foram desenvolvidos como soluções customizadas para novas demandas no serviço público e com salários diferenciados para alguns grupos. Eles têm sua própria escala salarial que é normalmente mais alta do que a de outros cargos semelhantes.
- Alguns quadros de pessoal são agregados a instituições individuais. Estes são como quadros de pessoal tradicionais, mas com suas próprias escalas salariais.
- Algumas posições são isoladas.

Este sistema é complexo e caro para administrar dadas as muitas categorias de cargos diferentes. Há duplicação e sobreposição e várias categorias de cargos já não satisfazem as necessidades operacionais do serviço público. As disposições preferenciais de alguns grupos tendem a dar origem a reivindicações que competem com outros grupos, criando pressões para adicionais mudanças customizadas em lugar de uma reforma sistemática.

No interesse de claridade, o termo "categoria de cargos" será utilizado no lugar de "carreira" no restante da discussão para descrever as disposições brasileiras. O termo "carreira" só será utilizado no sentido geral da palavra para discutir as políticas de recursos humanos e as práticas que determinam como os servidores evoluem dentro da organização e como os trabalhos de administração são desenvolvidos.

Atitudes corporativistas

Teoricamente, um sistema de categoria de cargos bem projetado e bem implantado é indispensável em um sistema de carreira e deve permitir a mobilidade. Na prática, o modo como foi usado no governo federal enrijeceu o sistema ao prover uma miríade de condições de emprego diferentes que dependem não apenas das atribuições funcionais de

carreiras, mas também de como elas são adaptadas por organização governamental para adaptar sua administração a favor de seus próprios servidores.

Isto criou um círculo negativo no qual grupos individuais são favorecidos por meio do desenho personalizado das condições de emprego nos seus próprios grupos e as condições de emprego diferentes incentivam as atitudes corporativistas, com cada grupo defendendo seus interesses e resistindo a mudanças que poderiam os prejudicar. Isto impede a administração estratégica do pessoal e coloca muito poder em fortes grupos profissionais. Como resultado, muita atenção da gestão de recursos humanos parece se focar em reestruturar os pisos salariais para grupos individuais em lugar de racionalizar a estrutura global.

Exceções ao sistema de carreiras

No sistema brasileiro, há um sistema separado para um número de cargos de administração que não são unidas às categorias de cargos esboçadas acima. O sistema DAS e outras categorias de administração serão discutidas no Capítulo 4. A entrada e as renomeações para tais posições são discricionárias e não estão sujeitas a procedimentos bem definidos, competitivos e transparentes, embora algumas partes da administração tenham estabelecido tais procedimentos. A posição dos servidores na escala salarial de sua carreira em muitos casos não possui nenhuma relação com sua posição na estrutura de administração.

Não há nenhum processo obrigatório para o processo de seleção para cargos de supervisão e papéis de administração que fazem parte do sistema DAS e papéis de administração em outras categorias e funções de confiança (Cargos e Funções de Confiança e Gratificações), e é deixado à discrição do responsável pelo recrutamento. Alguns deles usam processos competitivos transparentes. Os cargos seniores estão à discrição do ministro, enquanto cargos mais baixos as nomeações tendem a serem feitas por gerentes seniores. Entretanto, não há um sistema formal de progressão de carreira ou gestão de carreira para os servidores públicos verdadeiramente, embora muitos sejam designados ao DAS. Além disso, como o sistema DAS se estende até o nível baixo da supervisão júnior e posições de gestão médias, isto significa que a maioria das categoria de cargos não contém uma estrutura de posições de alto-nível nas quais os servidores podem ser promovidos. Recentes mudanças regulatórias preencheram posições por um mínimo obrigatório de servidores públicos, porém, melhoraram a percepção dos mesmos dos servidores públicos de que os cargos DAS fazem parte de possíveis planos de carreira.

Os cargos DAS não existem somente para posições de supervisão e gestão. O DAS também tem cargos usados para prover mobilidade dentro do serviço público e a entrada de fora do serviço público. Enquanto a flexibilidade e a mobilidade crescentes são bem-vindas, é inoportuno que os processos de nomeação cargos sejam completamente deixados à discrição do supervisor de recrutamento sem qualquer exigência de transparência e de processos baseados em competências.

Além dos cargos DAS, os cargos comissionados (aproximadamente 50 000 postos) também envolvem procedimentos de recrutamento discricionários, mas que têm que ser feitos dentro do grupo de servidores públicos existentes. As funções Comissionadas estão fora dos pisos de remuneração regulares para carreiras regulares e foram principalmente usadas para impulsionar salários de algumas posições que incluem poucas ou nenhumas funções de supervisão e administração.

Barreiras de mobilidade

Com exceção do DAS, o atual sistema resulta em um serviço público inflexível com custos de transação altos agregados à administração de grupos tão diferentes de servidores com diferentes termos e condições de emprego.

Em geral, as oportunidades para mobilidade lateral parecem estar muito limitadas, enquanto as disponibilidades para progressão de carreira vertical parecem, na maior parte, serem desestruturadas e com pouca transparência. Embora hajam exemplos isolados onde as pessoas foram "emprestadas" pelo governo central de empresas estatais (entretanto a relação empregatícia formal permanece com o empregador original), a pesquisa indica que há pequena rotação de servidores federais ao redor da administração (Beltrão, *et al.*, 2005).

A mobilidade é limitada pelo fato de que muitas categorias estão estreitamente definidas e são específicas para ministérios individuais ou agências, até mesmo para funções semelhantes, sem qualquer sistema de classificação geral que permitiria determinar posições equivalentes entre os ministérios. Provisões constitucionais relativas ao recrutamento em uma carreira também são um freio importante na mobilidade. A Constituição de 1988 não permite que um funcionário público se mova de uma carreira para outra sem passar por um novo concurso público, uma provisão provavelmente destinada a prevenir o patronato na administração do serviço público. Antes da Constituição de 1988, era possível se mover de uma carreira para outra dentro do mesmo grupo por meio de promoção interna; aquela possibilidade não existe mais, embora alguns grupos contenham mais de uma carreira. Ao se mover para uma nova carreira como resultado de passar em um novo concurso público, um funcionário público volta ao ponto de partida da escala de salário para a nova carreira, independente de sua posição anterior. Isto significa que aquela experiência não é reconhecida como um fator para promoção para categorias diferentes e que o sistema conta com nomeações não transparentes para cargos DAS para prover um nível de "reconhecimento" a esses que não podem mudar de carreira por meio de concursos públicos baseados no conhecimento.[7]

Como uma barreira adicional para a mobilidade, as funções e atributos de cada carreira são definidos por meio da legislação e tendem a ser interpretadas estreitamente. O resultado é que os servidores públicos têm posse efetivamente em uma posição individual e é virtualmente impossível transferir pessoal disponível para outro ministério. A criação de vários planos cargos transversais provê a mobilidade para as funções ou profissões interessadas, embora não seja possível determinar quanto deste movimento de pessoal de fato ocorre. Além disso, estas disposições só interessam a aproximadamente 25% do pessoal. Isto torna extremamente difícil realocar o pessoal, resultando que as novas necessidades tendem a ser atendidas pela contratação de mais pessoas ao invés de reorganizar ou criar plano especial de cargos com remuneração e condições mais favoráveis.

O sistema DAS habilita a mobilidade entre pessoal nos níveis de gestão e supervisão, dado que estes podem ser nomeados e removidos à vontade de suas posições. Porém, não está claro até que ponto a mobilidade na verdade acontece, especialmente entre ministérios. Além disso, como discutido abaixo, esta abordagem para preencher cargos de gestão está carregada de desvantagens, embora progressos tenham sido feitos nos últimos anos. A mobilidade entre o governo central e as empresas públicas parece acontecer, mas apenas raramente por um procedimento de empréstimo. A relação de emprego formal ainda é da empresa cedente.

Estão sendo feitos esforços para reduzir o nível de especialização das carreiras, para aumentar a flexibilidade. Porém, como foi provado ser muito difícil revisar a legislação que descreve os atributos de carreiras existentes, isso é feito principalmente pela definição das funções de categorias recentemente criadas da forma mais ampla possível. Com o passar do tempo, algumas carreiras transversais também foram criadas; por exemplo, a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e o grupo de Ciência e Tecnologia.

Oportunidades limitadas de progressão na carreira

Para a progressão vertical de carreira, a maioria das carreiras parece oferecer poucas oportunidades para uma carreira real. Exceções podem incluir a Receita, a Fazenda, o Serviço Diplomático e algumas empresas públicas que parecem ter sistemas de gestão de carreira em vigor.

A única forma de progressão disponível na maioria das carreiras é o movimento de crescimento da escala de salário. Esta não é nenhuma progressão de carreira no sentido correto do termo. As carreiras geralmente são divididas em várias classes. Dentro de uma classe, a progressão está baseada no cumprimento de serviço como também nos resultados da avaliação de desempenho e em alguns casos horas de treinamento. A progressão entre classes geralmente é relacionada ao resultado da avaliação de desempenho e o tempo gasto na última remuneração da última classe, normalmente 12 ou 18 meses. A "promoção" dentro da carreira desta forma significa somente a progressão na escala salarial ao longo do tempo. Todos podem alcançar o topo da escala, normalmente de 13 a 20 anos.

Para o pessoal nesta situação, que também enfrenta barreiras para a mobilidade lateral e a falta de transparência no processo de nomeação para o DAS, a falta de oportunidades de carreira deve ser desmotivada. Muitos estão no topo de sua escala de salário, sem perspectiva de promoção ou transferência para outra carreira. Do ponto de vista do empregador, isto cria pressões para elevar a escala salarial com pressão dos servidores e sindicatos para a "reestruturação de carreiras".

As nomeações DAS podem ser feitas de dentro ou de fora do serviço público, embora para os níveis mais altos não haja limites na proporção que podem ser preenchidas externamente: 75% das pessoas em posições de supervisão e gestão júnior (Níveis 1-3) e 50% daqueles em cargos de gestão intermediária (Nível 4) devem ser de servidores públicos permanentes (governo federal, estados e municípios, bem como servidores públicos aposentados e servidores de empresas estatais). Esforços têm sido feitos para aumentar a proporção de cargos reservados para servidores públicos e uma proposta de lei nesse sentido está com o Congresso. Não há limite quanto ao número de pessoas que não são servidores públicos que possam ocupar cargos nos níveis mais altos do DAS (níveis 5 e 6). Atualmente, cerca de 39% das posições são atualmente ocupados por essas pessoas.

Enquanto o sistema DAS facilita a entrada lateral no serviço público em níveis mais seniores bem como a mobilidade interna, a falta de transparência no processo de seleção significa que os servidores obviamente não têm nenhuma perspectiva de carreira. Significa também que há pouco incentivo para que o empregador participe na gestão de carreira formal ou planejamento sucessório para garantir que os servidores talentosos permaneçam no serviço público e tenham a oportunidade de competir por cargos mais altos. A regulamentação recente que tem exigido um percentual mínimo de servidores

públicos na maioria dos cargos DAS (exceto os níveis de topo) tem melhorado a situação e os servidores públicos agora consideram estas posições cada vez mais como oportunidades de desenvolvimento potencial. Há, portanto, espaço para melhoria.

Arranjos de remuneração complexos e opacos

O sistema fragmentado de carreiras, combinado à fragilidade da lógica para determinar níveis de salário relativos conduziu a um sistema de remuneração opaco e complexo (Capítulo 1). Apesar de o governo ter feito esforços importantes para racionalizar o sistema de determinação de remuneração, o legado histórico e as dificuldades remanescentes com os grupos de lobby resultou em escalas salariais que variam de acordo com o grupo de empregados e diferentes lógicas aplicadas às escalas salariais. Este é um obstáculo adicional à mobilidade. Trabalhos operacionais e administrativos com as mesmas tarefas podem ter uma escala de salários diferentes em diferentes instituições se pertencerem a planos de cargos distintos ou se um plano especial de cargos foi criado para a instituição na qual trabalham. Enquanto estão sendo feitos esforços para alinhar as escalas de salário para trabalhos semelhantes, ainda há muitas discrepâncias.

Diferenças no tratamento de diferentes grupos não só são injustas; também podem distorcer o recrutamento e a retenção de pessoal. Alguns ministérios têm dificuldades na medida em que os seus trabalhos são vistos como menos vantajosos. O pessoal que é recrutado frequentemente e subsequentemente se prepara para outro concurso público que lhes permitirá entrar em um trabalho "melhor".

Sugestões para reformas futuras

O atual sistema de organização das categorias de emprego e progressão de carreira tem várias desvantagens sérias que precisam ser endereçadas como parte do planejamento estratégico global de Recursos Humanos. A gama de dificuldades encontradas como resultado das metodologias aponta para a necessidade de uma ampla reforma das categorias de emprego, mudanças na forma que os servidores progridem dentro das suas categorias de emprego e mais transparência em como as nomeações para as posições de gestão são feitas. Um enfoque compreensivo é necessário. O principal problema é a fragmentação resultada do plano de cargos em ocupações estreitamente definidas ou instituições individuais e as barreiras resultantes para uma alocação ótima dos recursos humanos e custos de transação indevidamente altos.

Em discussões com a administração brasileira durante o curso desta Revisão por Pares foi mencionado o desejo de alcançar mudanças em várias áreas:

- reorganizar os grupos e carreiras;
- melhorar as estruturas de incentivo e carreira com mais mecanismos para encorajar o desempenho;
- reduzir a ênfase na senioridade como base para promoção dentro de carreiras;
- aumentar a mobilidade;
- racionalizar as estruturas salariais.

Não há dúvida de que a reforma nestas áreas contribuiria muito para melhorar a gestão de recursos humanos no serviço público brasileiro. É crucial não abordar as reformas de forma parcelada e uma reestruturação adicional restrita das carreiras individuais deve ser evitada a todo custo.

As mudanças deverão ser dirigidas por uma visão estratégica de como o serviço público deveria agrupar e organizar os cargos e possibilitar reais oportunidades de carreira para prover a flexibilidade e capacidade necessárias para novos desafios. É muito importante que as reformas nesta área sejam consistentes com os esforços sendo feitos para introduzir a gestão por desempenho e a gestão baseada em competências com ênfase renovada em treinamento e desenvolvimento.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão deveria liderar o desenvolvendo de uma visão do que precisa ser feito nos termos de um conjunto bem integrado de reformas. Este simplesmente não é simplesmente um meio de desenvolver um desenho técnico para um novo sistema. Fazer tais mudanças requer uma gestão cuidadosa porque muitos interesses estarão envolvidos, incluindo os dos sindicatos e organizações profissionais. Arranjos existentes inevitavelmente influenciarão as opções estratégicas sobre as reformas e o governo brasileiro enfrentará algumas escolhas difíceis sobre como lidar com os interesses das diferentes carreiras e dos ministérios.

É provável que dois aspectos particulares dos arranjos existentes criem obstáculos para as mudanças. Um é a existência de níveis de pagamento ou bônus diferentes para os mesmos cargos em ministérios ou agências diferentes. É provável que isto resulte em resistência por parte dos níveis de pagamento mais altos para qualquer tentativa de fundir os planos de cargos. O segundo são os pagamentos para os pensionistas, com pagamentos relacionados aos seus antigos grupos de carreiras, que seriam um grupo de pressão forte juntamente com políticos e sindicatos.

Um passo essencial será fazer um caso político forte para o que será uma reforma desafiadora partindo das mudanças necessárias para equipar o serviço público e torná-lo capaz de realizar as políticas do governo efetivamente e reduzir as ineficiências associadas com o sistema atual. As vantagens para os servidores precisam ser bem definidas e bem comunicadas para ganhar apoio para a mudança. As principais vantagens de um sistema mais integrado incluiriam melhores estruturas de carreira e a criação de um sistema de níveis e remuneração mais justo, transparente e qualificado.

Reduzir o número de carreiras e criar mais fluidez no sistema

Racionalizar as carreiras deveria ser uma prioridade. O número de carreiras diferentes e as situações diferentes em ministérios e agências individuais deveriam ser reduzidos. No interesse de uma maior fluidez, as carreiras deveriam ser, na medida do possível, transversais. Os cargos poderiam ser agrupados em um número menor de categorias fundindo trabalhos semelhantes em ministérios diferentes em uma categoria interministerial, como já foi feito para algumas funções. Seria aconselhável reduzir o número de carreiras especiais agregadas a instituições individuais visando eliminar tais modalidades ao longo do tempo.

Um assunto que precisará ser abordado para reduzir a fragmentação é a "posse" de carreiras por ministérios específicos. Um passo importante seria criar a propriedade centralizada das carreiras, como já existe para as carreiras transversais que são administradas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ou pelo menos uma custódia compartilhada. Haveria um desenvolvimento muito interessante na criação de

quatro carreiras: infraestrutura,[8] analistas sociais,[9] analistas executivos,[10] e analistas de tecnologia da informação.[11] Estas carreiras seriam provisoriamente controladas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Administração.

Ao decidir abordar a racionalização, pode ser útil para o governo brasileiro olhar para as experiências da Canadá, Espanha e França. Na França houve um processo contínuo para reduzir o número de corpos separados no serviço público abolindo corpos ou fundindo-os com funções semelhantes nos diferentes ministérios. Entre 2005 e 2010, o número de corpos terá sido praticamente reduzido à metade. Acima de 80% das fusões afetaram os corpos da Categoria C – trabalhos operacionais. O sistema francês antes desta reforma tinha paralelos com a situação brasileira com muitos corpos em categorias altamente específicas.

Uma nova estrutura de grupo profissional introduzida no serviço público canadense em 1999 reduziu drasticamente o número de grupos integrando os que executavam funções semelhantes ou relacionadas. Aqui novamente há paralelo com a situação brasileira dado que a estrutura antes 1999 continha um grande número de grupos estreitamente definidos e a estrutura sindical também era fragmentada. A reforma melhorou o processo de acordo coletivo e possibilitou aos servidores mais oportunidades de mobilidade de carreira e desenvolvimento profissional. A agência de gestão de recursos humanos central e o Gabinete do Diretor de Recursos Humanos na Diretoria da Secretaria da Fazenda conduziram a iniciativa e continuaram desempenhando um papel fundamental apoiando as organizações do serviço público a trabalhar com nova a estrutura (ver Quadro 2.8).

Fundir as carreiras e criar categorias mais transversais deve facilitar a mobilidade dentro de uma carreira, dado que os servidores poderiam ir para outro cargo em um ministério ou agência diferente permanecendo na mesma carreira. Porém, para administrar a força de trabalho de um modo mais integrado, com maior possibilidade de reintegrar os servidores dentro e entre as organizações, o governo brasileiro deveria considerar ferramentas que tornariam possível se afastar da atual abordagem extremamente rígida para definir as propriedades de uma carreira.

Desenvolver um padrão para identificar e descrever posições

A atual administração brasileira não parece ter um padrão para identificar e descrever posições. Um passo importante seria desenvolver um inventário integrado de posições para identificar posições equivalentes em ministérios diferentes. Uma estrutura de definições de cargos padrões contra as quais poderiam ser identificadas e alinhadas todas as posições no serviço público seria de considerável ajuda. Deveria haver o mínimo possível de cargos de referência para evitar uma proliferação de definições de cargos. As definições de cargos poderiam ser usadas para uma gama de propósitos, incluindo corresponder os cargos nos ministérios para referenciar os perfis e nivelá-los, mapear s competências e para o recrutamento. Esta abordagem seria compatível com os esforços que são feitos para alçar a gestão de recursos humanos por competências na administração pública do Brasil, na medida em que as competências poderiam ser anexadas às definições de trabalho padrões. Perfis de trabalho também poderiam ser criados nessa base, como esboçado na Seção 2.1.

Quadro 2.8. Canadá: Estrutura de agrupamento laboral na administração pública central

Na essência do sistema de classificação de administração pública, a organização de empregos e servidores está baseada em uma estrutura de grupo profissional. Em 1999, o governo aprovou uma estrutura de grupo profissional com definições atualizadas. A nova estrutura contém um número menor de grupos (29 em vez de 78 da estrutura antiga), alguns dos quais servem para consolidar grupos profissionais mais antigos que compartilham certas características comuns.

Como exemplo, um novo grupo, chamado Serviços de Programas e Administrativos, foi criado fora dos 11 grupos anteriores, incluindo os serviços administrativos, comunicações, processamento de dados, equipamento de escritório, secretariado, administração de programas e várias outras funções. Como parte da reforma, o sistema de classificação de cargos foi revisado e atualizado.

O Gabinete do Diretor de Recursos Humanos na Diretoria da Secretaria da Fazenda está conduzindo a modernização ao:

- definir a estrutura do grupo profissional;
- revisar os padrões de classificação de cargos e qualificação para grupos profissionais;
- trabalhar com as organizações públicas no monitoramento da classificação para dar aos Vice-Chefes as informações que eles precisam para exercitar a autoridade de classificação delegada a eles;
- implantar um conjunto renovado de políticas e diretrizes de classificação;
- criar um perfil de competência, reformulando o currículo e o programa de reconhecimento para os conselheiros de organização e classificação.

Fonte: Secretaria do Conselho do Tesouro do Canadá, Gabinete do Diretor de Recursos Humanos, *www.tbs-sct.gc.ca/chro-dprh/cla-eng.asp*, consultado em 2009 de agosto.

Neste contexto, vale olhar para a experiência da Espanha que, além de fundir vários corpos, também moveu de um sistema de corpos para um sistema misto baseado em posições e corpos em 1984. A meta principal da reforma era tornar o sistema mais aberto e flexível reduzindo o poder dos corpos. Isto foi feito tornando a posição um elemento fundamental da gestão o de pessoal. Este sistema aberto coexiste com o sistema de carreiras previamente organizado por corpos, especialmente porque o recrutamento, por meio de concursos, ainda é organizado por corpos como antes. O sistema de 1984 permite o recrutamento externo baseado em corpos e a promoção interna aberta a diferentes corpos (com algumas limitações e exceções). O Estatuto Básico do Funcionário Público (EBEP) promulgado em 2007 não introduziu mudanças radicais na estrutura do serviço civil, mas permitiu às administrações públicas recrutar alternativamente para posições e não necessariamente por corpos. Um elemento importante do sistema é a exigência de desenvolvimento de inventários de posições para promover uma estrutura comum de recrutamento interno e mobilidade (ver Quadro 2.9).

Quadro 2.9. Espanha: Principais elementos da reforma do sistema de corpos de 1984

Em geral, as posições não são mais designadas a um corpo particular. Em princípio, os membros de qualquer corpo podem solicitar qualquer emprego se possuírem o nível educacional exigido (e em alguns casos o grau específico necessário para exercer a profissão, como médico ou arquiteto).

O corpo não é mais a base para o pagamento, que é relacionado principalmente à posição. A base salarial é a mesma para corpos do mesmo de nível educacional de entrada.

O corpo influencia a entrada na administração pública, mas nenhum corpo único pode autogerir o recrutamento, como anteriormente.

Os corpos que executavam funções semelhantes foram fundidos; por exemplo, vários corpos de controladores de impostos se tornaram um. Alguns desapareceram, embora mais de 200 corpos na administração central ainda seja um alto número. Corpos são considerados corpos "gerais" interministeriais, nomeados pelo Ministério de Administração Pública, ou "especiais", quando relacionados a uma profissão específica e atribuídos ao ministério pertinente.

As carreiras administrativas agora são baseadas em posições. Os servidores públicos podem solicitar posições mais altas internamente. Depois de dois anos na mesma posição, o nível da posição se torna um grau. Um funcionário público não pode ser nomeado para uma posição abaixo de dois níveis que o seu grau. Ao ocupar uma posição de nível mais baixo que a sua classificação, o funcionário recebe um suplemento de salário correspondente ao grau consolidado.

Carreira e forças reais dos corpos

Embora a legislação tenha tentado restringir o poder dos corpos, eles ainda têm um pouco de influência sobre a carreira e os salários dos seus membros. Há três aspectos principais:

- Corpo ainda pode obter favores (no alto nível) iniciais para seus membros. Os membros do corpo que precisam de grau universitário normalmente entram no nível 20, mas, nos corpos de alta influência, como gestores civis, diplomatas e controladores financeiros, a entrada no nível 26 ou 28 é comum.
- Corpo pode tentar restringir a entrada de membros de outro corpo nas "suas" posições, especialmente ao reservar posições para certos corpos por meio da aprovada "Relación de Puestos de Trabajo" (inventário de posições).
- Lobby dos corpos mais fortes pode criar postos para seus membros com o suplemento de posição mais alto possível. Embora o complemento por posição seja unido a características especiais de um posto em particular, na prática os corpos mais influentes têm os maiores suplementos por posição.

De certa forma, a procura por posições com níveis melhores e suplementos de posição constituem a real carreira dos servidores públicos, refletindo uma perspectiva hierárquica.

Quadro 2.9. Espanha: Principais elementos da reforma do sistema de corpos de 1984 (continuação)

Organizações baseadas na posição

O EBEP (2007) exige que a administração pública estruture sua organização por meio das Relaciones de Puestos Trabajo (inventários de posições) ou outros instrumentos semelhantes. Estes inventários devem incluir para cada posição:

- nome da posição;
- grupo ou grupos de servidores públicos que podem se candidatar para o emprego (grupos definidos pelo nível educacional precisam ter acesso à administração civil);
- em casos específicos, os corpos que podem se candidatar para a posição;
- sistema de seleção interna (competição ou designação livre);
- nível da posição (numa escala de 30 níveis); um complemento de nível será acrescentado ao salário de acordo com o nível;
- complemento de posição a ser acrescentado ao salário.

Por meio das posições, as organizações tentam evitar a rigidez ao manterem uma provisão legal que permite às administrações públicas nomearem funções de servidores públicos, tarefas e responsabilidades diferentes das correspondentes às suas posições.

Processo duplo para entrar no serviço público e ocupar um cargo

1. Recrutamento externo, por corpo (para posições de nível entrada): O acesso externo à administração civil ocorre por meio de concursos públicos diferentes para cada corpo. Os servidores públicos podem competir para entrar em um corpo diferente num processo fechado com alguns postos reservados para servidores públicos de carreira (um processo chamado promoção interna).
2. Preenchimento de posição (recrutamento interno entre servidores públicos depois do nível de entrada): As posições a serem preenchidas são anunciadas internamente e uma competição baseada no mérito é feita para escolher os candidatos. Para posições no topo da administração pública (nível 30) e para outras posições muito específicas é possível escolher livremente entre os servidores públicos. Os critérios de seleção e o sistema a ser usado estão definidos na Relación de Puestos Trabajo (inventário de posições).

Fonte: Informação fornecida por Xavier Sisternas, o representante da Espanha no time da *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo do Brasil*.

O serviço público nacional francês oferece outro exemplo útil para o Brasil.[12] Na França, em paralelo com a racionalização dos corpos profissionais, a noção de *métier* ou ocupação foi introduzida como base para administrar os elementos principais da carreira e prover mais fluidez dentro do sistema. Aspectos essenciais da gestão de recursos humanos como alocação, avaliação de desempenho, promoção e remuneração serão mais unidos ao *métier* e menos ao estatuto dos corpos. Embora seja muito cedo para avaliar os

resultados da reforma, os profissionais concordam que é um passo crucial na modernização do governo (ver Quadro 2.10).

Quadro 2.10. França: *Répertoire interministériel des métiers de l'État* (RIME)

O RIME foi lançado em 2006. Este é um índice interministerial de ocupações estatais. Todos os trabalhos são indexados, incluindo os ocupados por pessoal contratual. Este é um modo de reunir a função e a ocupação e montar uma nomenclatura comum. Ele identifica 23 funções comuns divididas em estratégicas, operacionais e apoio. Agregados a estas funções existem 236 cargos de referência que são descritos no RIME. Ministérios individuais podem usar as descrições dos cargos de referência para identificar e classificar os trabalhos dentro das suas próprias estruturas. Os cargos de referência também ajudam a preparar os perfis de trabalho e descrições de cargo que podem ser usados como base para a avaliação de desempenho.

O RIME foi bem recebido e os ministérios o estão implantando. Ele permitiu uma mudança da gestão de pessoal para gestão de recursos humanos baseada na análise das necessidades e competências exigidas. O RIME reforça a alocação de pessoal baseada na análise das necessidades de competências e aumenta a mobilidade entre departamentos, tornando possível identificar recrutamentos potenciais. Assim, há uma melhor segmentação entre o recrutamento e a correspondência de cargos e pessoas baseada nas necessidades operacionais dos ministérios. Os treinamentos também podem ser organizados ao redor das competências necessárias para os cargos de referência.

Dois exemplos de como o RIME foi aplicado estão delineados abaixo.

Profissionalismo na carreira: setor de finanças

Um grupo de trabalho interministerial de gestão de recursos humanos desejava profissionalizar tais carreiras usando treinamento, recrutamento, planos de carreira e mobilidade contínuas. Para este propósito, ele identificou necessidades de competências e atualizou as carreiras financeiras no Répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME). Em junho de 2008, o Diretório de Orçamento lançou o trabalho destinado a:

- identificar todos os cargos e traçar os perfis das funções financeiras;
- deixar claras as necessidades de tais cargos em termos de mudanças de escopo das atividades;
- criar um índice de cerca de 20 cargos financeiros em conjunto com todos os ministérios a serem incluídos no RIME a partir de 2009;
- projetar e implantar um plano de ação de curto e médio prazo para melhorar o recrutamento e treinamento e diversificar os planos de carreira dentro de governo.

O trabalho é conduzido por um comitê que inclui diretores de assuntos financeiros, controladores de orçamento e contadores, e representantes do Diretório de Finanças Públicas, Diretório de Pessoal e Adaptação para o Ambiente Profissional e o Diretório para Gestão e Serviço Público.

Quadro 2.10. França: *Répertoire interministériel des métiers de l'État* (RIME) (continuação)

Carreiras no ministério da agricultura e pesca: o papel do Observatório de Missões e Carreiras

Para desenvolver o seu trabalho em carreiras, o ministério confiou no trabalho conduzido pelo Observatório de Missões e carreiras (*Observatoire des missions et métiers* – OMM) criado em 2000.

O OMM é responsável pelo desenvolvimento das missões de governo nas áreas ministeriais e seus impactos nas carreiras. Por exemplo, o OMM produz estudos em perspectiva de grandes carreiras com o envolvimento de um comitê dirigente de estudos composto de pessoal pertinente. O OMM também produz estudos horizontais sobre as mudanças nas carreiras e competências ou estudos sobre mobilidade e planos de carreira. Todos os estudos terminam com recomendações que visam acompanhar as mudanças nas missões ou organizações com mudanças na gestão de recursos humanos.

O trabalho do OMM é usado pelo ministério para avaliar melhor as necessidades futuras em termos de quantidade de força de trabalho e competências e suas estratégias, especialmente para melhorar a gestão de recursos humanos nas áreas de recrutamento, treinamento inicial e contínuo e planos de carreira.

Primeiro, as descrições dos cargos presentes e futuros ajudam a tornar os cargos mais conhecidos fora do ministério. Elas também são usadas como uma grade de referência para entrevistas de contratação e reuniões anuais de avaliação de desempenho.

Segundo, o trabalho do OMM é usado para treinamentos permanentes dos institutos de formação sob-responsabilidade do ministério e para projetar políticas globais de treinamentos permanentes.

Terceiro, o trabalho é usado para propósitos de mobilidade e descrição de cargos, especialmente para cargos abertos à mobilidade interna.

De maneira geral, a Secretaria Geral do Ministério assegurou que há algum acompanhamento das recomendações do OMM por meio do estabelecimento de grupos responsáveis por planos de ação concretos, o que é especialmente importante nas áreas de recrutamento, treinamento permanente e planos de carreira.

Fonte: Ministério do Orçamento, Contas Públicas e da Função Pública da França (2008a), *Relatório anual sobre o estado do serviço públic : polícias e práticas* (*Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Politiques et pratiques 2007-2008)*, Vol. 2, pp. 65-68, Paris.

Os exemplos franceses e espanhóis mostram como os sistemas existentes que não proviam muita extensão para a administração ativa de recursos humanos podem evoluir para incluir novos elementos que melhoram a mobilidade e abrem as estruturas de carreira. Eles também ilustram uma aproximação pragmática para reformar uma esfera que é tecnicamente e politicamente muito complexa de mudar. A abordagem feita em ambos os países foi modificar e acrescentar novos elementos aos sistemas existentes para ganhar flexibilidade ao invés de tentar introduzir um sistema completamente diferente.

Desenvolver um sistema de classificação de cargos

O serviço público brasileiro também precisa de um meio padrão de avaliação de cargos para fins de remuneração e classificação, a fim de introduzir mais transparência no sistema de remuneração e avançar para uma gestão mais eficiente dos níveis relativos de remuneração. Um princípio fundamental da organização deve ser a adequação de todos ou da maioria dos cargos em um sistema comum de classificação para definição de níveis e remuneração e uma estrutura comum de competência para fins de recrutamento, seleção e desenvolvimento de equipe. O princípio básico da classificação de cargos é que cargos similares com funções, desafios e condições de trabalho equivalentes devem ter remuneração equivalente (uma exigência constitucional – Artigo 39, §1). Um sistema de classificação de cargos ajudaria a afastar o foco dos trabalhos individuais e a quebrar demarcações. Apesar de carreiras técnicas, profissionais e científicas especializadas serem naturalmente específicas para certos ministérios ou agências, elas também devem ser classificadas dentro da estrutura comum.

Os países membros da OCDE oferecem numerosos exemplos de métodos e normas de classificação de cargos utilizados no serviço público. Por exemplo, a Suécia utiliza um sistema de classificação de cargos para permitir comparações de remuneração entre uma ampla gama de órgãos estaduais que estabelecem a remuneração de modo independente. Cada cargo é classificado por conteúdo com um código de três dígitos (família, classe e tipo) e um código de um dígito para o nível funcional.

A classificação de cargos é sempre uma questão sensível. A criação de uma comissão interministerial para supervisionar o processo, com assistência técnica externa e independente, é fortemente recomendada. A custódia central do sistema é necessária para manter a sua integridade. Esta função geralmente é realizada pela agência central de gestão de recursos humanos. Por exemplo, nos Estados Unidos, o Escritório Federal de Administração de Pessoal é responsável pelas normas de classificação e orientação para órgãos do governo federal sobre a aplicação da metodologia de classificação.

As classificações de cargo devem ser integradas em uma tabela de remuneração comum, que deve ser a mais simples e curta possível. A Tabela 2.1 apresenta um exemplo do serviço público espanhol.

Ter oportunidades abertas de progressão na carreira

As mudanças já sugeridas devem ir de modo considerável em direção à abertura de oportunidades de mobilidade e progressão de carreira no serviço público brasileiro. Além disso, as oportunidades de carreira profissional devem ser melhoradas. Possibilidades reais de carreira devem ser criadas, na medida do possível, junto com um sistema de seleção competitiva interna para promoção. Isto melhoraria as estruturas de incentivo e forneceria mecanismos para incentivar o desempenho.

Dois princípios essenciais a ser adotados neste contexto são uma pirâmide de carreira – nem todos podem ser promovidos – e, correspondentemente, menos ênfase em antiguidade como base para subir na carreira na medida em que melhores estruturas de carreira sejam introduzidas.

Tabela 2.1. Visão integrada dos corpos, cargos e salários no serviço civil espanhol após a reforma de 1984 (simplificada). Exemplo com corpos e cargos pertencentes ao grupo A1

	Recrutamento externo		Carreira interna		
	Grupo de acordo com o nível educacional exigido	**Corpos**	**Variação de níveis[1]**	**Típicos cargos disponíveis**	**Exigências do cargo (declaradas em RPT)**
Corpos e cargos	A1[2]	- Advogados - Diplomatas - Administradores civis - Inspetores fiscais - Outros	20° ao 30°	30°: Vice-Diretor Geral, Conselheiros Seniores,... 29°... 28°... ... 20°...	Aberto a todos os servidores públicos do grupo A1 Aberto a diplomatas e administradores públicos com licenciatura em Direito Aberto a...
Salários dos cargos	Salário base A1, o mesmo para todos os corpos do grupo A1: EUR 13 893	De EUR 5 537 (nível 20) a EUR 12 200 (nível 30) por ano	De EUR 9 000 a EUR 41 000 ao ano, aproximadamente		
	Salários-base, em relação ao grupo, são os mesmos em todas as administrações públicas	*Nível de suplementos: o mesmo em todas as administrações públicas*	*Suplemento de cargo: decidido por cada administração pública; na administração central, autorizado por uma comissão presidida pelo Ministério das Finanças[3]*		

Observação: Salários anuais de 2009, sem dois pagamentos anuais adicionais, e sem antiguidade (triênios) e productividad (remuneração variável).

1. Teoricamente, cada novo funcionário público deve ser alocado para um cargo no nível inicial do seu grupo, isto é, servidores públicos do grupo A1 devem começar no nível 20. Na prática, a situação é bem diferente.

2. Existem cinco grupos, de acordo com o grau educacional necessário para entrar: A1, A2, B, C1, C2.

3. Comision Interministerial de Retribuciones (Comissão Interministerial de Salários).

Fonte: Fornecido por Xavier Sisternas, o representante da Espanha na equipe da no time da *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo do Brasil*.

Conforme observado anteriormente, diferentes mecanismos de progressão na carreira existem nos países membros da OCDE. Muitos, em particular nos sistemas baseados em carreira, diferenciam os aumentos por antiguidade na remuneração (correspondendo a diferentes níveis de remuneração para a mesma posição ou "classe") e mudanças de cargos, isto é, alterações no nível de responsabilidade. Este princípio deveria guiar as reformas no Brasil hoje.

Sistemas mais fortemente baseados na carreira, como na Irlanda e no Japão, têm uma série de graus de promoção, com a entrada no serviço público principalmente na categoria de base e promoção baseada numa seleção interna competitiva (embora a transparência do processo de seleção interna competitiva possa às vezes ser aprimorada). Diferentemente do atual sistema de níveis de remuneração nas carreiras no Brasil, os níveis de promoção implicam no aumento dos níveis de responsabilidade e numa estrutura piramidal, com menos vagas disponíveis conforme a hierarquia aumenta. Tais sistemas oferecem uma perspectiva de carreira clara e são compatíveis com a gestão por desempenho e por competência, desde que a promoção esteja ligada a estes.

No entanto, tais sistemas podem reduzir a flexibilidade do recrutamento de fora do serviço público nos níveis superiores. Para superar essa desvantagem potencial, a Irlanda abriu o recrutamento para candidatos externos em determinados níveis seniores importantes na estrutura de carreira. O governo brasileiro já possui flexibilidade suficiente para trazer pessoas para cargos administrativos seniores de fora do serviço público. Essa possibilidade deve ser mantida dentro de um sistema de carreira aprimorado e com mais procedimentos transparentes de recrutamento.

Uma opção diferente para o reforço da dimensão de carreira é enfatizar cargos como bases da gestão de carreiras e emprego, como na Austrália, Holanda e nos países nórdicos. Em vez de níveis ou escadas de promoção, as pessoas progridem competindo por um cargo adequado em um nível superior. Elas também podem progredir em suas carreiras ao se candidatarem a um cargo diferente no mesmo nível a fim de expandir suas capacidades. Sistemas baseados em cargos podem ter estruturas que facilitam a progressão na carreira. Por exemplo, a maioria dos grupos de trabalho no serviço público canadense possui uma série de níveis, exigindo diferentes graus de experiência e conhecimento. A progressão de carreira no Canadá ocorre primeiro lateralmente por meio do desenvolvimento ou para cima por meio de uma nomeação divulgada ou não (ver Quadro 2.11).

Qualquer que seja a abordagem, o governo brasileiro deveria introduzir um processo de nomeações internas que permita aos servidores públicos concorrerem por certos cargos sem terem de se submeter a um concurso público que testa habilidades acadêmicas básicas. O exemplo da Espanha (ver Quadro 2.9) ilustra uma possível combinação de concursos externos para determinados cargos e concursos internos para outros. Tais processos, que existem em muitos países membros da OCDE, são baseados em mérito com procedimentos de seleção transparentes e objetivos. Eles normalmente são supervisionados por uma comissão de nomeações do serviço público de algum tipo e geralmente há uma via de recurso em caso de insatisfação com o processo. O sistema de carreiras no serviço público canadense mostra como uma combinação de nomeações externas e internas baseadas no mérito administradas por uma agência independente a fim de preservar o mérito e o apartidarismo (ver Quadro 2.11). Entretanto, antes de ir nessa direção, é necessário que todos os processos de controle estejam em vigor para que haja total transparência.

Quadro 2.11. Sistema de carreiras no serviço público canadense

Todas as nomeações externas ou internas do serviço público são feitas pela Comissão de Serviço Público (CSP), uma agência independente cuja função é garantir o mérito e o apartidarismo no serviço público. A autoridade para fazer nomeações tem sido amplamente delegada pela CSP aos vice-ministros. Um processo de nomeação externo é aberto a todas as pessoas, independentemente de serem ou não servidores públicos. Um processo de nomeação interna é aberto apenas para pessoas empregadas no serviço público. Ao fazer uma nomeação, a CSP ou um vice-ministro podem utilizar um processo de nomeação anunciado ou não anunciado. Um processo de nomeação anunciado, onde mais de uma pessoa é levada em consideração, é uma prática normal no serviço público canadense. Nomeações não anunciadas podem ser usadas apenas quando necessárias e devem ser apoiadas por uma rigorosa demonstração de como a escolha de um processo não anunciado respeita os valores efetivos de justiça, transparência, acesso e representatividade. Algumas das situações que podem levar a uma nomeação não anunciada incluem nomeações temporárias, nomeação de um encarregado para seu cargo reclassificado, programas organizacionais de desenvolvimento profissional, especialização de uma pessoa a ser nomeada, nomeação para um grupo profissional onde há escassez e nomeação de uma pessoa membro de um grupo sub-representado de equidade de emprego. A escolha de um processo de nomeação também deve ser coerente com o plano de recursos humanos da organização

A nomeação para ou dentro do serviço público é feita para um determinado cargo, dentro de um determinado grupo ocupacional em um determinado nível. A maioria dos grupos de trabalho no serviço público canadense tem uma série de níveis, exigindo diferentes graus de experiência e conhecimento. Cada nível possui uma faixa salarial. O período de aumento de remuneração pode variar de acordo com a ocupação; o mais comum é o de 12 meses. Essencialmente, a progressão de carreira ocorre lateralmente por meio do desenvolvimento ou para cima por meio de uma nomeação anunciada ou não anunciada.

Os vice-ministros devem respeitar as políticas de nomeação da CSP no exercício de sua autoridade delegada de nomeação e prestam contas à CSP pelas decisões de nomeação que fazem por meio de mecanismos como monitoramento, relatórios, estudos, auditorias, inquéritos e ações corretivas. Por exemplo, a CSP pode limitar ou retirar a autoridade delegada de um vice-ministro. Por sua vez, a CSP é responsável perante o Parlamento pela saúde e integridade do sistema de nomeação no serviço público.

Fonte: Comissão de Serviço Público do Canadá, Carreiras no Serviço Público Federal, *http://jobs-emplois.gc.ca/centres/experience-eng.htm*, consultado em dezembro de 2009.

Algumas mudanças devem ser feitas no sistema DAS a fim de melhorar as oportunidades de carreira, tais como as recomendadas no Capítulo 4. Reintegrar os níveis administrativos e técnicos do sistema DAS na estrutura normal de carreiras permitiria desenvolver o tipo de estrutura de carreiras acima descrito. Além disso, as oportunidades para os servidores públicos de serem promovidos para os níveis de gerência sênior devem ser aprimoradas por meio da introdução de um sistema de seleção mais transparente e que não dependa de aprovação política e da criação de uma categoria especial de trabalho para os gerentes sênior.

Finalmente, a lógica atual para a existência de cerca de 50 000 funções Comissionadas para as quais as nomeações são discricionárias realmente não é aceitável do ponto de vista de uma boa governança. É possível que algumas categorias de funções

tenham solicitado aumentos salariais, mas estes devem ser feitos dentro do sistema de carreiras e as nomeações para esses cargos devem ser implantadas por meio de processos regulares. Assim, é necessário que as funções Comissionadas sejam reintegradas no sistema renovado de carreiras. Por motivos políticos, isto pode ter que ser implantado por meio da não renovação das saídas por aposentadoria.

2.3. Adquirindo capacidade de pessoal e talentos

A experiência dos países membros da OCDE

Trabalhar para o governo difere em um aspecto importante de outras formas de trabalho. A lealdade primária do funcionário público é com a democracia e a legalidade. O funcionário público trabalha para o Estado e para os cidadãos, representados pelo governo devidamente eleito, mas é obrigado a servir a qualquer partido eleito igualmente da melhor forma, e implantar qualquer política e estatuto legalmente adotado com a mesma lealdade. Esta especificidade se reflete no regime especial para os servidores públicos, existente em todos os países membros da OCDE, incluindo mecanismos de recrutamento que tendem a serem relativamente mais protetores do mérito e da transparência.

Para essa proteção da transparência e do mérito, no entanto, a crescente diversidade de atividades públicas e o aumento dos requisitos de desempenho colocaram novas pressões sobre o sistema de recrutamento, para o qual os países têm ajustado de forma diferente. Além disso, mesmo a modalidade de recrutamento nos países membros da OCDE compartilhando uma série de valores e objetivos centrais, elas variam consideravelmente dependendo do contexto histórico, político e social específico do país e especialmente de quão centralizada ou descentralizada é a gestão dos recursos humanos públicos. Estas modalidades são consideradas como sendo adequadas e apropriadas pelos países que a adotaram.

Recrutamento e promoção baseados no mérito

Todos os países democráticos têm regras – normalmente em seus documentos constitucionais – que se destinam a assegurar que os servidores públicos sejam selecionados por motivos justos e objetivos e para evitar todas as formas de patronato, tanto pessoais como políticas. Os processos utilizados para alcançar estes objetivos têm mudado efetivamente ao longo do tempo. Os concursos públicos têm sido complementados com testes de habilidades e aptidões e o foco mudou do diploma formal para as competências atuais.

A Suécia pode ser usada como exemplo. Em 1634, foi um dos primeiros países a adotar o princípio da nomeação e promoção por mérito numa tentativa de impedir o patronato real. O princípio do mérito costumava ser formulado como “habilidades e méritos” e este princípio tornou-se profundamente internalizado tanto nos valores essenciais do serviço público como na compreensão da sociedade sueca.

O sistema tornou-se muito formal ao longo do tempo. As “habilidades” passaram a ser identificada com diplomas de ensino formal e os “méritos” com anos de serviço ao governo nacional. Em 1974, uma emenda constitucional alterou a redação para “razões objetivas, tais como habilidades e méritos”. Isto tornou possível considerar o desempenho e as experiências anteriores na iniciativa privada e utilizar métodos de teste reconhecidos

profissionalmente. Além disso, ficou explícito nos textos preparatórios que a senioridade só deve ser levada em consideração se os dois candidatos forem considerados igualmente qualificados.

Recrutando para cargos públicos

As modalidades e procedimentos de recrutamento para o emprego público são normalmente mais formais e burocráticas do que no setor privado.[13] As principais causas são, como no Brasil, a intenção de impedir o patronato pessoal e político e garantir que a seleção para recrutamento se baseia em razões justas e objetivas.

As administrações públicas nos países membros da OCDE se afastaram ou estão se afastando da simples observação do mérito formal e da utilização de provas escritas de habilidades de conhecimento e competências. As principais razões são o foco mais forte sobre a melhoria do desempenho e qualidade dos serviços e a necessidade de melhorar a busca de pessoas com as habilidades e competências certas para os cargos. Hoje, eles enfrentam a necessidade que as empresas privadas para encontrar e recrutar as melhores pessoas possíveis para posições diferentes e têm a mesma necessidade de reorientar o recrutamento quando a necessidade de capacidades e competências muda.

Organizando o processo de recrutamento

Mesmo se as políticas de recrutamento nos países membros da OCDE compartilham uma série de objetivos e valores centrais, seus mecanismos de recrutamento variam amplamente. Uma área importante é o nível de descentralização do recrutamento, que varia de estritamente centralizado para amplamente descentralizado. No entanto, a maioria dos países com servidores públicos efetivos tendem a ter um sistema centralizado ou relativamente centralizado.

Na Bélgica, todos os administradores são obrigados a usar o escritório federal de seleção (*Bureau de séléction de l'administration fédérale*, SELOR) como sua agência de recrutamento de servidores efetivos, mas a maioria também usa a SELOR para o recrutamento de outros trabalhadores. A Irlanda também tem um sistema baseado em carreiras, mas um sistema de recrutamento mais descentralizado. O recrutamento de servidores efetivos na administração pública é administrado pelo Serviço Público de Nomeação (*Public Appointment Service* – PAS). O PAS também realiza concursos para níveis superiores do governo local, para o setor de saúde (incluindo médicos especialistas, gestores, enfermeiras e servidores), para a polícia e outras agências do Estado. Também realiza buscas mais executivas com recrutamento personalizado.

A Irlanda difere da Bélgica por ter um quadro de descentralização. Os departamentos e órgãos do governo podem gerenciar o seu próprio recrutamento desde que o PAS acredite que eles são suficientemente competentes e que respeitem o Código de Práticas de recrutamento do governo. É espero que este seja um processo de aprendizagem e leve ao gerenciamento de uma parte crescente de recrutamento a nível descentralizado. A vantagem deste sistema é que separa a definição de função padrão de uma prestação de serviço efetiva. Isso torna possível combinar a garantia de um processo adequado de recrutamento com um ambiente competitivo para os serviços de recrutamento.

Uma crítica recorrente nos países com funções de recrutamento centralizado como a Bélgica e a Irlanda é a duração do processo de recrutamento. O tempo necessário parece depender, a julgar pelas análises da OCDE das administrações públicas da Bélgica e

Irlanda (OECD, 2007a; OECD, 2008a), de três fatores. Primeiro, o processo interno na organização recrutante leva tempo (autorizar o recrutamento e especificar os perfis de competências). Em segundo lugar, avaliar um grupo relativamente grande de candidatos por meio de um processo com base no tratamento justo e equitativo exige uma quantidade de tempo considerável. Em terceiro lugar, a duração total dos concursos públicos significa que eles não podem ser realizados com muita frequência, e os recrutadores podem ter que recorrer às reservas de recrutamento (classificação do último concurso público). Muitos desses candidatos podem, contudo, ter obtido outro emprego no período.

O tempo necessário para a preparação pode ser encurtado por um melhor planejamento da força de trabalho e gestão por competências sistemática. Realizar uma pré-seleção antes da parte do processo que demanda mais recursos pode encurtar o tempo necessário para analisar os candidatos, como é o caso de recrutamento para o serviço de estrangeiros na Suécia. A primeira seleção é baseada na própria candidatura, nas experiências do candidato e suas conquistas acadêmicas. Apenas 10% dos candidatos vão para a próxima fase do processo de seleção. Concursos públicos mais claramente focados em perfis de competências específicos também podem reduzir a duração total dos concursos.

Uma crítica recorrente das funções do recrutamento descentralizado é que estas podem aumentar os custos de transação. Elas também são mais opacas, uma vez que é mais difícil para as pessoas interessadas saber quais os órgãos que estão recrutando e quando. A Noruega lidou com este problema por meio de um site em que todos os organismos públicos devem publicar os anúncios de emprego com os critérios de recrutamento.

Usando outros servidores além de servidores públicos efetivos

A maioria dos países membros da OCDE têm estatutos abrangentes que regulam o conteúdo dos contratos trabalhistas dos servidores públicos. Os estatutos podem prever a posse (ou seja, o emprego vitalício com demissão apenas em casos de mau comportamento) ou emprego por tempo indeterminado. Estes estatutos foram originalmente concebidos para atender às funções do governo central e o exercício da autoridade pública. O crescimento da produção de serviços e o foco maior sobre o desempenho durante a última metade de século desafiaram estes arranjos e diferentes países membros da OCDE optaram por enfrentar o desafio de diferentes maneiras.

Alguns acharam conveniente ter uma forma secundária de emprego mais semelhante ao emprego privado. Por exemplo, na Alemanha, a força de trabalho pública ativa é constituída por servidores públicos efetivos (*Beamte*) com uma regulamentação legal das condições de emprego e por servidores públicos (*Angestellte*) com contratos trabalhistas normais. Não existe uma delimitação clara entre os dois grupos e eles podem até certo ponto ser utilizados para as mesmas tarefas. As principais funções do governo e todas as formas de exercício do poder público são, contudo, reservados para os servidores públicos efetivos. Um terço da força de trabalho alemã é de servidores públicos efetivos, enquanto o restante são servidores públicos regidos por contratos trabalhistas tradicionais.

Outros países membros da OCDE, ao contrário, tentaram tornar os seus estatutos de serviço público mais flexíveis ou limitar seu alcance. Essas reformas foram extensas na Nova Zelândia e nos países nórdicos, onde as condições de emprego para quase toda a força de trabalho pública são regidas por contratos individuais e/ou acordos coletivos.

Todos os países membros da OCDE permitem o emprego temporário para diferentes tarefas como um aumento temporário na carga de trabalho, um projeto específico ou um substituto para um servidor público saindo do serviço público. As regras exatas em torno do trabalho temporário variam. Não é possível discernir as tendências de aumento ou diminuição da quantidade de empregos temporários.

A contratação de trabalhadores temporários é normalmente menos burocrática e mais descentralizada do que o recrutamento vitalício ou para um período indeterminado. Há, portanto, um claro risco de que ela se torne uma forma de evitar os concursos públicos, e muitos países membros da OCDE estão tentando melhorar os mecanismos de recrutamento e gestão desta parte da força de trabalho pública.

A administração pública belga provê um conjunto de exemplos. Não há regulamentação legal do procedimento de seleção do pessoal temporário. O governo federal usa a mesma agência de recrutamento (SELOR) de servidores públicos efetivos. A administração flamenga criou sua própria agência de recrutamento, que trabalha de forma muito semelhante à SELOR. A Região de Bruxelas anuncia todos os cargos temporários e tem um processo de recrutamento aberto. A Comunidade Francesa também tem um processo de recrutamento aberto com júris que propõem seleções. Em todas as administrações belgas os critérios de recrutamento de trabalhadores temporários têm evoluído de forma significativa para o aumento da utilização de critérios de competência.

Usando prestadores de serviços externos

O recrutamento de novos servidores não é a única forma de a administração pública adquirir novas capacidades e competências. Para grande parte das suas atividades ela pode optar entre recrutar ela mesma o pessoal ou contratar um prestador de serviços externo. Os principais motivadores são a necessidade de obter acesso à gestão especializada e às habilidades e competências especializadas e se beneficiar das vantagens de escala que um prestador de serviço especializado pode oferecer especialmente no que diz respeito à gestão de recursos humanos. Na verdade, nenhuma organização hoje é capaz de realizar todas as funções de produção sozinhas e têm que confiar em certa medida em serviços externos, e as administrações públicas não são exceções (o Capítulo 1 também aborda este aspecto).

A experiência dos países membros da OCDE indica que todas as administrações públicas podem se beneficiar cooperando com organizações sem fins lucrativos e empresas privadas. A terceirização (não a que se refere à mão de obra alugada, mas às firmas contratadas para o fornecimento de mercadorias e serviços, ver Capítulo 1) pode contribuir para uma administração pública mais eficiente e serviços públicos mais flexíveis e com maior qualidade. Todos os países membros da OCDE usam a terceirização de insumos de serviços, apesar de ocorrer em graus variados, e vários países também contam com organizações não públicas para fornecimento de serviços públicos à população.

O uso de prestadores de serviços externos leva a um tipo diferente de relação de contratação e cria o risco de dependências com custos crescentes. Administrar a escolha entre organizar um serviço interno e contar com um prestador de serviços externo exige uma política apropriada de compras e administrar as relações com os fornecedores externos exige novas competências de gestão. A terceirização, portanto, não deve ser vista como uma solução comum para os problemas de qualidade e eficiência.

A experiência dos países membros da OCDE também revela diversos elementos que podem complicar ou limitar a terceirização. As administrações precisam reter competência interna suficiente para serem capazes de buscar serviços de maneira eficiente. A terceirização nunca deve se tornar tão extensa que transgrida o limite de aderência das administrações aos procedimentos adequados e à legalidade no exercício de autoridade pública e uso de recursos públicos. As diferenças nos acordos e condições de contratação entre as administrações públicas e as empresas privadas, e os diferentes sindicatos para empregados privados e servidores públicos, podem gerar resistência em utilizar prestadores de serviços externos ao invés de contratar mais empregados.

A situação no Brasil

No Brasil os modelos de recrutamento organizam a força de trabalho federal de acordo com as diferentes categorias de empregados e cargos. Estas categorias variam muito. A maior parte está ligada a uma organização especifica enquanto outras são transversais e oferecem acesso a cargos em uma séria de organizações. Alguns são bastante amplos e oferecem oportunidades para carreiras funcionais, enquanto outros são destinados a funções específicas e proveem apenas progressão salarial. A presente série de carreiras é descrita de maneira mais cuidadosa na Seção 2.2.

Seleção baseada no mérito para o emprego público

O Brasil começou a implantar o recrutamento baseado no mérito na administração federal antes dos anos 30, mas para um número limitado de cargos até que isto se disseminasse nos anos 90. O principio parece ter sido internalizado pelos brasileiros. Também há indicações claras de que o Brasil precisa manter este conceito a fim de prevenir a expansão do patronato pessoal e/ou político. A presente interpretação reforçada pelos tribunais da clausula constitucional com testes de conhecimento acadêmico definidos de forma limitada parece, entretanto, desnecessariamente restritiva.

Recrutamento para o emprego público

A seleção para o emprego público no Brasil é normalmente feita por meio de concursos formais abertos a todas as pessoas que preencham os requisitos básicos para contratação na categoria em questão. Há um concurso específico para entrada em cada categoria. Um funcionário público que passou em um concurso para uma categoria especifica tem de passar por novo concurso se quiser mudar para uma função em outra categoria.

Os concursos parecem ser relativamente rudimentares na maioria dos casos devido à interpretação restritiva da clausula constitucional relevante. Cada categoria tem uma base de conhecimento específica exigida daqueles que tem os cargos correspondentes. Quando uma entidade pública recebe permissão para preencher uma vaga, ela precisa se remeter ao perfil de conhecimento exigido para aquela categoria especifica. A avaliação que diz se o candidato tem as habilidades e aptidões exigidas têm de ser realizada, na medida do possível, por meio de um teste escrito, que se restringe em vários casos a questões de múltipla escolha que avaliam o conhecimento acadêmico.

Estes testes normalmente significam que os candidatos têm que provar que seu conhecimento preenche o perfil para a categoria especifica para a qual eles se candidataram. Os concursos para categorias mais qualificadas também podem, entretanto,

envolver avaliação das competências. No concurso para "Especialistas em Gestão e Política Pública", por exemplo, é solicitado que os candidatos façam uma análise escrita de um estudo de caso ou escrevam um ensaio. Porém, o Brasil parece usar os métodos modernos de teste de habilidades e aptidões com menor frequência do que os países membros da OCDE ou o setor privado. A experiência anterior não é levada em conta, a não ser se for parte dos requisitos básicos para a entrada em uma categoria especifica.

Uma avaliação completa da adequação e conveniência deste sistema de concursos para entrada no emprego público precisa tratar do complexo conjunto de carreiras no Brasil. É evidente que o atual sistema atende a exigência primária de prevenir o patronato e assegurar um processo objetivo e transparente de acesso ao emprego público. É ao mesmo tempo razoável concluir que o sistema é menos adequado em assegurar que a administração federal tenha acesso aos melhores servidores possíveis para o preenchimento das obrigações e funções públicas.

Os aproximadamente 22 000 cargos DAS, dos quais mais que 4 000 são considerados cargos de gestão e gestão sênior (ver Capítulo 4) são uma exceção importante à transparência do processo de recrutamento do governo federal. A nomeação para um cargo DAS, e aparentemente para outras categorias de gestão sênior, é uma escolha do governo, apesar de em algumas partes do governo terem sido feitos esforços para profissionalizar o recrutamento para os cargos DAS. É principalmente feito entre os servidores do governo atual, mas também fora do governo (ver Capítulo 3). A gestão de gestores seniores é discutida de maneira mais extensiva no Capítulo 4.

Os cargos DAS permitem alguma flexibilidade em um sistema tão rígido de carreiras e planos de carreira permitindo que os talentos se desloquem rapidamente e abrindo cargos para entrada lateral no serviço público para servidores que estão fora do serviço público para certo porcentual de cargos. Esta flexibilidade, porém, não deve vir à custa de procedimentos de recrutamento transparentes. Os servidores em cargos DAS devem ser recrutados seguindo processos de recrutamento competitivos e transparentes. Estes processos devem ser diferentes daqueles que permitem a entrada no serviço público e devem ser baseados, principalmente, na competência. A fim de manter a flexibilidade do sistema, o órgão promotor do recrutamento pode fornecer uma lista dos candidatos com aptidões aceitáveis da qual o governo poderia escolher.

A organização dos concursos e classificações

Não há cronogramas fixos para a organização de concursos de entrada nas várias carreiras. Ao invés disso, a organização responsável pela gestão de uma categoria precisa pedir permissão para organizar um concurso quando ela considera ser necessário contratar mais servidores.

Embora seja um mecanismo seguro de controle, o controle de criação de cargos centralizado implica no risco de atrasos em atender a escassez de mão de obra e no acúmulo de mão de obra temporária. O estado de planejamento estratégico de recursos humanos na administração federal do Brasil é discutido no Capítulo 1.

A organização que abre um concurso normalmente usa um prestador de serviços externo para organizar e executar o concurso. Estes prestadores são escolhidos por meio de um processo público de licitação. Não há mecanismo central para vetar e certificar prestadores de serviços de concursos e cada organização contratante pode fazer sua própria seleção. A maioria das organizações que fornecem serviços de concursos são

universidades públicas ou fundações semipúblicas. A qualidade e adequação dos processos de licitação no Brasil não estão cobertas por esta análise da OCDE.

Emprego probatório

Toda contratação na administração federal do Brasil está sujeita a um período de três anos de experiência antes que o funcionário seja efetivado (ou seja, tenha direito ao emprego vitalício). O cancelamento da contratação antes do final deste período de experiência ou a não confirmação dos servidores no final do período de experiência é possível, mas não é fácil. A decisão do empregador pode ser contestada no tribunal como inconstitucional e o empregador pode, portanto, precisar de bases documentadas objetivas para sua decisão. Algumas organizações também usam um período probatório inicial de poucos meses (o que se aproxima mais do que é normalmente considerado como período de experiência no emprego). Entretanto, provavelmente é igualmente difícil encerrar a contratação durante ou ao final deste período visto que o uso do direito de encerramento poderia ser facilmente interpretado como uma forma de desvio das rígidas regras de seleção.

Usando prestadores de serviços externos

Foi observado anteriormente neste capítulo que a busca por insumos de serviços de organizações externas (isto é, terceirização – não aquela referente ao aluguel de mão de obra, mas como forma de firmas contratadas entregarem mercadorias e serviços) deu melhor acesso a competências especializadas e aumentou a flexibilidade do serviço público. Durante a presidência de Cardoso (1995-2002), a terceirização das funções de produção públicas foi um elemento principal da pauta da reforma. Não há dados que permitam uma avaliação da qualidade e conveniência daquelas políticas, mas parece razoável, dados os cronogramas, pressupor que eles foram introduzidos de maneira relativamente rápida nas organizações com experiência e competência limitadas para licitações de serviços. Considerando o nível relativamente alto de terceirização no governo atual (ver Capítulo 1), é provável que as recentes ondas de terceirização tenham serviços mais relevantes ao invés de insumos de serviços com baixa qualificação que são mais fáceis de monitorar do que tarefas mais complexas. Alguns mencionam que a terceirização é usada para burlar as legislações públicas de contratação e autorizações para contratar e, eventualmente, colocam pressão sobre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que autorize o recrutamento para substituir servidores contratados em regime provisório por servidores regulares. Ações parecidas nos países membros da OCDE resultaram em resultados menos favoráveis.

Apesar de alguns relatarem aumento continuo na terceirização (ver Capítulo 1), houve uma mudança recente em direção a políticas mais restritivas e recuperação de funções anteriormente terceirizadas durante a Presidência de Lula da Silva (ver Capítulo 1). Esta atitude mais restritiva também deve ser vista sob a luz da ênfase do Brasil nos concursos públicos como o único método de selecionar candidatos a empregos públicos. O uso de mão de obra fornecida por prestadores de serviços não públicos pode ser facilmente interpretado como uma forma de burlar as rígidas regras de seleção, especialmente se os processos de licitação forem menos formais do que os processos de recrutamento.

Sugestões para reformas futuras

As principais fraquezas nos atuais acordos do Brasil para aquisição de capacidade e talento da administração federal são:

- falta de uma estrutura de competência coerente e de competência e experiência com perfis de competência (ver Seção 2.1);
- estrutura fragmentada de carreiras levando a sobreposição e a um enfraquecimento da coerência dos acordos de contratação (ver Seção 2.2);
- interpretação desnecessariamente restritiva da exigência constitucional de recrutamento baseado em mérito e do uso de prestadores de serviços externos.

As competências e o conceito de gestão estratégica por competências são discutidos na Seção 2.1. Quando estes acordos de gestão são integralmente desenvolvidos, eles ligam as políticas de recrutamento de uma organização, suas seleções para contratação e suas políticas e programas de treinamento e aprimoramento de servidores a uma avaliação estratégica das necessidades de competência da organização ao longo do tempo. A administração federal do Brasil não será capaz de implantar este tipo de gestão avançada de recursos humanos sem também adotar métodos mais sofisticados de seleção para entrada no emprego público.

A atual estrutura de carreira vem evoluindo ao longo do tempo como resultado de reformas parciais consecutivas. É complexa e não sistemática. A estrutura atual é analisada na Seção 2.2, a qual também contém uma proposta para reorganizar as carreiras para que elas reflitam a estrutura de habilidades e competências da administração federal do Brasil.

Seleção baseada no mérito para o emprego público

O recrutamento baseado no mérito é um pilar necessário de uma administração pública moderna em um país democrata, conforme observado anteriormente. O elemento importante é a prevenção do patronato pessoal e político em relação à entrada na administração pública. Todos os cidadãos brasileiros devem, portanto, serem capazes de competir por um emprego público em pé de igualdade e sob seus méritos objetivos. As reformas futuras do processo para entrada no serviço público brasileiro devem ampliar e salvaguardar este princípio.

Apesar de bem recente, a implantação do princípio do mérito na administração federal do Brasil parece robusta, com grande carga de controle e fiscalização e mecanismos de recurso. Também parece haver uma forte sensibilidade pública à menor sugestão de que os princípios do mérito não tenham sido respeitados. A questão está mais relacionada à qualidade e a sofisticação de sua implantação do que à transparência ou ao princípio em si.

Há também, como demonstrado pelas práticas nos países membros da OCDE apresentadas acima, nesta seção, escopo para uma interpretação mais sofisticada e uma aplicação do conceito de mérito sem a necessidade de corrigir a Constituição. O recrutamento e a promoção devem continuar baseados em fundamentos documentados e objetivos, mas há espaço para uma interpretação mais ampla e um foco mais forte nas habilidades e competências.

Várias propostas são apresentadas nesta e nas seções anteriores para uma gestão por competências mais sistemática, incluindo o desenvolvimento de perfis e avaliações de competência. É razoável presumir, entretanto, que a implantação destas propostas e a garantia de que a administração federal tenha acesso aos melhores servidores possíveis seria difícil nos atuais modelos de recrutamento.

Quadro 2.12. Recrutamento no governo belga

A Bélgica oferece um exemplo de país com acordos de recrutamento relativamente sofisticados. O sistema de contratação é baseado na carreira e os servidores públicos são ou servidores públicos efetivos ou servidores contratados. O recrutamento para contratação efetiva deve, de acordo com a Constituição, ser baseado no mérito.

A forma básica de recrutamento para servidores públicos efetivos na Bélgica são os concursos públicos. Estes são baseados nas descrições de cargos e exigências de competências delineadas pelas organizações de recrutamento. Ao longo do tempo, o processo de recrutamento se deslocou dos longos concursos generalistas para um recrutamento baseado em perfis específicos de competência. Atualmente, a seleção está baseada em perfis genéricos de competência em apenas 10% dos casos e perfis específicos de competência em 90%.

Possuir um diploma pode ser um pré-requisito para participar de um concurso. A amplitude e a qualidade do histórico educacional afeta a avaliação de um candidato. Os inscritos que atendem estes requisitos participam de diferentes testes de habilidades, competências e atitudes. O conteúdo destes testes depende do tipo de posto e o critério de recrutamento e pode incluir um teste psicológico.

Em 90% dos casos os recrutamentos são baseados em seleções ranqueadas. A maior parte das administrações segue o ranqueamento, mas as administrações Flamengas e Holandesas combinadas fazem sua própria seleção final. As administrações podem delinear uma lista de reserva de candidatos para possíveis recrutamentos futuros.

Fonte: OCDE (2007a), *OCDE Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo: Bélgica*, OCDE, Paris.

Recrutamento para o emprego público

Há dois motivos convincentes para o Brasil aprimorar seus métodos de seleção ao invés de meramente testar conhecimentos.

A primeira é que meramente testar os conhecimentos não leva em conta toda a gama de méritos do candidato. Os candidatos com experiência, habilidades e aptidões superiores podem ser ultrapassados por candidatos com nada além de aptidão para bons resultados em testes escritos sob condições controladas. Alguém poderia até questionar se isto é compatível com uma avaliação justa e equitativa dos méritos dos candidatos.

A segunda é que a administração federal do Brasil precisa alvejar e comparar habilidades, aptidões e experiência a fim de desenvolver uma gestão estratégica por competências e aprimorar a qualidade do potencial humano da administração. Os atuais métodos pouco sofisticados criam um risco desnecessariamente alto de erros no recrutamento e é provável que cada organização tenha alguns servidores que não são adequados para as tarefas para as quais foram recrutados.

A questão chave na comparação de méritos relativos de diferentes candidatos é que todas as comparações deve se basear em fundamentos objetivos, isto é, em aspectos que sejam em geral reconhecidos como sendo relevantes para os cargos ou carreiras em questão. Além disso, todos os aspectos levados em conta precisam estar adequadamente documentados a fim de permitir auditorias após o processo de seleção. Estas duas exigências podem ser atingidas com o uso de métodos estabelecidos para teste das habilidades e atitudes dos candidatos contanto que os métodos sejam baseados em dados científicos sólidos e sejam geralmente aceitos pela comunidade de profissionais envolvidos. A experiência dos países membros da OCDE mostra que elas também podem ser atendidas por meio do uso de quadros de seleção, contato que estes sejam compostos por pessoas desinteressadas com integridade reconhecida e um histórico profissional apropriado.

É, portanto recomendado que o governo brasileiro examine os atuais acordos para concursos de entrada na administração federal e adote medidas para corrigi-los conforme necessário para permitir que as organizações que estão recrutando testem as habilidades e aptidões além do conhecimento e para permitir que experiências relevantes dos candidatos afetem as classificações no processo de contratação.

Além disso, procedimentos de recrutamento modernos e transparentes devem ser adotados para cargos DAS com seleção competitiva baseada na avaliação da experiência e das competências. Isto não significa necessariamente testes escritos, mas ao menos procedimentos abertos com painéis de recrutamento, ranqueamento dos candidatos para os cargos DAS de nível mais baixo e uma lista de candidatos considerados qualificados para o cargo.

Qualidade do recrutamento

As metas das atividades federais de recrutamento são assegurar que a administração tenha os servidores que precisa e que estes sejam recrutados da maneira apropriada. É igualmente importante garantir que as pessoas recrutadas tenham as competências, habilidades e aptidões exigidas para as diferentes partes da administração federal e que o recrutamento seja realizado em tempo oportuno para que os servidores estejam disponíveis quando necessário.

Os resultados adequados das atividades de recrutamento também dependem da conveniência da organização da força de trabalho em carreiras. A fragmentação desta estrutura é uma das principais fraquezas do sistema brasileiro. Uma reorganização das carreiras, substituindo as categorias orientadas pela organização por categorias orientadas pela competência melhoraria os resultados das atividades de recrutamento. Estas questões são discutidas na Seção 2.2 que também contém conclusões e recomendações que dizem respeito às carreiras.

Carreiras baseadas em competências e concursos que colocam mais peso nas competências, habilidades e aptidões trarão novas demandas nas organizações de recrutamento. Será necessário trabalho substancial para criar uma estrutura de competências que possa ser utilizada por toda a administração e para identificar as necessidades de competência de cada organização. Mais carreiras transversais implicarão em maior cooperação interorganizacional para determinar as necessidades de recrutamento e desenvolver perfis adequados de competência. O uso das classificações para os resultados dos concursos públicos faz com que seja possível complementar as seleções com as listas reservas de pessoas para quem pode ser oferecido emprego mais

tarde. Uma lista reserva não é a solução ideal visto que aqueles na lista podem não continuar disponíveis. Ela pode ainda facilitar o recrutamento oportuno e, portanto, deve ser possível usá-la com maior frequência. As listas reserva só devem ficar disponíveis durante um período limitado e nunca deve ser maior do que uma porcentagem razoável do número de pessoas diretamente selecionadas.

A organização dos concursos e ranqueamentos

A estrutura fragmenta de carreiras afeta a organização dos concursos e o ranqueamento dos candidatos. Os parâmetros de recrutamento são frequentemente regulados por estatutos específicos da organização e parece não haver legislação abrangente (além da Constituição).

A interpretação anteriormente recomendada, ampla e mais sofistica, do conceito de "mérito" permitiria que as organizações de recrutamento levassem as habilidades, aptidões e a experiência prévia em conta. Isto exigiria a capacitação em novas competências e capacidades nas organizações de recrutamento. As categorias específicas de organizações também seriam substituídas por categorias orientadas por competências para permitir mais categorias transversais. Será necessária mais cooperação entre as organizações para desenvolver uma estrutura de competências compartilhada e perfis de competência para as categorias transversais.

Se o Brasil aceitar e implantar estas recomendações, ele também precisaria fortalecer o nó da gestão central de recursos humanos. É, portanto, também recomendado que o governo brasileiro crie uma agencia central encarregada de desenvolver orientações para processos de seleção mais sofisticados e monitorar e dar apoio em sua implantação pela administração federal do Brasil. Ela também seria responsável pela estrutura compartilhada de competências e por dar suporte ao trabalho das outras organizações nos perfis de competência.

O Comitê de Nomeações Públicas, na Irlanda, e o Gabinete de Seleção Federal, na Bélgica, podem servir como modelos para tal agência, na medida em que estes países possuem sistemas baseados em carreiras relativamente centralizados (ver Quadro 2.13). Um órgão equivalente no Brasil poderia ser formalmente designado para gerenciar todo o recrutamento da administração federal. Ao mesmo tempo, ele deve ser capaz de delegar responsabilidade pelo recrutamento de servidores para categorias não transversais se e quando achar que uma organização tem a competência e capacidade necessárias para lidar com seu próprio recrutamento. Ela deve monitorar e avaliar a qualidade e conveniência do recrutamento delegado e ser capaz de rescindir a delegação se e quando necessário. Ela deve trabalhar conjuntamente com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) a fim de suportar uma orientação mais robusta por competências.

A prática atual de usar prestadores de serviços externos para a organização e implantação de concursos pode continuar. A transição para métodos de seleção mais sofisticados faz com que seja essencial garantir que tais prestadores de serviços sejam suficientemente competentes e confiáveis. É, portanto, recomendado que a agência central mencionada acima também esteja no comando para autorizar os prestadores de serviços permitidos a competir por contratos de seleção pública. Uma atualização destes serviços de recrutamento seria necessária.

A confiança nas autorizações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para organizar os concursos de recrutamento tem sérias desvantagens. Isso torna mais difícil para as organizações federais lidar com o planejamento do seu potencial humano e

assegurar com que ele seja adequadamente alocado. É, portanto, recomendado que o governo brasileiro divida os processos de controle central estabelecido do planejamento de concursos, assim os concursos podem ser organizados em um cronograma diferente daquele das autorizações para abertura de vagas. É também recomendado que o governo considere meios de fazer do recrutamento um processo mais contínuo, por exemplo, por meio de categorias mais transversais e cooperação cruzada entre as organizações aprimorada.

Quadro 2.13. Organização recrutante e processos na Bélgica e Irlanda

Na Bélgica, os critérios de recrutamento são acordados entre o SELOR (escritório de seleção federal) e a organização recrutante, e especificam as habilidades e os tipos de servidores que a organização quer recrutar. O SELOR anuncia a seleção, recebe as candidaturas, convoca os candidatos para exigências formais, administra os diferentes testes e exames e prepara uma lista de candidatos que passaram o processo de seleção e foram eleitos para o serviço público.

As principais vantagens do SELOR são seu profissionalismo e sua independência das organizações recrutantes. É uma agência de recrutamento moderna métodos de primeira qualidade. Ele desenvolveu experiência em certificação de competências e metodologias. Investiu em instalações e equipamentos modernos, tem desenvolvido o uso da Internet ativamente e pareceu estar liderando o desenvolvimento e uso de processos de recrutamento com suporte online. Foi fundada pelo orçamento federal e pode ampliar suas atividades sem mais fundos.

A Irlanda possui um sistema baseado em carreiras com um sistema de recrutamento mais descentralizado. O recrutamento de servidores públicos efetivos na administração do governo é administrado pelo Serviço de Nomeações Públicas (*Public Appointment Service* – PAS). O processo é semelhante ao da Bélgica. Os testes mudados dos testes abstratos para testes de simulação do trabalho, exercícios estratégicos, testes de competência e, em menor medida, a avaliação das realizações profissionais. O processo gera um ranqueamento de candidatos aprovados. A estes são oferecidos os empregos disponíveis. Os empregadores têm possibilidades limitadas de escolher candidatos e os candidatos de escolherem para onde ir.

O PAS também realiza concursos públicos para níveis seniores no governo local, setor de saúde (inclusive doutores especialistas, gerentes, enfermeiras e atendentes), polícia e outras agências do estado. Também realiza procura por executivos, com recrutamento personalizado.

A Irlanda difere da Bélgica por ter um esquema de descentralização. Os departamentos e órgãos governamentais podem controlar o seu próprio recrutamento, contanto que o PAS os ache suficientemente competentes e que observem o Código de Práticas para o recrutamento do governo. É esperado que este seja um processo de aprendizagem e que conduza a uma quantia crescente de recrutamento controlado a nível descentralizado.

Fonte: OCDE (2007a), *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo: Bélgica*, OCDE, Paris; e OCDE (2008a), *Irlanda: A Caminho de Serviço Público Integrado. Revisão da Administração Pública da OCDE*, OCDE, Paris.

Emprego probatório

Combinar os métodos de seleção formal baseados no mérito com o emprego probatório requer processos rígidos e seguros para terminar o contrato durante ou ao final do período probatório. Estes processos têm que ser suficientemente gerenciáveis tornarem a rescisão uma opção realista. Além disso, todas as decisões para encerrar o emprego probatório devem ser baseadas em objetivos justificados e documentados.

A Constituição atualmente requer "como condição para a posse, a avaliação de desempenho deve ser conduzida por uma Comissão criada para este propósito" (art. 41, par 4). Tal parágrafo está aguardando regulamentação, mas deve ter seu valor considerado. O governo brasileiro pode de outra forma considerar estabelecer uma diretoria especial responsável pelos recursos contra o fim de um emprego probatório caso contrário. Cada organização federal deverá continuar sendo capaz de encerrar um emprego probatório, contanto que haja causa suficiente e pertinente para o encerramento.

Utilizando prestadores de serviço externos

A política atual da administração federal do Brasil relativa à terceirização é relativamente restritiva e é provável que essa seja uma das razões pela qual está sendo evitada com "atividades de terceirização irregulares" (veja Capítulo 1). Atualmente, o Brasil está combinando um sistema de gestão de recursos humanos altamente centralizado com uma política de terceirização descentralizada.

Como notado no Capítulo 1, a administração federal do Brasil se beneficiaria de uma política menos restritiva relativa ao uso de prestadores de serviço externos, mas com planejamento transparente das atividades a serem terceirizadas e uma lógica clara exposta. É recomendado que o governo brasileiro una as regras e políticas atuais relativas ao uso de prestadores de serviço externos para permitir às organizações federais fazerem escolhas racionais entre a terceirização e o desenvolvimento interno de uma gama ampla de insumos de serviços. A questão para governo federal é fazer uma distinção clara entre o uso da "locação de trabalhadores" temporários por meio de empresas de cessão de mão de obra, se necessário (o que deve ser muito limitado), e a contratação de companhias do setor privado para prover bens e serviços aparentemente com melhores custos para alguns projetos. O bom monitoramento das atividades de terceirização deve continuar para evitar o aumento indesejado do custo de produção das atividades do governo que surgiria do aumento de serviços contratados externamente sem uma diminuição correspondente no emprego do governo e uma quantidade semelhante de qualidade e quantidade dos serviços produzidos (ver Capítulo 1).

A terceirização não deve ser vista, porém, como uma meta política em si mesma e não deve haver nenhum objetivo a este respeito. Ao invés disso, as organizações federais deverão ser encorajadas e auxiliadas a desenvolverem políticas organizacionais específicas para maior uso dos prestadores de serviço externos. Um modo para fazer isto seria montar uma rede igualitária para a terceirização dentro da administração federal. Por meio de uma rede igualitária, as diferentes organizações federais poderiam trocar experiências e prover apoio mútuo.

Há grupos de trabalhadores que trabalham para prestadores de serviço externos chamados de "trabalhadores terceirizados irregulares". Parece razoável assumir que para alguns postos, o motivador principal não foi o melhor custo ou patronato, mas a necessidade de acessar competências especializadas que não podem ser adquiridas pelo

atual sistema de carreiras e concursos. Neste caso, soluções mais sofisticadas precisam ser estabelecidas para ter acesso a essas habilidades dado que simplesmente proibir tais contratações privará as administrações de habilidades necessárias.

Como observado anteriormente, o uso de prestadores de serviço externos poderia ser um modo de evitar as exigências constitucionais para o recrutamento baseado no mérito para o serviço público. Também foi observado que a essência de recrutamento baseado em mérito é uma seleção para o emprego público baseado em razões objetivas. Um pré-requisito para ampliar o uso de prestadores de serviço externos deve ser, então, definir estatutos que rejam os contratos públicos para garantir que as seleções de contratos também são baseadas em razões objetivas. As políticas, estatutos e arranjos para administrar a contratação pública não são abrangidos por esta revisão.

Gestão da mudança

Uma mudança de categorias específicas de determinadas organizações para carreiras transversais aumentaria o potencial de mobilidade interna entre ministérios e organizações. Isto pode beneficiar a administração como um todo contribuindo para uma identidade compartilhada e melhor distribuição de habilidades escassas. Tal mudança seria bem recebida pelos servidores que veem oportunidades de mobilidade, mas pode ser se ressentida por outros que a veem como um aumento na competição para a promoção. Alguns empregadores públicos podem se ressentir com o aumento de oportunidades de mobilidade que requerem maior competição por habilidades e competências entre organizações públicas diferentes. Uma maior mobilidade também moldaria a necessidade de uma estrutura de remuneração coerente entre organizações públicas diferentes.

Um desafio para as preocupações das administrações públicas é a introdução do recrutamento externo nos níveis intermediários ou altos em uma carreira que era uma carreira fechada anteriormente. Isto aumenta a competição pelas posições mais altas e provavelmente será ressentido pelos internos que aspiram à promoção para estes níveis. Na administração federal do Brasil, porém, a situação tem sido a oposta. A categoria de alta gestão principal, o DAS, esteve aberta ao recrutamento externo e só recentemente teve cotas reservadas para nomeações internas nos quatro níveis mais baixos do DAS.[14]

Um desafio também surge ao tentar mover de um sistema fragmentado ou descentralizado no qual cada ministério ou organização controla o seu próprio recrutamento, para um sistema mais centralizado. Isso envolve o realinhamento de mandatos e influências, e normalmente é ressentido ou oposto por aqueles que percebem que os seus mandatos são assim restringidos, até mesmo se a mudança busca apoiar e facilitar as suas atividades de recrutamento. A seriedade de tal oposição depende das percepções dos arranjos anteriores. A mudança é mais fácil de ser feita se os arranjos anteriores forem percebidos como ineficientes e problemáticos do que se forem vistos como motivados pela ambição de outros atores.

É provável que este problema surja se o Brasil seguir a recomendação para substituir categorias específicas de determinadas organizações para carreiras transversais baseadas em perfis de competências. Os ministérios e organizações deixarão de administrar categorias próprias e passarão a participar em um esforço colaborador. O ressentimento pode ser reduzido assegurando uma cultura de cooperação e provendo maior apoio pela as organizações em processo de definição de perfis de competência.

2.4. Do treinamento à aprendizagem

A experiência dos países membros da OCDE[15]

Nos anos recentes, o treinamento e desenvolvimento de pessoal recebeu ímpeto renovado e focalizou-se nos serviços públicos dos países membros da OCDE. O treinamento de nível de entrada permite que os perfis de competência sejam adaptados; o treinamento contínuo habilita a aquisição de novas qualificações e permite adaptar as competências funcionais da força de trabalho às mudanças nas missões estratégicas das organizações governamentais.

A razão principal para a maior ênfase no treinamento e aprendizagem contínua é que eles são uma ferramenta de gestão crucial em uma economia de conhecimento. Outro motivador fundamental tem sido a necessidade de melhor integrar as políticas de treinamento e desenvolvimento em sistemas de administração por desempenho.

Houve uma mudança na ênfase da abordagem de cima para baixo para o treinamento entregue por cursos formais para desenvolver as capacidades de servidores por meio da aprendizagem e desenvolvimento contínuos, a maior parte ocorrendo no próprio local de trabalho. Isso não quer dizer que o treinamento formal deve ser completamente eliminado. O crescente conteúdo de conhecimento no trabalho torna o desenvolvimento contínuo de habilidades indispensável. Porém, como adaptabilidade, a solução de problemas e a inovação se tornam cada vez mais importantes para as organizações, o treinamento para as habilidades necessárias para um trabalho em particular está sendo complementado por outras formas de aprendizado para desenvolver uma gama de competências técnicas e comportamentais. A noção de "treinamento" está sendo substituída pela perspectiva mais ampla de "aprendizado e desenvolvimento".

Alinhada com esta evolução, o desenvolvimento de servidores é visto como uma questão estratégica para as organizações. O treinamento e a aprendizagem são vistos como parte do desenvolvimento do capital humano da organização e são projetados como um elemento integral do plano de negócios. Os governos estão fazendo um investimento significativo nas habilidades e no capital humano e colocando ênfase na necessidade de aprendizagem vitalícia. O aprendizado e treinamento autogeridos pelos servidores estão sendo encorajados, apoiados por modelos de competência e a inclusão do desenvolvimento na gestão por desempenho e progressão de carreira. Os cursos ministrados estão sendo complementados por uma variedade de outros métodos de aprendizagem, como tarefas de desenvolvimento, aconselhamento profissional, mentoria, partilha de conhecimento e aprendizagem em grupo. Avanços nos cursos online também facilitaram esta aproximação.

Enquanto a política de treinamento é geralmente determinada pelo corpo de gestão de recursos humanos central, a tendência é fixar a estratégia e a estrutura ampla ao invés de envolver agências de governo centrais na entrega do treinamento. Crescentemente, o desenvolvimento de pessoal está sendo deixado aos departamentos ou até mesmo às unidades individuais. Nesta abordagem é crucial a prestação de contas para que o desenvolvimento permaneça com os próprios gerentes e servidores e se reflita nas exigências de gestão por desempenho, estruturas de competência e arranjos para a gravação da aprendizagem. Também é essencial que haja um conjunto de ferramentas de suporte aos recursos humanos como o aconselhamento profissional, mentoria, autoavaliação e acesso às oportunidades de desenvolvimento formais e informais.

Uma exceção para o padrão de descentralização é o treinamento e o desenvolvimento dos servidores públicos seniores. Particularmente em países com um serviço executivo sênior, o treinamento e o desenvolvimento são elementos essenciais e tendem a serem organizados centralmente para assegurar consistência. Até mesmo em países onde falta uma estrutura sênior separada, os servidores públicos seniores recebem treinamentos mais especializados.

As tendências nos países membros da OCDE estão resumidas no Quadro 2.14.

Quadro 2.14. Treinamento e aprendizagem nos governos de países membros da OCDE selecionados

Tradicionalmente, nos sistemas baseados em carreiras, o treinamento afeta as trajetórias de carreira dos servidores públicos indiretamente: busca alargar as competências com uma visão para preparação e/ou promoção funcional para concursos públicos necessários para a promoção a graus ou níveis mais altos. Em sistemas baseados na posição com práticas de gestão de recursos humanos mais individualizadas, o treinamento é mais usado para fortalecer a cultura do serviço público entre os servidores públicos e como uma oportunidade para aumentar as habilidades técnicas na medida em que novas questões nos novos serviços públicos aparecem.

Os programas de treinamento sofreram reengenharia em muitos países membros da OCDE, especialmente para introduzir programas de aprendizagem vitalícios. Em países como Austrália, a aprendizagem vitalícia foi desenvolvida dentro do sistema de gestão por desempenho dos recursos humanos; em outros (como no Reino Unido ou na Suécia) eles são parte do estabelecimento de planos de negócios e visões das competências e habilidades exigidas.

A política de treinamentos é projetada no nível dos órgãos de gestão de recursos humanos centrais na grande maioria dos países membros da OCDE. A implantação é deixada para os departamentos ou até mais níveis mais baixos de gestão em muitos países. Por exemplo, nos Estados Unidos, na Noruega e no Reino Unido não há estrutura coordenada para o treinamento inicial.

Treinamento inicial

A maioria dos países membros da OCDE estabeleceu um treinamento inicial na entrada do serviço público. Porém, países como Estados Unidos e Noruega não têm estrutura para tal treinamento; ele é deixado à vontade das unidades locais. A maioria dos países diferencia o treinamento inicial por meio pelo nível de senioridade ou por categoria/tipo de servidores públicos.

O tamanho do treinamento inicial na entrada do serviço público varia consideravelmente entre e dentro dos países. Para algumas categorias de servidores públicos ele pode durar um ano ou mais (Estados Unidos, França, Luxemburgo, Portugal e República Tcheca). Em alguns casos, ele é considerado também como um período probatório antes de se tornar um funcionário público. O treinamento inicial pode levar menos de três meses em países como Hungria, Japão, e Noruega. O treinamento inicial é proporcionado, pelo menos em parte, por meio de organizações de treinamento do governo específicas em quase todos os países com tal programa, com a notável exceção da Austrália. Porém, alguns países também usam empresas do setor privado para o treinamento inicial de alguns servidores (Austrália, Estados Unidos, Holanda e Itália).

Quadro 2.14. Treinamento e aprendizagem nos governos de países membros da OCDE selecionados (continuação)

Treinamento contínuo e vitalício

Muitos países membros da OCDE investem consideravelmente no treinamento contínuo/vitalício. Por exemplo, na Áustria, Coréia, Japão, Noruega e Portugal, a duração média do treinamento contínuo está entre dez a 15 dias por ano por funcionário, enquanto na Austrália, Espanha, Holanda, Luxemburgo e México os empregados possuem em média cinco a dez dias de treinamento contínuo. Os países que investem menos em treinamento continuado (três a cinco dias por ano por funcionário) são Alemanha, Finlândia, Hungria, Itália e Suíça.

Desenvolvimento da administração

O desenvolvimento dos gerentes seniores está recebendo atenção crescente em muitos países membros da OCDE. Uma pesquisa realizada em nome do Gabinete para o Serviço Público Sênior na Holanda em uma seleção de países membros da OCDE descobriu que os temas recorrentes são "liderança" – refletindo uma expectativa que os servidores seniores gerenciem a mudança e não apenas lidar com ela – e "*networking*" – especialmente para compartilhar experiências e ideias (EIPA/Berenschot, 1998). Alinhado a isso, há uma menor ênfase no treinamento em sala de aula tradicional para os gerentes seniores e mais uso de métodos de aprendizagem ativos como seminários, eventos de aprendizado interativo e intercâmbios.

Fonte: OCDE (2007a), *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo: Bélgica*, OCDE, Paris; e OCDE (2009f), "Sustentabilidade das Reformas no Serviço Público na Europa Central e Oriental Cinco Anos Após a Ascensão da União Europeia", *SIGMA Paper*, N. 44, OCDE, Paris.

Gestão do conhecimento

A gestão do conhecimento é uma coleção ampla de práticas organizacionais relacionadas para gerar, capturar e disseminar conhecimento e promover a partilha de conhecimento dentro da organização e com o mundo externo, incluindo:

- arranjos de organização (por exemplo, descentralização de autoridade, derrubada de divisões burocráticas, uso de informações e tecnologias de comunicação);
- desenvolvimento de pessoal (por exemplo, mentoria, treinamento, mobilidade) e gestão de habilidades;
- transferência de competências (por exemplo, trabalho em equipe, guias para boas práticas de trabalho);
- mudanças administrativas e incentivos para pessoal compartilhar conhecimento (por exemplo, partilha de conhecimento como um elemento de avaliação de desempenho e seleções de promoção, evolução do papel dos gerentes).

A gestão do conhecimento no governo esteve no topo da agenda da administração durante alguns anos em muitos países membros da OCDE por várias razões. O conhecimento é um determinante crítico de competitividade nas economias da OCDE, e ele é criado e destruído cada vez mais rapidamente. Talvez mais do que qualquer coisa, a gestão do conhecimento está sendo motivada por esforços para fazer o serviço público mais eficiente, produtivo e inovador. Além disso, a necessidade de melhor integração das atividades do governo para abordar problemas intersetoriais complexos faz necessário que as pessoas em diferentes organizações compartilhem informações e conhecimentos, e trabalhem em conjunto. O envelhecimento da força de trabalho do serviço público em muitos países membros da OCDE também torna imperativo transmitir conhecimentos para assegurar a continuidade organizacional.

As organizações de governo central estão fazendo esforços para melhorar as práticas de gestão do conhecimento usando:

- métodos tradicionais de compartilhamento de conhecimento (treinamento para compartilhamento do conhecimento interno e reuniões para compartilhamento do conhecimento externo);
- ferramentas como *networking* e comunidades de prática;
- estabelecimento de unidades centrais de gestão do conhecimento e desenvolvimento de ferramentas de tecnologia da informação;
- colaboração com organizações fora do governo na solução de problemas e desenvolvimento de políticas; mais intercâmbio com o mundo acadêmico, com a comunidade e organizações de setor privado; e mais troca de conhecimento com as organizações e contatos internacionais.

Porém, a experiência mostra que a melhoria das práticas de gestão do conhecimento vai bem além da necessidade de novas ferramentas e processos ou estratégias formais. Um achado fundamental da pesquisa da OCDE é que as boas práticas de gestão do conhecimento podem ser aprimoradas por esforços de longo prazo para mudar comportamentos, construindo confiança, espírito de equipe e cooperação no local de trabalho. Parece também que as organizações cujas missões são mais focadas para o exterior tendem a ter requisitos de gestão de recursos humanos mais exigentes e, portanto, melhores práticas de gestão de conhecimento.

Também há armadilhas potenciais: a menos que elas sejam bem projetadas, as políticas de gestão de conhecimento podem conduzir a custos maiores em termos de sobrecarga de informação e diluição da prestação de contas.

A situação no Brasil

O governo brasileiro lançou uma nova política de qualificação contínua dos servidores públicos em 2006. Os ministérios devem supostamente desenvolver planos de qualificação para os seus servidores baseados em competências e esforços estão sendo feitos para modernizar os métodos de aprendizagem e desenvolvimento. Uma rede nacional de escolas públicas foi estabelecida e estão sendo desenvolvidas parcerias com outros fornecedores.

Há desafios significantes a serem enfrentados (Amaral, 2006). Enquanto o nível de educação dos recrutados no serviço público aumentou com o passar do tempo, há uma boa parcela de variação nos níveis de habilidade e qualificação em diferentes áreas.

Enquanto áreas como diplomacia, universidades, hospitais-escolas e finanças fazem investimentos significativos em treinamento, alguns ministérios sofrem de escassez de pessoal bem qualificado ou apropriadamente qualificado. Além disso, o envelhecimento da força de trabalho pública significa que nos próximos 11 anos aproximadamente 70% dos servidores públicos federais atuais irão se aposentar, gerando problemas e oportunidades de construir em relação à construção de capacidades.

Uma provisão geral na Lei 8112 só foi introduzida em 2008 para permitir que os servidores públicos possam sair com licença liquidada para obter um Mestrado ou Doutorado, mas, anteriormente, não havia nenhuma estrutura para essas demandas que foram consideradas em uma base discricionária pelos ministérios e órgãos individuais do governo.

De acordo com a ENAP, as principais preocupações expressas pelos institutos de desenvolvimento de gestão do governo brasileiro incluem:

- a importância estratégica do treinamento e desenvolvimento não é apreciada e como resultado recebe atenção insuficiente da administração sênior;
- as informações sobre treinamento e desenvolvimento são desiguais, tornando difícil obter um quadro completo de quanto treinamento foi feito e com qual padrão;
- a capacidade de muitos ministérios de desenvolver planos de treinamento ainda é insuficiente.

Ao mesmo tempo, a ENAP entende que as iniciativas de treinamento e desenvolvimento não podem funcionar isoladas. A criação da Política Nacional para o Desenvolvimento do Funcionário Público busca estabelecer os elos necessários entre a gestão por competências, seleção e gestão por desempenho. Porém, esta iniciativa ainda está em seu início e possui desafios consideráveis: o sistema nacional de institutos de desenvolvimento de gestão ainda está sendo desenvolvido e sua capacidade varia consideravelmente. A maioria não tem pessoal adequado ou estruturas e não desenvolveu as relações necessárias com os seus ministérios clientes. A própria ENAP está experimentando problemas de capacidade para construir treinamentos sobre liderança e gestão. A diversidade cultural, econômica e social e a geografia do Brasil, como também a entrega altamente dispersa dos serviços públicos também cria desafios em termos de escala, acesso e desenho.

O comitê dirigente montado para supervisionar a implantação da política nacional decidiu focar inicialmente no treinamento daqueles responsáveis pela implantação. Isto parece ser um bom primeiro passo. Cursos e seminários estão sendo organizados para os envolvidos em recursos humanos, treinamento, planejamento e orçamento nos ministérios. Adicionalmente, estão sendo oferecidos aos ministérios treinamento em gestão por competências para fortalecer suas capacidades de desenvolver planos de treinamento. Um currículo de formação nacional está sendo estabelecido pela rede de escolas do governo.

É difícil obter uma imagem de quanto treinamento e desenvolvimento estão sendo feitos em termos de despesa e números de treinados, dado que não há um banco de dados central. A ENAP está pesquisando as ofertas de treinamento e esperou ter uma avaliação geral no final de 2009. Atualmente não há medidas de efetividade de custos ou qualidade do treinamento.

Enquanto concursos públicos extremamente competitivos significam que os novos concorrentes ao serviço público são bem educados, o foco acadêmico dos exames significa que eles não possuem necessariamente as competências requeridas para os seus novos papéis. A maioria dos novos recrutados passa por um período de treinamento com duração variável e tem um período probatório de três anos. Em alguns casos, o treinamento inicial faz parte do processo de seleção.

A ENAP é responsável pelo treinamento de liderança e gestão. Ela treina os iniciantes para as novas carreiras de gestão do serviço público e também oferece treinamento para os servidores públicos do DAS, embora o DAS não exija treinamento. O número de participantes em cursos de desenvolvimento gerencial passou de 7 800 em 2003 para 29 600 em 2008. O maior aumento foi nos participantes no ensino à distância, que se tornou um importante método de fornecimento de treinamento. Os servidores públicos percebem cada vez mais que terão de demonstrar um elevado nível de qualificações para serem selecionados para os cargos DAS e que é crescente a realização de treinamentos para este propósito. Tendências semelhantes existem para os titulares dos cargos DAS, a fim de que eles sejam mantidos em seus postos, renomeados ou promovidos dentro do sistema DAS.

Esforços estão sendo feitos para modernizar os métodos de treinamento e de desenvolvimento por meio da educação à distância, formação em serviço, seminários e compartilhamento das melhores práticas. No entanto, grande parte do treinamento ainda é baseado na sala de aula e usa métodos tradicionais.

Gestão do conhecimento

A gestão do conhecimento no serviço público brasileiro está em fase inicial. Há um número de casos isolados de implantações bem-sucedidas de iniciativas de gestão do conhecimento na maioria das grandes empresas estatais, como Petrobras e Banco do Brasil, mas a prática da gestão do conhecimento geralmente não é bem desenvolvida em ministérios e agências federais. Um projeto de decreto instituindo uma política pública de gestão do conhecimento foi elaborado e está em estudo.

Quanto à gestão de recursos humanos, o governo federal precisa melhorar a gestão de conhecimento para se preparar para o grande número de aposentadorias que vão começar a acontecer em dez anos. Uma nova legislação permitirá que os servidores públicos sejam tutores nas escolas de formação do governo e, assim, partilhem os seus conhecimentos. Isso levará ao surgimento de comunidades de prática entre os participantes do curso. Mesas-redondas de especialistas em questões específicas também aconteceram. Redes internas estão sendo encorajadas para oferecer oportunidades de melhor comunicação. A criação da rede nacional de escolas públicas destina-se, entre outras coisas, a promover o compartilhamento de conhecimentos.

Existem características organizacionais do serviço público que podem favorecer a partilha de conhecimentos e outras que a impedem. A mobilidade do DAS dentro do serviço público como resultado das nomeações para o DAS de fora do serviço público pode ser vista como forma de disseminar conhecimento. Reformas no sistema DAS considerar isso. Outra característica que favorece a gestão de conhecimento é as novas carreiras em gestão pública estabelecidas há poucos anos, como o Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Estes gestores públicos são potencialmente um vetor importante para a gestão de conhecimento. Características que impedem a gestão de conhecimento incluem *"silos"* ministeriais (parece haver

relativamente pouca comunicação ou colaboração entre os ministérios) e carreiras inflexíveis que inibem a mobilidade.

Sugestões para reformas futuras

A abordagem brasileira na utilização de competências para conduzir o treinamento e desenvolvimento está indo na direção certa. As recomendações abaixo estão direcionadas para suportar a implantação, promovendo uma integração mais próxima do treinamento e desenvolvimento com outros processos de gestão de recursos humanos e aumentando a efetividade do custo de treinamento e das atividades de desenvolvimento.

Funções e responsabilidades

No momento, a abordagem de treinamento e desenvolvimento está relativamente centralizada na Secretaria de Recursos Humanos (SRH) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e na ENAP, responsável por avaliar os planos de treinamento anuais e os relatórios dos ministérios e agências, fornecendo orientação sobre a alocação dos recursos de treinamento. O treinamento atualmente é feito primariamente por meio da rede de escolas públicas. Isso envolve os corpos centrais numa porção de minuciosas atividades de supervisão.

É recomendado que a SRH refocalize suas atividades na criação de estruturas e suporte para os ministérios e agências na medida em que implantam a política nacional para o desenvolvimento dos servidores públicos e abordam o treinamento e desenvolvimento mais estrategicamente. Uma estrutura deveria, por exemplo, estabelecer amplos parâmetros sobre quanto os ministérios e agências deveriam investir em treinamento e desenvolvimento, deixando certa flexibilidade sobre como eles farão a execução. Também deveria delinear ligações chave entre treinamento e desenvolvimento com outras áreas de gestão de recursos humanos, como gerenciamento de desempenho e progressão de carreira.

O apoio prestado pela SRH pode incluir orientações e modelos para ajudar os ministérios e agências a desenvolver suas próprias estratégias, assim como padrões, melhores práticas e informações sobre formação e desenvolvimento de recursos. O apoio deve incluir a ajuda aos ministérios para o desenvolvimento de métodos baseados no local de trabalho de desenvolvimento do pessoal. A fiscalização deve incidir sobre a avaliação dos progressos na implantação e lidar com os problemas ao invés de avaliações detalhadas dos planos de formação dos ministérios. Apoio especial deve ser dado aos ministérios que tenham problemas com a implantação. Esta abordagem deve ser consistente com a responsabilidade da SRH de formulação de políticas de gestão de recursos humanos e orientações.

A ENAP deve manter sua responsabilidade pelo desenvolvimento da gestão e dos executivos, e deve continuar a oferecer consultoria técnica sobre a implantação da política nacional para o desenvolvimento do funcionário público.

Os chefes de ministérios e agências e gerentes de linha devem ter responsabilidades bem definidas em relação à formação e desenvolvimento de seu pessoal e essas responsabilidades devem fazer parte dos objetivos de desempenho dos gestores. A equipe deve ser responsável pela sua própria aprendizagem e desenvolvimento contínuos. Um quadro deve apoiá-los com competências, orientação, recursos e apoio de seus gestores.

Integração com outras áreas da gestão de recursos humanos

Construir uma cultura de aprendizagem e desenvolvimento vai exigir mudanças em outras áreas da gestão de recursos humanos que afetam os incentivos para os gerentes e servidores de investimento de esforços e recursos. Em particular, devem ser criados elos com a promoção, oportunidades de carreira e gestão por desempenho. Quanto à promoção, o desenvolvimento da capacidade do serviço público significará dar mais peso ao desenvolvimento da equipe do que ele tem assumido, em oposição à senioridade, não mecanicamente, mas como parte da avaliação de quão bem preparados eles estão para assumir um papel de nível superior. No que diz respeito às oportunidades de carreira, há uma grande disparidade na medida em que os servidores públicos têm acesso à promoção e, portanto, em seu incentivo na participação do desenvolvimento contínuo. Revisar a estrutura de carreira para criar mais caminhos para o crescimento profissional e progressão na carreira é uma parte necessária de uma estratégia de habilidades para o governo.

O aspecto de desenvolvimento da gestão por desempenho deve ser reforçado por meio da abordagem de competências. Os gerentes devem ser treinados para avaliar e atender as necessidades de desenvolvimento dos seus servidores a fim de melhorar o desempenho no trabalho. Ao mesmo tempo, um cuidadoso equilíbrio é necessário entre o foco no desenvolvimento e o foco nos resultados da gestão por desempenho.

Métodos e entrega

A necessidade de atualizar os treinamentos e métodos de desenvolvimento é bem vinda. Dado que grande parte do recrutamento no serviço público brasileiro está na categoria de base e no início da carreira, o investimento na formação inicial é fundamental. Atualmente, o montante de formação em diferentes ministérios e agências parece ser muito desigual. É recomendado que isso seja revisto e que os requisitos para a formação inicial mínima sejam definidos e adequados aos diferentes tipos de carreiras, em consulta com as organizações contratantes, apesar de que um nível de flexibilidade deve ser mantido para ajustar a formação às necessidades das organizações.

O treinamento baseado na classe de aula deve ser baseado nos mais modernos métodos de aprendizagem para adultos. Outras formas de desenvolvimento – atividades baseadas no local de trabalho como treinamento no trabalho e avaliações de desenvolvimento e destacamentos – também devem ser apoiadas. O ensino à distância deve continuar a ser desenvolvido como meio de expandir o acesso à formação contínua. A abordagem modular de treinamento deve ser desenvolvida e ligada a um quadro de competências.

Dada a dispersão geográfica do serviço público, é compreensível que o Brasil tenha investido no desenvolvimento de uma rede de escolas de formação do governo. Além disso, os ministérios e as agências costumam usar prestadores de serviços privados. Provavelmente há margem para racionalização para evitar a duplicação de esforços e concentrar os investimentos nas prioridades. Devem ser utilizados métodos de garantia de qualidade tanto para as escolas do governo quanto para os consultores de treinamentos privados. As universidades devem ser incentivadas a criar cursos em gestão pública e desenvolver parcerias com ministérios e agências especializadas para proporcionar o desenvolvimento contínuo para determinados grupos profissionais.

Desenvolvendo líderes e gestores

A ENAP e a rede de escolas de formação do governo devem continuar focadas no desenvolvimento de líderes e gestores, com base nas melhores práticas internacionais adequadas. O desenvolvimento inicial e contínuo deve estar ligado às competências essenciais para assegurar um quadro comum para o desenvolvimento. Um quadro para o desenvolvimento contínuo deve integrar a formação não apenas formal, mas também uma série de outras atividades, como networking e aconselhamento profissional de executivos. Os quadros de desenvolvimento de executivos em vários países membros da OCDE, descritos no Quadro 2.15, proveem exemplos de como isso poderia ser abordado.

Quadro 2.15. Desenvolvimento dos servidores públicos seniores: exemplos dos países membros da OCDE

Na Austrália, a Comissão de Serviço Público apoia a aprendizagem e desenvolvimento da liderança. O Quadro de Capacidades de Liderança dos Executivos Seniores (Senior *Executive Leadership Capability Framework*) define as capacidades exigidas dos executivos seniores no serviço público. Um conjunto de programas de desenvolvimento, eventos e serviços fornecidos pela Comissão foi especificamente desenhado para refletir este quadro. A Comissão trabalha em estreita colaboração com instituições líderes e fornecedores de treinamento de diversas indústrias para desenvolver e entregar os programas especificamente projetados para atender às novas necessidades dos servidores públicos.

No Canadá, o Gabinete do Diretor de Recursos Humanos oferece programas e informação para os servidores seniores que promovem o crescimento profissional. Para o nível mais sênior, Vice-Ministro Adjunto (ADM), a agência fornece conselhos sobre avaliações, promoções e oportunidades de aprendizagem, bem como estratégias de desenvolvimento pessoal e de carreira.

Na Alemanha, o *Bundesakademie für öffentlich Verwaltung* organiza o desenvolvimento e posterior treinamento dos servidores públicos federais. No entanto, os escritórios de serviço público federal e os dos estados federais são responsáveis por decidir quem pode participar dos cursos oferecidos pelo *Bundesakademie*. Os programas não são obrigatórios.

Na Suécia, a função de liderança de servidores públicos seniores é salientada pela "política de liderança do governo", que fornece orientações e princípios básicos. Treinamentos e os cursos específicos têm como objetivo desenvolver as habilidades de liderança dos servidores públicos seniores. O Ministério das Finanças decide quais assuntos são importantes para o treinamento. No entanto, a organização do treinamento é descentralizada para as agências individuais.

Fonte: Pesquisa realizada em nome do Gabinete para o Serviço Público Sênior da Holanda, EIPA/Berenschot (1998), e em alguns casos sites do governo.

Uma abordagem consistente para o desenvolvimento de líderes e gestores seria facilitada por alterações na forma como funciona o DAS, como recomendado no Capítulo 4. Recomenda-se estabelecer exigências específicas em matéria de formação e desenvolvimento dos servidores públicos nomeados para cargos DAS. Isto deve incluir a indução, bem como o desenvolvimento baseado em competências essenciais. Além disso, todas as pessoas nomeadas para cargos DAS, incluindo aqueles provenientes de fora do serviço público, devem ser submetidas a um programa de indução obrigatório para lidar com os valores, ética e código de conduta do serviço público.

Avaliando a relação entre custo e eficácia dos treinamentos

A avaliação deverá focar na capacidade do treinamento e desenvolvimento de atender às necessidades da organização: por exemplo, o percentual de servidores considerados em níveis aceitáveis de competência e se as competências e qualificações da organização são satisfatórias.

Medidas de custo-eficácia devem ser desenvolvidas para os ministérios, agências e escolas de formação do governo avaliarem as suas atividades de formação: por exemplo, gerenciamento de dados de *feedback* sobre como os servidores aplicam o que aprendem e melhoram o seu desempenho; *feedback* dos usuários dos serviços públicos; e custo-benefício de ações de formação específicas.

Gestão do conhecimento

A gestão do conhecimento na administração brasileira está numa fase muito precoce. Ela irá progredir quando a gestão por competências se tornar bem estabelecida e quando o sistema de carreiras foi reformado para proporcionar maior fluidez de circulação dentro do serviço público.

Quanto à forma como as políticas de gestão de recursos humanos pode contribuir para a gestão do conhecimento, a experiência da OCDE destaca a importância da liderança, envolvimento do pessoal e incentivo à construção de culturas organizacionais favoráveis à gestão do conhecimento. O desenvolvimento de quadros de competência no serviço público brasileiro oferece uma oportunidade para integrar a gestão do conhecimento na gestão de recursos humanos. A gestão do conhecimento deve ser considerada uma competência essencial para todos os gerentes e ser um elemento de sua avaliação de desempenho. Deve também ser integrada na formação dos gestores e servidores.

Um levantamento das práticas de gestão do conhecimento nos ministérios, departamentos e agências do governo central em países membros da OCDE aponta para um número de fatores importantes que o governo brasileiro deve considerar em seus esforços para estabelecer a gestão do conhecimento (ver Quadro 2.16).

Quadro 2.16. Pesquisa da OCDE de práticas de gestão do conhecimento no governo central

Os seguintes fatores foram considerados particularmente importantes para o sucesso da gestão do conhecimento em uma seção transversal dos países membros da OCDE:

- grande prioridade dada à iniciativa de gestão do conhecimento no topo da hierarquia;
- planos de comunicação da iniciativa bem desenvolvidos e coordenados;
- forte envolvimento do pessoal;
- estabelecimento de incentivos para compartilhar o conhecimento;
- atribuição de recursos financeiros suficientes.

Fonte: OCDE (2003a), "Conclusões a partir dos resultados do estudo das práticas de gestão do conhecimento para os ministérios, departamentos e agências do governo central nos países membros da OCDE", GOV/PUMA/HRM(2003)2.

Conclusões gerais

Nos últimos anos, o governo federal do Brasil fez progressos consideráveis no reforço de sua capacidade de recursos humanos ao aumentar o nível de qualificação para a entrada no serviço público e a garantia de mérito nos processos de seleção na entrada. Estes são os primeiros passos importantes na construção de um serviço público capacitado.

A capacidade do pessoal, no entanto, continua mal gerenciada com uma gestão muito limitada de competências, sistemas de seleção por méritos estritos e carreiras rígidas e estreitas que impedem a alocação ótima dos recursos humanos e limitam as oportunidades para os servidores desenvolverem suas carreiras por meio da mobilidade lateral ou progressão vertical. O governo precisa tomar uma série de medidas para tornar o serviço civil um serviço civil totalmente moderno semelhante aos das economias mais avançadas.

Esforços adicionais na gestão de capacidades e competências e na reforma dos sistemas de carreira são prioridades e devem andar de mãos dadas para que se reforcem mutuamente. Isso implica conceber um quadro de competências para o serviço civil, desenvolvendo a capacidade dentro dos ministérios e outras organizações governamentais para gerir competências e garantindo que as ferramentas e processos chave de gestão de recursos humanos estejam relacionados com as competências. As competências e o desenvolvimento de gestores seniores deveriam ser uma área prioritária de ênfase. O corpo central de gestão de recursos humanos tem a responsabilidade de gerir as categorias transversais e manter a coerência em todo o sistema de gestão por competências em organizações governamentais.

A gestão por competências inclui naturalmente o seu uso no sistema de recrutamento, baseado em uma noção bem definida de "mérito" e não garante a escolha da pessoa mais competente para o trabalho. Os concursos públicos podem ser modernizados para irem além de testes de conhecimentos e habilidades adquiridas nas universidades. A modernização do sistema de recrutamento, provavelmente, implicará no estabelecimento

de algum tipo de conselho independente de nomeações para dar orientações sobre o recrutamento, definir padrões, e possivelmente agir como órgão de recurso gerenciador dos fornecedores de recrutamento.

Os cargos comissionados e DAS são uma importante exceção ao princípio de seleção do pessoal de forma competitiva transparente no governo federal. Os cargos DAS devem ser provavelmente uma prioridade para sistematização de um transparente, mas moderno, processo de recrutamento, baseado na experiência e competências, e algumas organizações parecem já estar fazendo dessa maneira. Isso preencheria uma lacuna em termos de processo de recrutamento transparente, profissionalizaria o recrutamento dos gestores seniores, ajudaria a construir a coesão de grupo de gerentes, constituiria um processo de teste para seleção que não estaria baseado no conhecimento e, assim, ajudaria a construir confiança em meios mais modernos de mensuração do "mérito" no recrutamento.

Quanto aos cargos comissionados, é importante que eles sejam reintegrados dentro do sistema de categorias de emprego e que a nomeação para estas posições siga procedimentos regulares ao invés de designações discricionárias. Isso pode ser implantado ao longo dos anos, na medida em que os servidores se aposentam.

A gestão por competências não alcançará o seu maior potencial sem uma reestruturação profunda das categorias de emprego dos servidores públicos e oportunidades de carreira. A rígida e fragmentada maneira na qual as categorias de emprego são administradas hoje impede a alocação ótima dos servidores, cria altos custos de transação e pressões por maiores custos de compensação. Além disso, o sistema DAS, especialmente para posições de não gerência, tem sido uma maneira relativamente insalubre de prover flexibilidade na rígida gestão de categorias de emprego.

Reformas nas categorias de emprego são tecnicamente e politicamente muito complexas para se implantar, mas têm sido conduzidas com sucesso em diversos países membros da OCDE com dificuldades similares. Isso pode inspirar os esforços do Brasil. O governo federal certamente deveria considerar a redução das categorias de emprego, aumentando as categorias transversais, desenvolvendo perfis de trabalho que apoiem a estrutura de carreira e favoreçam a mobilidade e desenhando um sistema de classificação dos empregos. Os procedimentos para mobilidade e promoção ao longo da carreira, contudo, precisam ser transparentes e baseados em processos competitivos com listagem pública transparente e disponível das vagas.

Muitos países estão se movendo no sentido de abrir algumas posições para entrada lateral no serviço público. O Brasil já está se movendo nessa direção por meio do sistema DAS. Esse sistema, porém, é uma solução imperfeita desenvolvida na mesma medida para dar liberdade àqueles no sistema de categorias de emprego e aumentar a competição e permitir a entrada de pessoas com competências diferentes dentro do sistema. Para as posições intermediárias e seniores de administração, o sistema DAS pode permanecer, com processos de nomeação mais transparentes baseados em competências para posições mais baixas de gestão e mais nomeações discricionárias nos níveis mais altos de gestão (Capítulo 3). Para outras posições, contudo, quando o sistema de categorias de emprego foi reformado, é aconselhável que elas sejam reintegradas dentro do sistema de categorias de emprego, ainda permitindo, entretanto, a entrada lateral no sistema de pessoal de fora do conjunto de servidores públicos.

Notas

1. O Grupo Europeu de Administração Pública (EGPA) desenvolveu um amplo estudo da gestão por competências no setor público europeu: ver Horton, Hondeghem, e Farnham (2002).

2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não permite recrutamentos de nível médio dentro do sistema regular de carreiras, mas elas existem para alguns cargos como professores universitários, pesquisadores de institutos de pesquisa e especialistas seniores em infraestrutura.

3. O sistema DAS compreende cerca de 22 000 cargos, fora da categoria de sistema de carreiras. Muitos dos cargos sênior são incluídos no sistema DAS, mas a maioria são posições júnior. Nomeações para o sistema DAS são discricionárias, embora uma grande porcentagem seja legalmente reservada a funcionários públicos. A descrição completa do sistema DAS consta na Seção 3.2.

4. As metodologias baseadas em competências estão descritas no site do Departamento de Pessoal Federal da Bélgica: *www.fedweb.belgium.be/fr*.

5. Parágrafo retirado de Farnham e Horton (2002).

6. Esta estrutura analítica foi proposta por Osterman em 1987 e discutida em Quadroall e Purcell (2003: 117-118).

7. Algumas carreiras das agências reguladoras têm uma gratificação de qualificação, que visa diferenciar entre os novos entrantes de acordo com as competências e experiência. Mas essas vantagens não têm sido usadas desde 2004 por causa de uma falta de regulamentação.

8. A carreira foi criada pela Medida Provisória n° 389/2007, posteriormente transformada na Lei 11.539/2007, posteriormente reformulado pela Lei 11.661/2008, derivada da Medida Provisória 407/2007. Oito cem oitenta e quatro posições (84 seniores e 800 analistas) de analistas de infraestrutura foram criadas desde então. Elas estão distribuídas principalmente nos ministérios, como Transportes, Minas e Energia, Integração Nacional, Cidades e Comunicações.

9. A carreira foi criada pela Lei 3.952/2008. Há 2 400 cargos a serem preenchidos pelos ministérios (Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Educação, Igualdade Racial, Mulheres, Saúde, Trabalho e Emprego, etc.). O processo de nomeação para estes cargos terá início no início de 2010.

10. A criação desta carreira – Projeto de Lei 3952/2008, 2 190 posições – está destinada a preencher as áreas críticas de recursos humanos, compras, serviços financeiros e rotinas administrativas. Ele ainda não foi aprovada pelo Congresso.

11. A carreira foi criada pela Medida Provisória n° 441/2008, transformada na Lei 11.907/2009. 350 cargos foram criados e uma seleção pública para preencher 230 cargos acaba de ser realizada.

12. Deve-se ter em mente que o número de servidores públicos do governo central na França, é muito maior do que no governo federal do Brasil e, quando se compara com o governo federal do Brasil, o número de categorias e grupos de trabalho deve ser ajustado de acordo.

13. Entretanto, há algumas exceções, principalmente nos países nórdicos, onde a descentralização da gestão de recursos humanos para agências executivas gerenciadas independentemente levou as a uma quase total harmonização com as regras e práticas do setor privado. A proteção contra o nepotismo nestes países é baseada em valores profundamente internacionalizados no serviço público, uma extensa e legalmente garantida transparência e o acesso aos recursos.

14. As cotas existam no passado para os níveis mais baixos, mas não eram reforçadas adequadamente.

15. Esta seção é parcialmente baseada nas informações incluídas na OCDE (2006 e 2007a: 81-82), *Pesquisa de Gestão Estratégica de Recursos Humanos*.

Anexo 2A.1
Modelo do perfil de cargo

TÍTULO DO CARGO

DESCRIÇÃO DA POSIÇÃO E SUAS COMPETÊNCIAS:

PROPÓSITO GERAL DA POSIÇÃO:

RELAÇÕES PRINCIPAIS:

Internas

Externas

TAREFAS E RESPONSABILIDADE

Áreas de resultados principais	Tarefas e responsabilidades
	▪
	▪
	▪

ATRIBUTOS REQUERIDOS:
CONHECIMENTO TÉCNICO
GESTÃO E LIDERAÇÃO
COMUNICAÇÃO
ATRIBUTOS E HABILIDADES PESSOAIS

INDICADORES E COMPETÊNCIAS DO CARGO

Competência do cargo	Comportamentos e indicadores chave (demonstrados)
	▪
	▪
	▪

Capítulo 3
Reforçando a orientação por desempenho e construindo liderança

Um desafio constante para os governos é a prestação eficiente dos serviços e funcionamento dos programas. Este capítulo analisa as estratégias implementadas pelo governo federal brasileiro visando melhorar o desempenho e o desenvolvimento da liderança na administração pública federal. Levando em consideração a experiência dos países membros da OCDE, o capítulo analisa uma série de aspectos e atividades que compõem o conjunto de estímulos ao desempenho no governo federal: a gestão do orçamento, a gestão do desempenho de equipe, o sistema de remuneração e a avaliação de desempenho individual. A gestão dos gestores seniores é vista como um elemento crítico para consolidar a orientação para o desempenho da governança pública e da gestão pública, e para realçar a delegação de responsabilidades para a gestão de recursos humanos.

3.0. Introdução

É fácil sustentar a ideia de que o governo deveria entregar serviços e operar programas eficientes. De fato, esse tem sido um objetivo chave para todos os países que têm se afastado dos sistemas arcaicos de governo. Recursos públicos são sempre limitados e obter o máximo deles sempre ocupou as mentes dos modernizadores, independente do contexto nacional.

É claro que é mais fácil falar do que fazer. As atividades públicas diferem das privadas em dois pontos críticos. Primeiro, o modo como o resultado é alcançado é tão importante quanto seu valor econômico. Segundo, à produção ou ao resultado das atividades públicas normalmente não é determinado um preço de mercado que integre qualidade, quantidade e satisfação do consumidor. O "desempenho" nos serviços e administrações públicas é um conceito amplo que inclui não apenas custos, produção e efeitos nos resultados, mas também conceitos como adequação, devido processo legal e confiabilidade. O desempenho de um servidor público envolve não apenas trabalhar e entregar, mas também o respeito pelas leis do país, pelo sistema democrático e pelo governo eleito durante seu o período na função.

O bom desempenho não acontece por acaso, pelo menos não de forma consistente. Ele requer ações apropriadas por parte dos líderes políticos, legisladores, administradores públicos e servidores públicos. Isso se refere à cultura e às atitudes tanto quanto às organizações, mandatos, competências e incentivos.

Muito foi escrito sobre as estratégias e planos para melhorar o desempenho, quase todos eles sobre como administrar a força de trabalho e fazer com que os servidores públicos tenham um melhor desempenho. A última década gerou uma riqueza de literatura sobre administração que oferece diferentes modelos e recomendações, embora a maioria esteja apenas preocupada com o mercado privado.

Por muito tempo, as discussões sobre o desempenho dos servidores públicos focaram no modo como eles se comportavam e trabalhavam. As metas eram representadas em termos de comportamento correto, imparcialidade, legalidade e procedimentos apropriados. Os modelos de prestação de contas enfatizavam o controle dos insumos, cumprimento das normas e regulamentos e estruturas hierárquicas. As estruturas de incentivo focavam no cumprimento de normas, e como tais, desencorajam a iniciativa e a inovação. Embora tenham sido críticas para a confiabilidade da administração pública, dizia-se que elas inibiam inovação e prejudicavam os esforços para aumentar a eficiência e o desempenho. Elas foram questionadas em todos os países membros da OCDE, de maneiras diferentes e em diferentes ritmos. A tendência geral tem sido delegar autoridade administrativa e aumentar a responsabilidade pelos resultados e pelo desempenho. Isso não é uma tarefa fácil e os países ainda estão se esforçando para alcançar um melhor equilíbrio entre controle e eficiência. Dado sua ênfase relativamente forte no controle, essa é claramente uma direção que o governo federal do Brasil deveria seguir, mas com cautela para não debilitar os padrões éticos do serviço público.

3.1. Reforçando a orientação por desempenho

A experiência dos países membros da OCDE

Os motivadores do desempenho organizacional

Enquanto não há nenhum país ou modelo de "melhor caso", é possível delinear um número de elementos e atividades que formam o conjunto dos motivadores de desempenho organizacional em qualquer administração pública. Eles incluem:

- Primeiro, o governo tem que definir claramente os resultados e efeitos que deseja alcançar e suas expectativas de desempenho em diferentes partes da sua administração e de seus servidores. Tal gestão estratégica das atividades públicas envolve a definição e atualização periódica de um conjunto de metas organizacionais que devem ser específicas o suficiente para assegurar avaliações de desempenho organizacional. Também inclui a definição de padrões e promoção de valores que devem guiar seus servidores em seu trabalho.
- Segundo, o governo deve prover os recursos financeiros necessários para as diferentes partes da administração para que elas tenham uma possibilidade razoável de alcançar suas metas. As metas da gestão do orçamento do governo não devem ser apenas controlar a quantidade e alocação de despesas nas organizações e atividades, mas fazê-lo de tal maneira que forneça condições ideais e adequadas para que as organizações públicas busquem um melhor desempenho.
- Terceiro, o governo deve assegurar que sua administração tenha uma força de trabalho que possua as habilidades e competências necessárias para as atividades que são esperadas que ela realize e seja capaz de manter com o passar do tempo. Isso requer um nível adequado de planejamento da força de trabalho, gestão por competência baseada numa estrutura de competências, perfis de competência para guiar as atividades de recrutamento e treinamento e ser um empregador atrativo capaz de competir com a crescente competição por habilidades escassas e mão de obra essencial.
- Quarto, o governo deve assegurar que possui administradores leais e competentes em todos os níveis, capazes de liderar as diferentes partes da administração em direção a suas respectivas metas e a encorajar e estimular os servidores para que melhorem seu desempenho. Isso requer que administradores que sejam autorizados e possuam discrição gerencial suficiente, especialmente em relação às premiações por desempenho para seus servidores.
- Finalmente, a gestão dos servidores públicos deve mudar. O bom desempenho deve ser premiado e o desempenho insatisfatório deve ser assistido. Incentivos devem ser providenciados para o desenvolvimento pessoal e organizacional e a inovação deve ser encorajada. Os servidores devem ser encorajados a prestar um bom serviço e a aumentar suas próprias capacidades e competências. Isso será muito difícil se a gestão por regras e regulamentos não for substituída por esferas de discrição gerencial e responsabilidade por resultados e pelo desempenho.

Esses cinco conjuntos de elementos e arranjos são interdependentes e mutuamente reforçadores. É difícil intensificar a efetividade total, a eficiência e a qualidade sem padrões satisfatórios em todas as cinco áreas. Algumas das medidas envolvidas podem ser introduzidas mesmo num ambiente burocrático. Isso inclui a gestão por desempenho e a elaboração de orçamentos, medição do desempenho, melhoramentos na gestão financeira e rastreamento dos gastos públicos. Outras medidas requerem abordagens mais inovadoras como relaxamento dos controles de entrada gerenciais e financeiros, aumento da flexibilidade gerencial nas áreas de despesas e de pessoal e o uso de mecanismos de mercado internos. Isso implica que aos administradores é cada vez mais confiada a melhoria do desempenho e a liberdade para gerir, mas também estão sendo mais efetivamente responsáveis por como gerenciam, quão sabiamente usam os recursos e que resultados têm sido alcançados.

Esse relaxamento deve ser combinado com novos arranjos de gestão e de governança para assegurar que os valores básicos do serviço público ainda são cumpridos e respeitados. O mais importante deles envolve coletar informações sobre desempenho e resultados, novos meios de determinar o desempenho dos administradores, organizações e servidores, e auditorias internas aperfeiçoadas.

Na prática, os países membros da OCDE adotaram diferentes abordagens quanto ao relaxamento dos controles de entrada e ao fornecimento da informação do desempenho formal. Os países nórdicos da Europa possuem uma longa história de agências executivas gerenciadas de forma independente e começaram a relaxar controles de entrada durante a década de 1970. Em outros países, muitos dos mecanismos necessários para auxiliar a flexibilidade ampliada, tais como delegação financeira, gestão por desempenho e sistemas para desenvolver e obter informação sobre o desempenho foram colocados em vigor recentemente.

Alinhando a gestão de recursos humanos para melhorar a orientação de desempenho

Além dos estimuladores gerais de bom desempenho, práticas apropriadas de gestão dos recursos humanos são essenciais na busca por um melhor desempenho. Em 1960, Douglas McGregor publicou seu livro seminal sobre a gestão moderna de recursos humanos. Ele desafiou a abordagem Taylorista e sustentou que os servidores apresentam melhor desempenho quando autorizados, motivados e estimulados do que se meramente comandados. Previamente, os incentivos por desempenho eram medidas quantitativas para fazer o operário trabalhar mais duro e mais rápido. O artigo de McGregor tornou-se o ponto de partida para a experimentação com novas formas de incentivos por desempenho mais sofisticadas, vinculando premiações e outras formas de incentivos às metas e resultados estratégicos da organização. Atualmente, é geralmente aceito que o aumento de desempenho não pode ser alcançado simplesmente por regras estabelecidas e procedimentos pré-estabelecidos, embora os padrões, regras e procedimentos apropriados continuarão a definir o regime de gestão dos recursos humanos ativos.

Avaliando o desempenho

É possível discutir e avaliar em vários níveis o desempenho: a organização, o grupo ou a equipe e o indivíduo. A capacidade de medir e avaliar o desempenho em qualquer destes níveis depende da capacidade de descrever os resultados desejados das atividades da organização de uma forma suficientemente operacional. Os sistemas que premiar o

desempenho organizacional são sempre baseados em tais descrições e as expectativas da equipe ou o desempenho individual devem sempre refletir as metas da organização.

O conceito de desempenho adquire novas dimensões quando se passa da organização para a equipe e o indivíduo. Ele deixa de ser apenas uma questão de fazer as coisas certas e da maneira certa. Ele envolve também como um indivíduo se comporta no ambiente de trabalho e como ele contribui para um ambiente de trabalho em bom funcionamento de uma organização que também funciona bem.

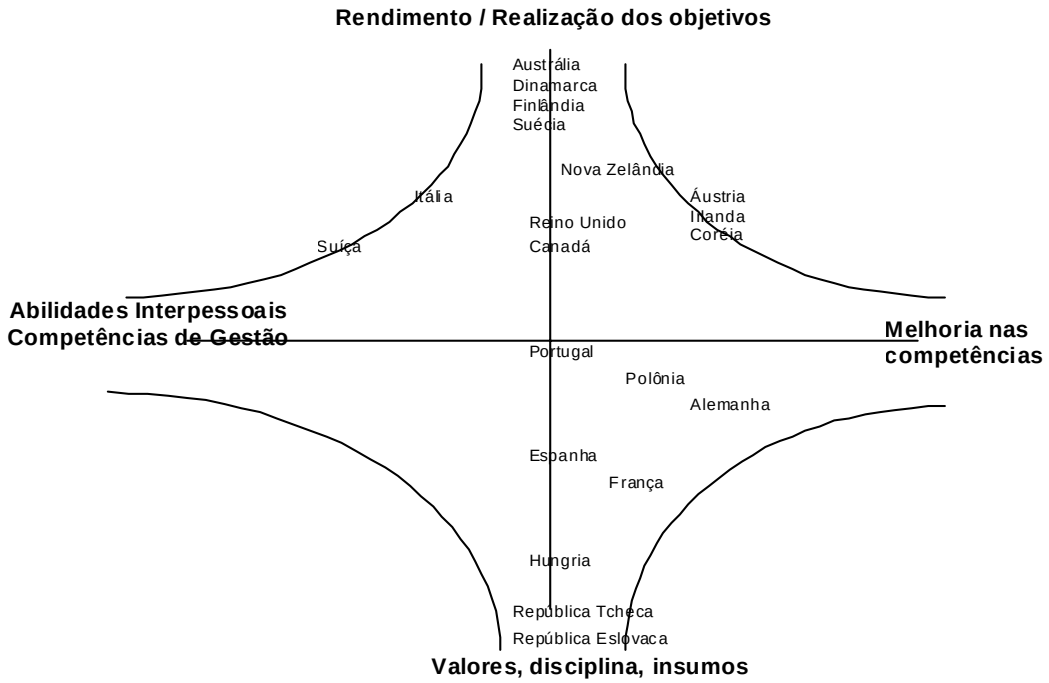
As pesquisas e estudos anteriores da OCDE mostram que os sistemas existentes de avaliação do desempenho individual do empregado variam entre as organizações dos mais simples aos mais complexos e que também dependem muito do contexto. Um sistema simples pode consistir apenas de avaliações subjetivas do supervisor ou de algumas variáveis quantitativas observáveis. Sistemas mais evoluídos estruturam a avaliação de acordo com diferentes aspectos e/ou competências ou incluem mais variáveis. Entre os sistemas mais complexos utilizados em algumas organizações estão as chamadas avaliações de 360 graus em que não apenas os supervisores, mas também os colegas, subordinados (se houver) e consumidores/clientes avaliam o desempenho de um empregado. Sistemas avançados podem conter elementos destinados a padronizar a avaliação dos diferentes supervisores e reduzir o risco de tratamento discriminante e/ou subjetivo. Tais elementos incluem guias de avaliação e treinamento sobre avaliações para os supervisores. Os servidores também podem ter o direito de recorrer de uma avaliação negativa.

A Figura 3.1 fornece uma indicação de quais critérios são utilizados para avaliar o desempenho dos servidores públicos em diferentes países membros da OCDE.

No começo da gestão por desempenho, diversos países estabeleceram medidas bastantes sofisticadas para avaliar as realizações e resultados, por meio de modelos destinados a atingir certo nível de avaliação "científica". Esses modelos se mostraram bastante complicados do ponto de vista burocrático e focaram a atenção dos trabalhadores não sobre o seu comportamento geral e prestação global de serviços, mas em alguns poucos resultados e medidas. Estes sistemas têm evoluído e adotado diversos critérios de avaliação do desempenho.

O critério de "melhoria de competências" tem se tornado cada vez mais importante, em parte porque é uma forma de incentivar o desenvolvimento das competências-chave necessárias dos servidores. Também pode ser mais fácil acordar sobre o que constitui as competências técnicas do que avaliar quais resultados foram alcançados. Tal caminho permitiu aos países evitar a divisão muitas vezes associada com a remuneração com base em resultados de desempenho avaliados. Em 2009, por exemplo, o Japão introduziu avaliações de desempenho com critérios para as realizações, resultados e melhorias de competências.

Figura 3.1. Critérios utilizados para avaliar o desempnho dos servidores dos governos centrais de países membros selecionados da OCDE



Fonte: OCDE (2005c), *Políticas de Remuneração Baseadas no Desempenho para os Servidores Governamentais* (*Performance-related Pay Policies for Government Employees*), OCDE, Paris.

Na maioria dos casos são desenvolvidos critérios padrão para avaliar o desempenho individual. Em geral, os critérios mais importantes nos relatórios dos países são: resultados alcançados, que incluem os objetivos mencionados acima; competências e habilidades técnicas; habilidades de relacionamento interpessoal e trabalho em equipe; habilidades de liderança e gestão; e insumos. Outros critérios mencionados por países individuais incluem ética (Canadá) e inovação (Dinamarca).

As habilidades interpessoais têm assumido maior importância com a disseminação de práticas trabalhistas mais flexíveis e baseadas na equipes e a necessidade de ser mais sensível às necessidades individuais dos cidadãos. Associados a estas estão as habilidades de liderança e gestão. Elas são especialmente relevantes para o nível gerencial, mas as medidas para entregar mais tomada de decisão e responsabilidade ao pessoal da primeira linha tornam estas competências relevantes para os servidores de níveis inferiores também.

Os sistemas de remuneração baseados no desempenho e nos resultados alcançados têm encontrado problemas de avaliação e atribuição. Os outros critérios descritos acima também não são imunes a problemas semelhantes. Pode ser difícil, por exemplo, medir as competências na ausência de certificação formal, dado que pode ser difícil definir uma forma aceitável para a equipe e seus gerentes. Basear-se simplesmente no julgamento subjetivo de um gerente parra saber se o empregado adquiriu uma competência específica pode ser tão difícil quanto decidir se um trabalhador obteve certo nível de resultados.

O ranqueamento do desempenho, assim como a avaliação do desempenho, tende a ser menos uniforme, formal e detalhado do que há uma década. As avaliações de desempenho confiam mais no diálogo com os gerentes de linha do que em indicadores estritamente quantificáveis; diversos critérios são aplicados de forma mais flexível. Na maioria dos casos, os gerentes e suas equipes têm duas reuniões por ano, uma para definir os objetivos e outra para avaliar os resultados obtidos.

Sistemas de ranqueamento do desempenho que impõem quotas do número de servidores públicos a serem recompensados são difundidos nos países membros da OCDE. Alguns são formais e outros informais. Os profissionais em geral concordam que é relativamente fácil de identificar os 10% melhores ou piores resultados. A dificuldade está em avaliar os outros 80%. Para estes, o valor do sistema de avaliação de desempenho reside mais na discussão dos objetivos e realizações do que na classificação real.

Remunerando o bom desempenho

Vários estudos têm mostrado de forma conclusiva que as recompensas pelo bom desempenho não tem que ser monetárias. Atenção, elogios na frente dos colegas, receber tarefas atraentes e melhorias na carreira são tão eficazes como a remuneração para promover os melhores desempenhos. A importância do desempenho passado na seleção para promoções funcionais seja dentro de uma categoria de emprego ou numa concorrência para a entrada em outra categoria de emprego, também é um incentivo muito importante para um melhor desempenho.

Segmentar o desempenho insatisfatório é tão importante quanto recompensar o bom desempenho. Os supervisores ficam, geralmente, mais confortáveis ao recompensar o bom desempenho do que ao combater o desempenho insatisfatório. Dessa forma, pode ser dada atenção especial neste aspecto na formação dos supervisores. Quando um número de avaliações de desempenho insatisfatório pode levar à demissão, cuidados especiais devem ser tomados para que as avaliações sejam corretas e justificadas.

Remuneração por desempenho

Quarenta anos atrás, quase todos os servidores públicos nos governos centrais dos países membros da OCDE eram pagos de acordo com a tabela de vencimentos baseada no tempo de serviço. Hoje, um número significativo de servidores públicos na maioria dos países membros da OCDE é abrangido por regimes de remuneração por desempenho de alguma forma. Estes são mais frequentemente utilizados para gerentes seniores, mas cada vez mais também para servidores não gerentes. As razões para a sua introdução variam entre administrações e são normalmente complexas, mas o foco geralmente é a melhoria da motivação individual e a prestação de contas dos servidores públicos como forma de melhorar o desempenho organizacional.

Isso não significa necessariamente que os salários dos servidores públicos diferem com base no desempenho na maioria dos países membros da OCDE. Isso significa que o conceito de desempenho foi introduzido e permite destacar o excelente ou péssimo desempenho na remuneração. Na verdade, porém, muito poucos países membros da OCDE têm grandes esquemas formalizados de remuneração por desempenho, e esta às vezes é mais retórica do que na realidade, com as recompensas por desempenho distribuídas a todos.

Há um espectro de arranjos nos países membros da OCDE para vincular a remuneração à avaliação de desempenho. Alguns países introduziram a possibilidade de prêmios por desempenho (em vez de aumentos por desempenho). Em muitos países membros da OCDE, os salários dos servidores públicos são constituídos por três componentes: um salário base, um suplemento relacionado com a natureza ou as atribuições do cargo e um ou mais elementos de remuneração por desempenho. Os dois tipos de componentes de remuneração variável não devem ser confundidos. O primeiro se baseia em uma avaliação anterior das responsabilidades e necessidades relacionadas com a posição, enquanto o outro se baseia em uma avaliação posterior do desempenho individual. Outros países têm feito a progressão salarial na escala salarial fixa dependente de avaliações por desempenho favoráveis. Alguns países introduziram salários individualizados, com o desempenho sendo apenas um dos vários fatores que influenciam as revisões salariais.

Com exceção de algumas poucas exceções, o tamanho das remunerações por desempenho é geralmente um percentual bastante modesto do salário base, em geral menos de 10%, especialmente entre os não gerentes. Para os gestores, a remuneração por desempenho fica geralmente em torno de 20% do salário base.

Recentemente, alguns países começaram a estabelecer regimes de remuneração baseados no desempenho coletivo do time, unidade ou da organização. Este é um desenvolvimento interessante, especialmente nos sistemas baseados em carreiras onde a gestão por desempenho individual tem sido mais difícil (ver Quadro 3.1).

Quadro 3.1. Conclusões de um estudo sobre a remuneração pelo desempenho coletivo

A remuneração por desempenho coletivo é um fenômeno recente e visa responder às críticas de que a remuneração por desempenho individual teria um impacto negativo na coesão e no espírito de equipe no serviço público. Tal regime ainda não é generalizado e apenas alguns países, como Dinamarca e Finlândia, começaram a ir nessa direção. A definição do escopo do grupo ao qual os prêmios coletivos serão aplicados parece ser muito importante. Esse é um dos motivos invocados pelo Reino Unido para o fracasso da introdução dos prêmios por desempenho coletivo nas agências de emprego. Na Finlândia, os bônus coletivos são aplicados principalmente nas agências e não nos serviços centrais.

Na Finlândia, que tem um sistema muito confiável de objetivos em cascata, os bônus coletivos são baseados na realização dos objetivos de desempenho. Estes são divididos em duas partes: uma está relacionada com os objetivos plurianuais e a outra está relacionada com os objetivos anuais. Os bônus são atribuídos apenas se certos limites forem ultrapassados, e representam entre 1.5% e 4.5% do salário bruto anual. Às vezes, os bônus coletivos são os mesmos para todos os que são recompensados; mas frequentemente são proporcionais ao salário do funcionário.

Os órgãos do governo finlandês com bônus coletivos têm que financiar a si próprios. Eles os consideram uma ferramenta útil para tomar conhecimento das realizações e reconhecer o trabalho excelente. Há uma série de condições para a remuneração por desempenho coletivo:

- a existência e a credibilidade da estratégia plurianual;
- objetivos precisos e mensuráveis;

Quadro 3.1. Conclusões de um estudo sobre a remuneração pelo desempenho coletivo (continuação)

- compreensão dos processos complexos ligados à atribuição dessas recompensas e os esforços para incitar o diálogo;
- investimento para tornar o desempenho parte da cultura organizacional.

Concluindo, a Inspeção Geral de Finanças da França (In*spection général des Finances*) aconselha o seguinte:

- permitir a remuneração por desempenho coletivo por meio de um quadro geral, mas descentralizar a sua gestão para os níveis gestores da organização;
- tratar a remuneração por desempenho coletivo como um dispositivo contratual;
- estabelecer como condição que os documentos estratégicos existam e sejam convincentes;
- não ligar as recompensas por desempenho coletivo às medidas de eficiência em relação aos custos de pessoal;
- começar pequeno;
- formalizar a remuneração por desempenho coletivo em contratos explícitos;
- favorecer a simplicidade e equidade por meio de uma distribuição igualitária de recompensas coletivas nas equipes;
- associar os membros da equipe na definição dos objetivos;
- incitar os gestores a receber formação em gestão e discutir os objetivos e realizações.

Fonte: Inspeção Geral de Finanças da Franca (2009), *Relatório sobre os bônus coletivos (comparações internacionais) (Rapport sur l'intéressement collectif (comparaisons internationales))*, abril, França.

Diversos estudos não conseguiram demonstrar qualquer correlação significativa entre os métodos individuais de remuneração por desempenho e o desempenho das organizações em questão, embora a remuneração por desempenho pareça ser mais fácil de implantar para tarefas simples do que para complexas. Isto não significa que tais correlações não existam, mas que a remuneração por desempenho por si só não é suficiente. Em vez disso, a remuneração por desempenho deve ser parte de sistemas mais amplos de gestão por desempenho, com oportunidades de carreira apropriadas e outras formas de reconhecimento. Os sistemas de remuneração por desempenho também devem ser operados por gestores competentes e baseados em indicadores ou avaliações de desempenho adequados e confiáveis. A remuneração por desempenho não é um recurso autônomo.

Uma última palavra de cautela é necessária. Diferenças de remuneração e outras recompensas para os trabalhadores com funções e competências equivalentes geralmente precisam ser reconhecidas como sendo motivadas e legitimadas para não afetar o clima de trabalho e a moral negativamente. O desempenho de qualquer grupo de trabalhadores

tende a variar de acordo com a distribuição gaussiana normal (também chamado de curva de sino), com a maioria se agrupando em torno da média e com um número substancialmente menor de casos atípicos acima e abaixo da média. A introdução de diferenciais de remuneração com base em evidências nos grandes grupos reunidos em torno da média normalmente implica altos custos de transação, mas raramente há valor agregado suficiente para compensar esses custos. O uso da remuneração individualizada e diferenciada, portanto, não deve ser exagerado. Há valores inerentes às remunerações padronizadas e a capacidade de diferenciação deve ser usada apenas se e quando os gestores possuírem a competência necessária e uma base de evidência para a diferenciação, e quando há um caso de negócio suficiente.

Descentralizando a definição da remuneração na remuneração por desempenho

Os custos de transação envolvidos na tentativa de combinar a definição centralizada da remuneração com elementos de remuneração por desempenho individual são substanciais. Indicadores de produção objetivos têm sido usados por muito tempo para os trabalhos feitos pelos servidores administrativos, mas tendem a serem menos adequados para avaliar o desempenho dos servidores de alto nível, especialmente servidores públicos. O desempenho de um funcionário público geralmente só pode ser observado e avaliado pelo seu supervisor imediato. A introdução de elementos de remuneração por desempenho, portanto, sempre implica uma maior descentralização da gestão de recursos humanos. No entanto, a descentralização da definição da remuneração não significa necessariamente a individualização de remuneração, pois os gestores podem ter autoridade delegada para gerir remuneração de grupos ao invés de indivíduos.

A definição descentralizada da remuneração cria uma série de desafios para as administrações públicas, mesmo que só diga respeito a uma pequena parcela da remuneração total. Os supervisores precisam ter as competências necessárias e se sentirem confortáveis ao avaliarem os seus subordinados. Providências devem ser tomadas para garantir a consistência das estruturas de remuneração em toda a administração, de modo que dois servidores que desempenhem funções e tarefas semelhantes e que possuam o mesmo desempenho recebam aproximadamente a mesma remuneração. Mecanismos adequados de gestão financeira também são essenciais para assegurar que os desenvolvimentos de remuneração agregada não saiam de linha.

As chances de um resultado positivo proveniente da definição descentralizada da remuneração serão melhores caso a agência central forneça um apoio adequado e apropriado para aqueles que gerenciam a definição descentralizada da remuneração. Isto pode incluir orientações, manuais, treinamentos, redes de consultoria a colegas de trabalho e instrumentos estatísticos que permitam às entidades comparar o seu sistema e estrutura de remuneração com o de outras entidades que definem a remuneração na administração pública e com a evolução da remuneração de mercado para habilidades e atribuições comparáveis.

A introdução de remuneração por desempenho pode ser um processo muito lento. Ele parece exigir um mínimo de oito a dez anos para atingir a cobertura total. Na Dinamarca, a sua execução iniciou-se em 1997 e foi concluída em 2005. Em 2002, apenas cerca de 35% a 50% dos órgãos públicos na Finlândia implantou com sucesso o novo sistema de pagamento, lançado em 1992. Os demais ficaram de implantá-lo no início de 2005, o mais tardar.

A implantação gradual permite que um novo sistema seja testado em um número limitado de servidores e que seja melhorado aproveitando as lições aprendidas com tais experiências. Isso também contribui para um processo de implantação suave em relação aos sindicatos e uma maior aceitação por parte dos servidores. Processos de mudança parciais ou graduais são mais relacionados com a aprendizagem e a adaptação – essenciais para a remuneração por desempenho – do que com a reforma.

A situação no Brasil

A busca por melhor desempenho é evidentemente na agenda de prioridades de quase todas as partes do governo federal do Brasil. A maioria das organizações parece ter tomado medidas para melhorar os resultados de suas atividades ou têm discutido tais medidas. Ao mesmo tempo, ações conjuntas que abranjam todas as partes do governo federal ainda são limitadas e os já mencionados cinco conjuntos de elementos e atividades que constituem os principais motores do desempenho organizacional.

Gestão estratégica e gestão de orçamento

A perspectiva de melhoria do desempenho por meio da gestão aprimorada dos recursos humanos depende da adequação da gestão estratégica e de orçamento. Embora estas estejam além da cobertura desta Avaliação da OCDE, há indicações confiáveis da necessidade de reforma nessas áreas.

Conforme mencionado no Capítulo 1, tem havido progressos na gestão de orçamento e finanças dos últimos dez anos. Esforços têm sido feitos para tornar o processo orçamentário mais programático, mais progressivo e baseado no desempenho até certo ponto, embora os aprimoramentos na capacidade de implantá-los ainda sejam necessários para obter algum retorno com essas mudanças.

Embora uma cultura de desempenho pareça estar se enraizando no governo federal, a gestão estratégica organizacional ainda está embaraçada com dificuldades na programação e na rigidez gerencial.

A atenção ao desempenho parece ser promovida principalmente por meio da customização e/ou de sinalizações políticas informais para as organizações interessadas. Como seria de se esperar, isto parece funcionar melhor para as organizações que não dependem de dotações orçamentárias e que possuem variáveis claramente definidas em termos de resultados econômicos (isto é, empresas estatais).

Os esforços dos últimos dez anos visando melhorar o aspecto programático da gestão orçamentária e da gestão estratégica das organizações devem ser mantidos e reforçados para reforçar uma cultura de desempenho em gestão de recursos humanos.

O governo está elaborando uma proposta de lei para implantar a Emenda Constitucional em vigor desde 1998 (EC19) que alterou dois artigos da Constituição (Artigos 37 e 39) para permitir: *i)* que qualquer órgão ou ministério que estabeleça um acordo de gestão ou desempenho possa obter mais autonomia e recompensar seus gestores e empregados ou servidores públicos de acordo com as metas e os resultados alcançados; *ii)* o pagamento de bônus aos servidores públicos de acordo com a economia nas despesas correntes. O projeto de lei foi objeto de consulta pública por 30 dias em janeiro de 2009, mas ainda está em processo de consulta interna.

A ampla estrutura de gestão de recursos humanos e sua influência sobre a orientação para o desempenho

A gestão de recursos humanos é um motivador central de melhorias no desempenho organizacional. Caso os servidores públicos não sejam habilitados, não possuam força de ação e não ajudem a trabalhar em direção a esse objetivo, é duvidoso que outros motivadores possam alcançar qualquer coisa. O Brasil começou recentemente a introduzir a gestão por competências como parte de uma estratégia para fortalecer a capacidade do serviço público. Um decreto do governo em 2006 introduziu o conceito de gestão por competências e uma política nacional de desenvolvimento do conjunto de servidores públicos foi estabelecida. No entanto, a gestão por competência está sendo inicialmente abordada apenas como forma de reorientar e reforçar as oportunidades de treinamento e desenvolvimento individual. Em longo prazo, será necessário ampliar a gestão por competências para que possa servir como um dos pilares da gestão estratégica de recursos humanos. Estas questões são desenvolvidas na Seção 2.1.

A forma como os cargos na administração federal são definidos, classificados e agrupados definem o regime e o contexto para o desenho e operação de todos os outros aspectos da gestão de recursos humanos. As estruturas de gestão de recursos humanos no governo federal do Brasil são complexas e fragmentadas. Sucessivas tentativas de reforma e soluções destinadas a atender às novas necessidades de cada instituição conduziram a uma variedade de ajustes sobrepostos. Esta mistura é, conforme discutido na Seção 2.2, disfuncional e precisa de simplificação e reorientação para competências, além de um maior foco nas necessidades de todo o governo federal.

Os arranjos do governo federal para a aquisição de novos talentos e capacidades humanas são enfraquecidos pelo sistema fragmentado de agrupamento dos cargos descrito acima. Isso significa que o governo não pode se beneficiar das vantagens de arranjos de recrutamento, tanto centralizados quanto descentralizados. Os arranjos também são muito simples e não são associados ainda ao trabalho emergente de perfis de competências e gestão por competência. Estas questões são examinadas na Seção 2.3.

O sistema do Brasil para a seleção e gestão de quadros superiores é flexível e permite ao governo escolher a pessoa certa para cada posto, independentemente de sua experiência anterior. As categorias de gestão são dominadas pelo sistema DAS (Grupo-Direção e Assessoramento Superiores), mas também incluem pessoas em algumas outras carreiras. O sistema DAS é opaco no geral, apesar dos esforços de algumas organizações em profissionalizar a nomeação para cargos DAS e torná-los mais transparentes. Os cargos DAS são temporários. As nomeações para os cargos DAS são feitas à vontade pelo governo e podem ser facilmente encerradas. Não existe uma gestão conjunta dos quadros de gestão, nenhum perfil de competências gerais, nenhum treinamento sistemático e nenhum esforço conjunto para promover valores e atitudes coesas entre os gestores públicos. Estas questões serão discutidas na Seção 3.2.

Políticas e práticas de gestão por desempenho da equipe[1]

É evidente que o governo federal tem tomado muitas iniciativas para estabelecer ferramentas específicas para aumentar a atenção para o desempenho na gestão da equipe. As tentativas de estabelecer uma gestão por desempenho como base da gestão dos servidores do governo federal iniciaram-se em 1960, com associações entre promoção e critérios de conformidade. Isso foi seguido pela adoção, em 1977, de um sistema de avaliação de desempenho ranqueado (após três anos, a ênfase voltou para a senioridade).

Então, em 1994, um mecanismo de curva foi introduzido no sistema de avaliação por desempenho, a fim de justificar o pagamento da remuneração por desempenho para um grupo de carreiras na Fazenda, na Secretaria de Orçamento, para Especialistas em Políticas Públicas e em Gestão Pública (EPPGG) e para os servidores do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), e, em 1998, a possibilidade de demissão por fraco desempenho foi introduzida na Constituição (entretanto, sistema de avaliação do desempenho que pudesse levar a uma demissão nunca foi programado). Depois de 1995, os bônus baseados no desempenho foram estabelecidos e tornaram-se generalizados, mas estes têm valor real limitado em termos de gestão por desempenho, embora em partes de alguns ministérios as remunerações por desempenho parecem estar funcionando.

Atualmente, os regulamentos relevantes são:

- A Constituição federal refere-se à avaliação de desempenho dos servidores públicos. Isto torna a promoção sujeita à participação em cursos de formação e cria a possibilidade de demissão por fraco desempenho.
- Legalmente, os servidores públicos devem passar por avaliações de desempenho durante o seu período probatório.
- Um Decreto de 1980 estabeleceu regras para a avaliação de desempenho, embora tenha realmente restabelecido a progressão funcional.
- Leis específicas estabelecem critérios de avaliação específicos para as diferentes carreiras. Uma regulamentação recente (Lei 11.784 de 2008) faz um esforço sem precedentes para padronizar a avaliação do desempenho por toda a administração.

É difícil, no entanto, formar uma imagem clara da atual gestão por desempenho da equipe em diferentes partes do governo federal, e é razoável presumir que existem grandes diferenças. Evidentemente existem ilhas de excelência, mas é igualmente evidente que existem partes do governo onde o foco é a folha de pagamento ao invés das competências e do desempenho. As regulamentações centrais detalhadas também significam que as oportunidades de promoção e premiação do bom desempenho pelos gestores operacionais são limitadas.

Espera-se que todas as partes do governo federal conduzam avaliações de desempenho para seus servidores estatutários. O nível de aplicação varia. Em algumas organizações, as avaliações contam com a opinião pessoal do supervisor mais próximo. Até agora, as avaliações mais formalizadas normalmente têm focado em resultados e competências.

A maioria das organizações federais não parece ter adquirido a experiência e competência necessárias para utilizar a avaliação de desempenho e as recompensas por desempenho adequadamente no nível individual ou por equipe. Também parece não haver um esforço nacional conjunto para desenvolver essa experiência e essas competências. As oportunidades de promoção são muitas vezes truncadas pelo sistema de categorias de emprego ou pela maior ênfase na senioridade no que no desempenho. A remuneração por desempenho não está funcionando corretamente.

O sistema de remuneração e as oportunidades de aumentos nas remunerações e gratificações

Conforme discutido no Capítulo 1, os salários básicos para servidores federais são regulados pelas tabelas salariais nos estatutos que regem cada carreira. A revisão da tabela de salários é preparada de forma customizada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em colaboração com o ministério responsável pela categoria em questão, mas ela deve ser aprovada pelo Congresso em cada caso.

A administração pública brasileira costumava ter – como muitas administrações da OCDE – um número relativamente grande de suplementos, abonos e gratificações. Há uma tendência (Lei 11.784 [22.9.2008] e Lei 11.907 [2.2.2009]) em simplificar o sistema de remuneração pela redução destes, o que poderia tornar o sistema de remuneração e suas ligações com o desempenho mais claras. A emenda constitucional, por exemplo, eliminou estes em certas categorias, incluindo o judiciário, as carreiras jurídicas, os advogados e certos oficiais de polícia. Hoje em dia o Brasil tem dois sistemas alternativos de remuneração:

- Um sistema de remuneração variável consistindo em um salário-base, uma possível recompensa baseada no desempenho e, em alguns casos, um suplemento por grau acadêmico. Há uma gratificação individual relacionada com o desempenho individual e uma gratificação relacionada com o desempenho institucional. Também pode haver um montante adicional com base no papel de um determinado ministério. O sistema de remuneração variável é usado para a maioria das categorias e seu montante total possível varia entre as categorias. Comparada com os países membros da OCDE, a chamada "remuneração por desempenho" é uma parte muito mais importante da remuneração total, já que normalmente representa de 50% a 100% da remuneração base. Há até mesmo registros de bônus que correspondem de 100% a 800% do salário base (Pires, 2007: 11).
- Um sistema de remuneração total, sem componentes variáveis, mas com três ou quatro níveis de remuneração diferentes (até 13 para determinadas categorias profissionais). Este sistema é muitas vezes chamado de um sistema de "subsídio". Ele é utilizado para categorias de gestão, carreiras jurídicas, advogados, policiais, diplomatas e auditores.

A remuneração por desempenho não tem a credibilidade que deveria por sua importância na remuneração total. As gratificações muitas vezes são atribuídas em grande escala e agora são, na verdade, parte da base de remuneração, embora algumas partes da administração tenham feito esforços para vincular uma parte da remuneração por desempenho às avaliações de desempenho. Um exemplo da incoerência entre a atribuição de remuneração por desempenho e suas conexões com as avaliações de desempenho é o fato de que em alguns desses casos, os tribunais decidiram que servidores aposentados e pensionistas têm direito de obter o máximo valor da remuneração por desempenho ou pelo menos a remuneração média para os servidores civis ativos na mesma carreira.

Parece possível, no entanto, atrasar ou mesmo suspender a progressão nas carreiras dos servidores públicos cujo desempenho seja considerado insuficiente. Também existe uma tendência para reduzir ou eliminar prêmios por senioridade para os novos servidores, embora os servidores ativos continuem a receber prêmios com base no tempo de serviço público.

As diferenças individuais no salário-base também são normalmente muito limitadas para os servidores que pertencem à mesma categoria. Por exemplo, o Grupo de Gestão tem (entre outras) quatro carreiras com uma tabela salarial comum. Duas destas (Analista de Finanças e Controle, Analista de Comércio Exterior) estão restritas a um ministério específico, enquanto a terceira (Analista de Planejamento e Orçamento) e a quarta (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, EPPGG) existe em diversos ministérios (mas geridas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). A tabela salarial comum tem quatro classes (A, B, C e Especial). As três primeiras classes têm três etapas, e a quarta tem quatro etapas.

A passagem da menor para a maior etapa em uma classe geraria um aumento salarial de cerca de 5% nas três classes mais baixas e de aproximadamente 6% na classe mais alta. A máxima propagação salarial possível para as quatro categorias, portanto, não é maior do que 33% em alguns casos, cerca de 40% em outros casos e até mesmo 56% em 2011 para o plano de Carreira em Previdência Social, quando a nova lei for totalmente implantada.

A entrada em uma categoria é sempre no nível mais baixo da classe mais baixa. O empregado progride para a próxima etapa de sua classe após 12-18 meses. A promoção para a classe superior é possível após o mesmo período no nível mais elevado e depende de avaliações favoráveis de desempenho (em alguns casos, por exemplo, na carreira de EPPGG), a promoção também depende da participação em cursos regulares da Escola Nacional de Administração Pública; diplomatas podem ser promovidos somente se fizerem alguns cursos no Instituto Rio Branco). Quase todos os servidores, assim, atingem o nível de salário mais alto possível para a categoria após 13-20 anos. Nenhuma informação é fornecida sobre a proporção de servidores que não conseguem alcançar este nível antes da aposentadoria.

O SIDEC, "Sistema de Desenvolvimento de Carreiras", foi introduzido por lei em 2008 como uma nova regra geral para um grupo de carreiras do governo como advogados, auditores fiscais, contadores internos, analistas de planejamento e orçamento, especialistas do Banco Central, gestores públicos, entre outros. Ele visa permitir o desenvolvimento em carreiras desde a base até o topo seguindo alguns princípios de mérito e gratificando a qualificação (acadêmica ou não), experiência, etc. Mas este novo sistema (que também proíbe promoções com base apenas na senioridade) enfrenta resistência, e depois de mais de 14 meses após a sua introdução na lei, ainda não está em vigor, pois exige uma Ordem Executiva para ser implantado.

Concluindo, a progressão salarial não é usada como um dispositivo de gestão para a sinalização de um bom desempenho. Ela é baseada principalmente na senioridade e a remuneração por desempenho é atribuída em muitas partes da administração a todos numa carreira, embora seja menos automática em algumas áreas do governo do que outras áreas. Considerando o quão difícil e arriscada é a individualização da remuneração para as administrações públicas, mesmo para aquelas com sistemas de gestão mais sofisticados, é provável que seja uma escolha sensata para o momento. Para o propósito de uma boa governança, o governo provavelmente deveria reconhecer a verdadeira natureza do sistema e o fato de que a remuneração por desempenho é na verdade parte da remuneração base, embora o sistema também possa ser mantido e aprimorado em setores do governo onde a maior parte do progresso já foi alcançado.

Oportunidades para promoções funcionais

Algumas carreiras para tarefas mais qualificadas são suficientemente amplas para permitir a promoção funcional dentro da categoria. As regras são as mesmas que as de progressão salarial, o que significa que a senioridade desempenha um papel maior do que as avaliações de desempenho. A principal oportunidade para uma promoção funcional e um aumento salarial mais significativo é uma indicação para um cargo DAS (ver Seção 3.2. para uma discussão sobre o sistema).

Exceto no sistema DAS, as promoções funcionais dentro das carreiras não estão relacionadas ao desempenho (legalmente estão, mas na realidade estão apenas ligeiramente relacionadas ao desempenho, com algumas exceções), e as carreiras em ministérios são rigidamente determinadas. Os servidores raramente mudam de carreira, e isto em todo caso exigiria a realização de um novo concurso público (ver Seção 2.1).

Avaliações de desempenho individual

A avaliação de desempenho individual parece ser rudimentar na maior parte do governo federal. Uma recente lei de 2008 (Lei 11.784, editada em 22 de setembro de 2008) definiu como a avaliação de desempenho deve ser conduzida nas organizações governamentais, mas ainda é cedo para avaliar como ela tem sido implantada e quais são seus efeitos sobre a qualidade das avaliações de desempenho em toda a administração pública.

A falta de apoio central coloca o peso da avaliação sobre os supervisores, que consequentemente devem agir com cuidado e cautela. A fraca ou mesmo inexistente diferenciação de remuneração para o desempenho individual em boa parte do governo federal é adequada, dada a falta de informações adequadas e confiáveis sobre o desempenho individual e a falta de competência e experiência para o estabelecimento de remuneração diferenciada.

Sugestões de reformas futuras

O Brasil está em um ponto importante na evolução do seu governo federal. O país introduziu um modelo de gestão burocrática na década de 1930, uma data relativamente recente em comparação com o cenário internacional, mas muito mais recente do que na maioria dos países membros da OCDE. Como resultado, os valores e princípios essenciais deste modelo podem não estar ainda suficientemente internalizados nos valores e nas expectativas de políticos, servidores públicos e do público em geral. No entanto, a globalização e a necessidade de uma economia competitiva significam que o Brasil precisa complementar o seu paradigma burocrático com uma orientação de desempenho reforçada que pode desafiar seus valores burocráticos. Este é um desafio compartilhado com muitos outros países, incluindo alguns países membros da OCDE, mas o Brasil parece ser capaz de lidar com ele.

Os motivadores de desempenho organizacional

O Brasil evidentemente possui tem um governo federal interessado em reformas e disposto e capaz de mudar para aprimorar os resultados e melhorar o desempenho. Ao mesmo tempo, é evidente que tais esforços são desnecessariamente dificultados por estruturas insuficientes e inadequadas.

Primeiramente, a gestão estratégica do governo federal e a gestão do orçamento (não abrangidas por esta revisão) precisam de reforço. Este relatório aborda a gestão de recursos humanos e, portanto, se abstém de fornecer recomendações nessas áreas. No entanto, é preciso enfatizar a necessidade de uma gestão estratégica adequada e apropriada, a fim de fornecer o foco e a orientação dos esforços necessária para a melhoria dos resultados e do desempenho. A abordagem do desempenho por meio de ações de gestão de recursos humanos deve ser inserida na hierarquia dos planos estratégicos, planos de negócios e metas e objetivos organizacionais.

Em segundo lugar, a gestão de recursos humanos no Brasil, conforme observado anteriormente, é fragmentada e menos eficiente do que poderia ser. Há uma lacuna substancial de capacidades que o governo brasileiro deve eliminar por meio de um esforço coordenado entre as diferentes áreas de gestão de recursos humanos, tais como competências, categorias profissionais, recrutamento, treinamento, avaliação de pessoal, remuneração e gestão por desempenho. Conclusões e recomendações específicas sobre estas áreas podem ser encontradas em outras seções deste relatório. Três questões, porém, são tão importantes como motivadoras do desempenho organizacional que precisam ser destacadas:

- A cultura de diálogo e acordo horizontal que parece existir no governo federal do Brasil deve ser mantida. Para obter resultados desta forma, devem existir objetivos e expectativas globais claramente estabelecidos pelo governo. O auxílio e contribuição para as reformas necessárias também devem ser uma variável importante de desempenho para os gestores sênior.
- Os servidores precisam ser habilitados a prestar um bom serviço e a reforçar as suas próprias capacidades e competências. Isso pode ser facilitado reduzindo as regras e os regulamentos ao essencial e substituindo o envolvimento excessivo do judiciário por sistemas internos confiáveis de controle, auditoria e recurso. As esferas de poder gerencial precisam ser ampliadas e combinadas com responsabilidade por resultados efetiva com medidas para garantir que os gestores públicos possuam as competências necessárias para gerir com vista a um melhor desempenho.
- Em termos de recursos humanos, é provável que os dois pontos iniciais mais importantes para aumentar a orientação para o desempenho do governo sejam as mudanças na gestão dos servidores públicos seniores (Seção 3.2) e a concepção de um sistema de gestão por competências que apoie o recrutamento, as definições de cargo, o treinamento e a promoção (Capítulo 2).

Gestão e práticas do desempenho da equipe

A importância atribuída ao desempenho no governo federal do Brasil é muito variável, e ainda há muito a ser feito para ligar as práticas de gestão de recursos humanos ao aprimoramento do desempenho organizacional. Mecanismos de gestão de recursos humanos requerem uma série de reformas para realmente explorar o potencial do país. Nisto, o Brasil não é diferente da maioria dos países membros da OCDE.

Todos os componentes de gestão de recursos humanos do governo federal do Brasil devem ser projetados para facilitar e promover um melhor desempenho. Eles devem fazer parte de um sistema integrado de apoio mútuo e, portanto, capaz de gerar efeitos de sinergia. Isto exigirá mudanças coordenadas em determinadas modalidades de gestão de recursos humanos. As recomendações nesta seção devem, portanto, ser vistas em

conjunto com as conclusões e recomendações das seções sobre planejamento da força de trabalho, competências, categorias profissionais, recrutamento, treinamento e gestão sênior.

A estrutura das categorias profissionais é uma questão fundamental, pois é a base de todas as atividades de gestão de recursos humanos e de promoção. A forma como as categorias profissionais têm sido concebidas ao longo do tempo resultou em um sistema fragmentado que é desnecessariamente complexo e uma base deficiente de gestão de recursos humanos orientada por desempenho. As análises, conclusões e recomendações relativas às categorias profissionais são encontradas na Seção 2.2. As recomendações pedem ampla reestruturação, fortalecimento de coordenação central, uma ampliação de categorias de emprego e, na medida do possível, a substituição de categorias específicas de um ministério por categorias transversais que podem ser usadas por vários ou todos os ministérios. As recomendações também quando isto for possível. Cada esforço deve ser feito para oferecer aos servidores com bom desempenho boas oportunidades de carreira baseadas na avaliação de seu desempenho.

A introdução e o reforço de gestão sistemática de competências é outra questão importante, abordada na Seção 2.1. Ao basear as diferentes atividades de gestão de recursos humanos como recrutamento, treinamento, avaliação de competências e promoção em uma estrutura de competências comum, torna-se mais fácil garantir que o governo federal tenha acesso a uma força de trabalho com as habilidades e competências necessárias para um bom desempenho.

A gestão dos gestores seniores é discutida na Seção 3.2. A principal recomendação é tornar o sistema DAS mais transparente e diferenciar a gestão de servidores em posições superiores do resto dos servidores em cargos DAS e não DAS. Para os cargos DAS além dos gestores seniores, estas posições devem permanecer abertas para candidatos de fora para aumentar a concorrência no sistema, mas a avaliação de desempenho deve ser um critério essencial e o processo de recrutamento deve ser transparente e baseado no desempenho de candidatos qualificados. Além disso, a dimensão da carreira em categorias profissionais selecionadas para os trabalhadores qualificados deve ser reforçada.

As estruturas salariais devem ser alteradas em conformidade com as mudanças recomendadas na estrutura de categoria profissional e com o reforço da dimensão de carreira em categorias de emprego selecionadas. Assim, em muitos casos, as faixas relativamente estreitas entre a primeira etapa da primeira classe e a etapa final na classe final em uma categoria profissional deve ser alargada por meio da inserção de mais classes e/ou passos e um passo final salarial maior.

A senioridade (isto é, o tempo em uma classe e/ou passo) pode continuar a ser usada como o principal fator de qualificação para a progressão salarial e promoção a uma classe superior, mas apenas em categorias profissionais sem uma dimensão de carreira, e nas fases iniciais. É recomendável que nas categorias de emprego com uma clara dimensão de carreira, a senioridade deva ser gradualmente desestimulada na medida em que os servidores progridem no sistema. A promoção à classe superior ou às classes em uma categoria com uma clara dimensão de carreira deve ser encarada como uma promoção funcional, que em categorias adequadas seria possível para colocação em cargos gerenciais. Entretanto, ela deve ser seletiva e totalmente baseada em avaliações transparentes de habilidades, competências e desempenhos.

Parece claro que o atual sistema de gratificações por desempenho individual não está funcionando bem em muitas partes da administração. Isto pode ser devido a uma falta de competência, experiência e/ou informações confiáveis sobre o desempenho. É, portanto, recomendável reduzir a ênfase neste sistema a fim de permitir um novo começo, apesar de que o mesmo pode ser mantido nas organizações que tiveram progressos significativos nesta área. Isso significa reduzir (ou eliminar) a parte da remuneração total atribuída aos bônus por desempenho em favor do salário-base (ou de benefícios recorrentes). Os bônus poderão ser posteriormente aumentados (ou restabelecidos) quando os supervisores ganharem mais competência, experiência e confiança em sua capacidade de fazer avaliações de desempenho razoavelmente confiáveis. Um sistema de remuneração por desempenho poderia, contudo, ser mantido para os gestores seniores e pode ajudar a melhorar a gestão por desempenho das organizações. Isso só deve ser implantado quando os cargos DAS ganharem transparência e orientação para o desempenho (ver Seção 3.2).

As reformas recomendadas exigem uma melhor avaliação do empregado. Conforme as avaliações tornam-se mais decisivas para a progressão salarial, colocações e promoções funcionais, elas se tornam cada vez mais importantes para todos os servidores a serem avaliados de acordo com um modelo comum e medidas contra um padrão comum. Um primeiro passo foi tomado após a nova lei de 2008 que estabelece as regras gerais sobre como as avaliações de desempenho devem ser realizadas (Lei 11.784, editada em 22 de setembro de 2008). Entretanto, as mudanças legais certamente não são suficientes. Recomenda-se, portanto, que o governo brasileiro continue a reforçar sua estrutura comum para avaliação dos servidores e estabeleça um mecanismo central para promover essa estrutura e acompanhar a sua aplicação. O governo também deve investir no treinamento dos supervisores em avaliação de habilidades e desempenho, além de apoiá-los em seus papéis como avaliadores, fornecendo orientações, manuais e outras formas de apoio.

O governo brasileiro não deve tentar ou esperar obter resultados rápidos. Levará algum tempo para que as diferentes partes interessadas (gestores, supervisores, servidores, representantes sindicais) obtenham a qualificação e experiência necessárias com a avaliação de desempenho para diferenciar as recompensas por competência e desempenho. Em vez de tentar uma reforma no atacado, o governo deve começar pequeno, investindo na melhoria da capacidade e da competência, e gradualmente expandindo o papel das habilidades e do desempenho nos salários e promoções.

Gestão da mudança

Alterando os valores

Mudar para uma cultura de desempenho implica alterar as atitudes, focos e incentivos dos gestores e colaboradores e alinhar os sistemas administrativos, organizações e recursos para objetivos multidimensionais de desempenho. Este é um processo complexo, pois envolve alterar modalidades e estruturas formais, mas também incentivos informais e hábitos enraizados que sustentam o sistema. Além disso, não é uma tarefa fácil e ou direta. Muitos países membros da OCDE introduziram reformas orientadas para o desempenho que mudaram as estruturas e os processos formais, mas descobriram que elas não resultaram nas mudanças pretendidas de comportamento. As lições aprendidas apontam para o seguinte:

- Necessidade de uma estrutura coerente. A prestação de contas sobre o desempenho deve ser combinada com espaço à margem de manobra gerencial na gestão da equipe e dos recursos financeiros. Os diferentes elementos de orientação para o desempenho em ascensão interagem e a sinergia conduz a uma mudança cultural. Ações simultâneas e correspondentes em várias áreas são, portanto, necessárias.

- Apoio político. Os governos, assim como as organizações individuais, têm suas próprias culturas, crenças, valores e normas que determinam o comportamento aceitável. Para avançar, uma cultura de desempenho exige uma aproximação total do governo abertamente apoiada no mais alto nível político. Não é coincidência que os todos os três casos apresentados na Seção 3.2 atendam a esse critério.

- Reformas incrementais. Embora as reformas radicais ofereçam formas de explorar as janelas de oportunidades, elas correm o risco de não funcionarem se a preparação, as capacidades e as competências forem insuficientes. A vantagem das reformas incrementais é que os primeiros passos requerem pouca experiência prévia, mas cada passo gera experiências e competências para seguir em frente. O desafio então é manter o ritmo das reformas para que as lições aprendidas em um passo alimentem rapidamente o desenho do próximo.

- Construir um sentimento de posse. Um problema observado em vários países membros da OCDE é a relutância geral dos grupos influentes no centro do governo em relaxar seu controle e permitir que a discrição gerencial se expanda. Os sindicatos que representam os servidores públicos normalmente também são organizados por ação central e tendem a reagir de forma semelhante. A falta de entusiasmo por uma maior flexibilidade nesses grupos pode ser entendida como sendo uma preocupação natural sobre a capacidade dos gestores operacionais de lidar com uma maior responsabilidade de gestão financeira e de recursos humanos. Nestes casos, as reformas incrementais podem oferecer um caminho de avanço viável.

Finalmente, qualquer sistema de controle levanta questões relativas ao equilíbrio entre responsabilidade e flexibilidade. A necessidade do cumprimento dos regulamentos deve ser ponderada contra a liberdade que os gestores precisam para executar bem o seu serviço. Existem perigos óbvios no relaxamento de controle na ausência de sistemas adequados de finanças e de gestão. Entretanto, também existem perigos em não relaxar esses controles suficientemente. O excesso de restrições cria condições que não dão aos gestores liberdade suficiente para melhorarem o desempenho. Alcançar um equilíbrio adequado é uma luta sem fim e a abordagem pode ter de variar de setor para setor dentro da mesma administração.

Introduzindo elementos de gestão do desempenho pessoal

A reorientação da gestão de recursos humanos para o aprimoramento do desempenho exige esforços paralelos e sincronizados em vários domínios, incluindo mandatos e competências gerenciais, avaliações de desempenho e incentivos ao desempenho. Muitas vezes também há a necessidade de uma descentralização maior da definição de remuneração e outros elementos da gestão de recursos humanos. Essas mudanças devem fazer parte de uma estratégia coerente de gestão do desempenho. Alcançar esta coerência entre áreas políticas pode ser um grande desafio político.

A introdução e aumento das avaliações de desempenho, dos elementos de remuneração por desempenho e da definição descentralizada da remuneração são tarefas difíceis. Elas exigem competências gerenciais e de supervisão que os gestores públicos – muitas vezes recrutados e estudados de modo gerencial burocrático – geralmente não possuem. Além disso, existe o risco de que avaliações de desempenho deficientes e diferenciações subjetivas de remuneração possam afetar de forma negativa a moral no trabalho e o desempenho.

É muito fácil detectar os casos de reformas que falharam nos países membros da OCDE, embora estas raramente tenham sido suficientemente analisadas. As razões para falhas quando se introduzem as remunerações por desempenho muitas vezes parecem ser devido a uma preparação inadequada e introdução precipitada. Felizmente, nestes casos, a maioria dos gestores, em vez de tentar atribuir gratificações de desempenho com base em informações de desempenho defeituosas ou inadequadas, optaram por distribuir gratificações igualmente caso tenham tido a oportunidade.

Em alguns casos, uma combinação de descentralização e arranjos inadequados de gestão financeira resultou ao longo do tempo em inconsistências substanciais na estrutura de remuneração da administração pública em termos de níveis de remuneração em diversas organizações. Essas inconsistências, obviamente, constituem desigualdades, mas também têm efeitos econômicos negativos. Problemas de recrutamento e retenção tendem a elevar os salários abaixo do padrão, mas a falta de força corretiva derruba muitos salários generosos; isto impulsiona os custos totais e reduz a eficiência de custos. Tais inconsistências também afetam a alocação de habilidades e competências de forma negativa. Depois de terem crescido demais, torna-se difícil (e caro) eliminá-las.

Conforme mencionado, não deve ser prioridade do governo federal introduzir uma diferenciação e uma individualização maior da remuneração. Os motivadores mais importantes hoje em dia para uma melhor orientação por desempenho dizem respeito à gestão de categorias de emprego e à gestão sênior.

No entanto, quando o governo estiver pronto para passar para uma individualização maior de remuneração, ele deve estabelecer estruturas de aumentos salariais que impeçam a diferenciação excessiva de remuneração nas organizações e deve reforçar a obrigação de prestar informações sobre a remuneração dos servidores para garantir um rigoroso controle dos custos.

3.2. Administrando os gestores seniores

A situação nos países membros da OCDE

Conforme as questões de eficiência e de desempenho tornaram-se mais urgentes na gestão e na governança pública, mais atenção tem sido atribuída pelos países membros da OCDE para o papel, as tarefas e as capacidades de gestão na administração pública.

Os países membros da OCDE têm testemunhado um influxo de novas ideias e iniciativas no campo da gestão e governança pública. Muitas reformas recentes da gestão pública envolveram o reforço na orientação para o desempenho da gestão e governança pública e, consequentemente, a delegação de responsabilidade pela gestão dos recursos humanos. A gestão sênior desempenha um papel crucial na implantação destas novas políticas e sua qualidade e capacidade tornou-se assim um problema chave da governança pública. Os países variam muito quanto à administração de seus gestores seniores.

Os gestores públicos seniores também se encontram às vezes na interface tensa entre o executivo político e a administração pública. Eles são responsáveis pela implantação adequada de instrumentos jurídicos e de estratégias e medidas políticas e pela coerência, eficácia e adequação das atividades do governo. Os gestores seniores devem estar comprometidos com os interesses do Estado como tal e com o governo jurídico e não com os interesses de um determinado governo ou partido político. Espera-se que eles também sejam receptivos ao governo eleito.

Uma questão fundamental em qualquer avaliação dos gestores seniores na administração pública é, assim, sua relação com o nível político e o grau de participação política nas nomeações, na remuneração e na gestão dos gestores seniores. Numa burocracia clássica, os servidores públicos enfrentam estas questões. Contudo, a influência política em matéria de pessoal pode funcionar bem desde que existam outros controles e equilíbrios no sistema.

Não existem até o momento "melhores práticas" sobre a seleção e administração dos gestores seniores na administração pública. Não é sequer possível ver uma tendência geral nas modalidades básicas escolhidas por diferentes países membros da OCDE, pois estas são o produto de seu sistema de administração pública e seu contexto histórico, político e social específico.

Estudos recentes da OCDE sobre os gestores públicos seniores indicam uma série de elementos comuns nas reformas debatidas ou executadas (ver Quadro 3.2). O primeiro destes é um foco crescente na qualidade da gestão sênior em reformas destinadas a melhorar o desempenho. A seleção de gestores seniores tem sido objeto de múltiplas reformas e tornou-se mais transparente em muitos países. As competências exigidas dos servidores públicos seniores tornaram-se mais variadas e são usadas como base para o recrutamento e treinamento dos servidores públicos. Muitos países também tomaram medidas para aumentar a concorrência por cargos de gestão sênior. Mesmo os países com sistemas de carreira fechados para outros servidores públicos abriram os níveis superiores ao recrutamento externo. Avaliações de desempenho e recompensas foram introduzidas para aumentar a capacidade de resposta da gestão sênior sem infringir no seu profissionalismo. Alguns países introduziram mandatos de prazo fixos para apoiar uma maior orientação para o desempenho.

Em geral, os países têm avaliado como cada vez mais importante gerenciar os gestores seniores como um grupo separado. A gestão dos gestores seniores geralmente inclui regras especiais de contratação (mais centralizada, mais aberta ao pessoal externo, mais focada em competências e resultados anteriores, identificação precoce para programas de fluxo rápido), mais ênfase na gestão de seu desempenho, geralmente um nível de remuneração por desempenho e programas especiais de treinamento e socialização.

Quadro 3.2. Tendências gerais na administração dos gestores seniores nos países membros da OCDE e da União Europeia

Geralmente, um sistema de serviço público "baseado em carreira" recruta os altos servidores públicos de um grupo abrangente. O recrutamento ocorre após a universidade ou no início da carreira e muitas vezes depende de concursos. A progressão é posteriormente gerida pela organização. Este sistema investe muitos recursos no desenvolvimento e nas carreiras dos selecionados para prepará-los para os cargos executivos superiores.

Em um sistema de serviço público "baseado na posição", os candidatos a cargos executivos superiores particulares são recrutados a partir do serviço público mais amplo e do setor privado. Isto cria um grupo maior de possíveis candidatos. Uma subcategoria do sistema "baseado na posição" é o sistema "baseado no departamento" que não possui nenhuma estrutura global bem desenvolvida no governo. As nomeações tendem a ser feitas com base na senioridade e no mérito dentro do departamento.

Esta tipologia implica em diferentes graus de centralização nos processos de recrutamento e nomeação. Embora muito poucos países sigam exclusivamente qualquer um dos sistemas acima, é possível saber qual sistema se aplica melhor para qualquer país. Isso tem um valor prático ao comparar as reformas de gestão dos serviços públicos seniores de diferentes países. A importância das reformas depende muitas vezes do tipo de sistema, pois os dois sistemas criam incentivos muito diferentes para os indivíduos e, portanto, tendem a favorecer diferentes características culturais.

Há uma tendência geral em muitos países de se concentrar no desenvolvimento das capacidades de gestão. Embora a gestão por desempenho já seja um foco de reformas em todos os países, ela é cada vez mais suplementada por um foco em liderança e gestão de mudança, assim como em gestão de recursos humanos. Em graus variados, a maioria dos países tem responsabilidades de gestão descentralizadas e mecanismos estabelecidos para garantir a prestação de contas individual dos altos executivos.

Sistemas "baseados na carreira" com tradição de recrutamento, promoção e formação centralizados estão introduzindo a concorrência externa para posições abertas, a gestão ministerial por objetivos e programas de formação permanentes. Na Bélgica, Espanha, Hungria, Irlanda, Itália, Portugal e Malta e Romênia, foram estabelecidos procedimentos especiais de recrutamento para os gestores seniores, com mandatos de prazo fixo na Bélgica e em Malta, e recrutamento de candidatos externos para alguns cargos seniores (Áustria, Bélgica, Coréia, Espanha, Irlanda, Itália, Portugal e Romênia). Na Hungria, o recrutamento para cargos administrativos seniores foi separado do recrutamento para o serviço público.

Sistemas "baseados na posição" com extensivas gestões de nomeações, promoções e treinamento descentralizadas cada vez mais introduzem a orientação central das nomeações, bancos de dados de talentos e bancos de dados de atuais e potenciais servidores públicos superiores interministeriais. O governo holandês estabeleceu um programa para que jovens talentos acadêmicos iniciem suas carreiras no serviço público para se tornarem gestores públicos depois de vários anos. A Polônia usa um sistema de banco de dados de recursos humanos do estado a partir da qual os melhores candidatos são escolhidos quando uma posição se torna disponível.

Quadro 3.2. Tendências gerais na administração dos gestores seniores nos países membros da OCDE e da União Europeia (continuação)

A fim de assegurar a independência do processo de recrutamento, os países têm contado com painéis ou comitês de seleção, organismos de supervisão, órgãos organizacionais centrais ou a participação de terceiros. A maioria dos países membros da União Europeia tem um órgão ou comissão para recrutamento ou aconselhamento dos melhores candidatos para cargos seniores do serviço público, de modo a garantir a neutralidade política e a independência no recrutamento dos servidores públicos seniores. O prazo de nomeação de servidores públicos superiores varia; a maioria tem um compromisso permanente como servidores públicos, mas um prazo fixo de nomeação para uma posição específica ou dentro de um grupo de cargos de serviço público sênior. Em alguns sistemas baseados em carreiras, os contratos privados são algumas vezes utilizados para os indivíduos em cargos de gestão sênior que não são servidores públicos. Estes indivíduos nunca se tornam servidores públicos desta forma (Espanha e França).

A gestão das competências dos gestores seniores também tem recebido crescente atenção. Metade dos Estados-Membros da União Europeia têm perfis de competência central para os servidores públicos seniores. Esses perfis são utilizados para o recrutamento e treinamento.

Fonte: OCDE (2003b), "Gerenciando os Gestores Seniores: reforma do serviço público superior em países membros da OCDE", OCDE, Paris; e Ministério do Orçamento, Contas Públicas e da Função Pública da França, (2008c), "Gestores públicos superiores na Europa: gestão e condições de trabalho dos servidores públicos superiores nos estados membros da União Europeia", *Études et perspectives*, EIPA, Maastricht.

Gabinetes políticos

Gabinetes políticos consistem de conselheiros nomeados politicamente e outros colaboradores próximos de ministros e outros membros do executivo político. Eles são nomeados à vontade, normalmente também podem ser demitidos à vontade e deixam o cargo quando seu governo ou até mesmo seu dirigente político deixa o cargo. Alguns profissionais questionam a existência de tais gabinetes, enquanto outros argumentam que eles são essenciais para evitar a politização da alta administração. O papel desempenhado pelos gabinetes políticos é importante para entender o quadro completo dos mecanismos de gestão sênior.

Na Dinamarca, espera-se que os gestores superiores sejam capazes de fornecer conselhos políticos a seus ministros. Tanto a Bélgica quanto a Suécia têm gabinetes políticos. Na Suécia eles são relativamente pequenos (cinco a dez conselheiros por ministro) e não podem dar ordens aos servidores públicos. Na Bélgica eles são muito maiores e têm assumido funções de gestão superior. Os Estados Unidos têm gestores seniores nomeados politicamente, o que limita a necessidade de gabinetes políticos. O Senado decide quais posições estão abertas para a nomeação política.

A situação no Brasil

A estrutura da gestão sênior na administração federal do Brasil, ao mesmo tempo em que provê espaço para a esfera política e os altos gerentes respirarem dentro um sistema de gestão de servidores rígido e fragmentado, infelizmente também está longe de ser transparente. O sistema DAS parece geralmente ser considerado como um quadro de gestão central, embora a maioria do DAS não ocupe cargos gerenciais. Há cerca de 30 categorias com mais de 57 000 pessoas listadas abaixo do título "Cargos e Funções de Confiança e Gratificações", sendo alguns deles gerentes seniores. Um exemplo são os Cargos de Natureza Especial, NES, que possuem 52 pessoas que parecem ter cargos de alta gestão. As nomeações políticas para os cargos de gestão seniores nas agências reguladoras, empresas públicas e fundos de pensão também estão fora do sistema DAS.

O sistema DAS

O sistema DAS tem seis níveis e os níveis mais altos podem ser considerados como gestão sênior. Em março de 2009, havia 20 664 pessoas no sistema DAS comparado a 16 000 a 17 000 nos dez anos anteriores. Destes, 4 229 estavam nos três níveis mais altos que são consideradas cargos de gestão, dos quais 208 no nível mais alto e 978 no segundo nível mais alto. O número de pessoas nestes dois níveis seniores aumentou mais de 40% durante os últimos dez anos.

Uma definição estreita da gestão sênior incluiria assim aproximadamente 200 pessoas e uma definição mais ampla incluiria cerca de 1 100 dentro do sistema DAS. A este número deverá ser somada uma quantidade desconhecida de pessoas em cargos especializados de administração fora do sistema DAS.

O sistema DAS cobre os ministérios e organizações subordinados diretamente a um ministério (a chamada administração direta), como também um grande número de autarquias e fundações (agências reguladoras e universidades são exceções notáveis). O número de cargos abertos para nomeações no DAS é regulado no estatuto de cada organização. Os nomeados ao DAS podem ser destacados de outra organização pública (principalmente da administração federal, mas também de um estado ou uma prefeitura) ou recrutados externamente. O destacamento só é possível para cargos DAS; pode ser entendido primariamente como um sistema de destacamento usado para cargos de gestão sênior ao invés de um sistema de administração sênior.

Os servidores públicos titulados destacados por meio da nomeação para um cargo DAS continuam recebendo seus salários básicos da organização que os destacou e uma gratificação salarial adicional da organização no qual eles servem em um cargo DAS.

O sistema DAS provê ao sistema muito complexo e relativamente estático de carreiras um elemento necessário de flexibilidade. Suas vantagens principais são possibilitar a alocação adequada das funções governamentais principais e prover oportunidades de carreira para servidores públicos habilidosos e talentosos, independente de sua categoria de emprego. Ele também permite que o governo traga competências externas. Sua limitação principal, como discutido abaixo, é a sua falta de coerência e transparência.

Nomeações para gerentes seniores

O sistema DAS é uma exceção[2] à regra de entrada na administração pública brasileira por meio de concurso público. A nomeação para um cargo DAS está à discrição do governo, mas não traz em si um direito de titularidade. Tais cargos podem ser encerrados tão facilmente quanto são criados; nesses casos, os servidores públicos titulados que foram nomeados voltam para as organizações e categorias das quais foram recrutados, ao menos que sejam convidados para outro cargo DAS. Vários ministérios e organizações estabeleceram processos para a nomeação para cargos DAS a fim de favorecer o profissionalismo, mas a extensão do uso desses processos é difícil de avaliar. É possível perceber, entretanto, uma crescente sensibilização de que há uma necessidade de processos transparentes e profissionalização dos cargos DAS.

Cada organização normalmente tem suas próprias regras para o processo de nomeação e responsabilidades. Em geral, quanto mais alto o nível DAS, mais alta é a posição hierárquica da autoridade que decide a nomeação. Nomeações para os mais níveis mais baixos são normalmente delegadas para os gestores seniores. Aparentemente não há qualquer habilitação ou coordenação interna dos cargos DAS, embora as nomeações para os níveis DAS seniores (níveis 4, 5 e 6) tenham que ser aprovados pela Casa Civil. Este procedimento, porém, parece ser principalmente político (inclusive a necessidade de controlar as nomeações baseadas apenas em preferências pessoais) e não há indicação de um processo formal para examinar a adequação das nomeações de gestores seniores (mas o processo inclui alguma investigação sobre as atividades privadas e situação judicial da pessoa nomeada para obedecer às regras de integridade).

Nos níveis DAS mais altos, 40% daqueles no nível 6 e 31% daqueles no nível 5 foram recrutados de fora da administração pública. Tal participação fica em torno de 22-24% para os níveis mais baixos, principalmente administrativos e técnicos. Em 2005, a legislação (Decreto 5.497) definiu um teto de 25% de recrutamento externo para os três níveis mais baixos e 50% para o nível 4. Nenhum teto foi fixado ou previsto para os dois níveis mais altos. Isso torna o sistema DAS muito mais baseado em posições do que o resto do serviço público. Isto também não é incomum nos países membros da OCDE. Há outros exemplos de países que misturam cotas para servidores públicos e não públicos para os cargos gerenciais intermediários e de alta gestão (Coréia, Irlanda).

A gestão do sistema DAS possui falta de transparência. Não há descrições públicas disponíveis das exigências de competências para as posições a serem preenchidas ou dos méritos das pessoas selecionadas. O sistema DAS nunca é auditado pela Instituição Suprema de Auditoria ou pelo Tribunal de Contas da União. Parece não haver documentação das razões para nomeações específicas para o DAS, e nenhum informação está disponível sobre porque houve a necessidade ou se foi apropriado selecionar um candidato externo para um posto DAS específico.

Assim, não há diferenciação entre as nomeações políticas e recrutamento externo, ou entre razões objetivas e recrutamento interno. A seleção de um servidor público titulado para um cargo DAS pode ser baseada em considerações políticas, enquanto um recrutamento externo pode ser baseado em razões objetivas. Pode-se supor que a principal razão para o recrutamento externo é a necessidade de habilidades e competências específicas para o cargo. O sistema DAS, visto nesta perspectiva, permite que os líderes políticos e gestores seniores contornem as deficiências do processo de seleção normal para obter o talento e a experiência necessários. Pode-se também assumir que algumas nomeações para o DAS são feitas de uma forma mais política. A razão pode não ser necessariamente o patronato ou o partidarismo, mas a necessidade de garantir afinidade

suficiente e compatibilidade entre o Poder Executivo e as unidades secundárias de gestão nos ministérios e órgãos públicos. Não se pode, contudo, desconsiderar a possibilidade de um "sistema de corrupção" implícito e o risco de políticas e/ou patrocínio pessoal de nomeações inerentes à vontade do Poder Executivo. No entanto, parece ser razoável supor que as razões de competência e afinidade são mais prevalentes nos níveis superiores do DAS no que nos níveis administrativos e técnicos mais baixos. O risco de patronato pode ser mais elevado nos níveis mais baixos do DAS.

Não há dados disponíveis sobre a rotatividade nos cargos DAS e sua taxa exata é desconhecida. No entanto, foi confirmado que as pessoas em cargos DAS são frequentemente substituídas de acordo com as mudanças no governo ou no ministério competente. As mudanças são muito raras nos quatro níveis mais baixos e mais frequentes nos dois níveis superiores. Observou-se também que isso pode ter um impacto negativo sobre a continuidade da gestão, mas que a continuidade ainda pode ser mantida se houver um plano estratégico e políticas formais.

As cotas de cargos reservadas para os candidatos internos têm como objetivo limitar o risco de patronato. No entanto, como mencionado, o recrutamento de servidores públicos não necessariamente diminui esse risco, e, ao mesmo tempo, limita a possibilidade de buscar habilidades fora do quadro de servidores do governo. Isto, contudo, ajuda os servidores públicos a ter uma imagem melhor e mais estável das oportunidades possíveis de carreira. Embora o nível das cotas hoje parece razoável, elas não devem ser considerada uma solução para as deficiências do sistema DAS, que exige mais transparência em termos de nomeações e reforço da gestão por competências.

A interface político-administrativa

Os gabinetes políticos (conselheiros políticos) parecem pequenos. Não há indicações de que os membros destes gabinetes assumam papéis administrativos, ao contrário de alguns países membros da OCDE. Ao invés disso, o sistema parece semelhante ao dos Estados Unidos nos quais o executivo político governa por meio de gerentes seniores nomeados politicamente, mas sem a transparência do sistema americano.

A interface político-administrativa na gestão federal do Brasil é assim um fator que afeta os níveis mais altos no sistema DAS, mas isso não é visível para um observador externo, dado que não é conhecido o motivo pelo qual uma pessoa foi selecionada para um cargo de gestão sênior. Consequentemente, é difícil para o público brasileiro saber onde as atividades políticas terminam e onde a gestão profissional começa. O mesmo pode ser dito para outras categorias especializadas que incluem os gerentes seniores.

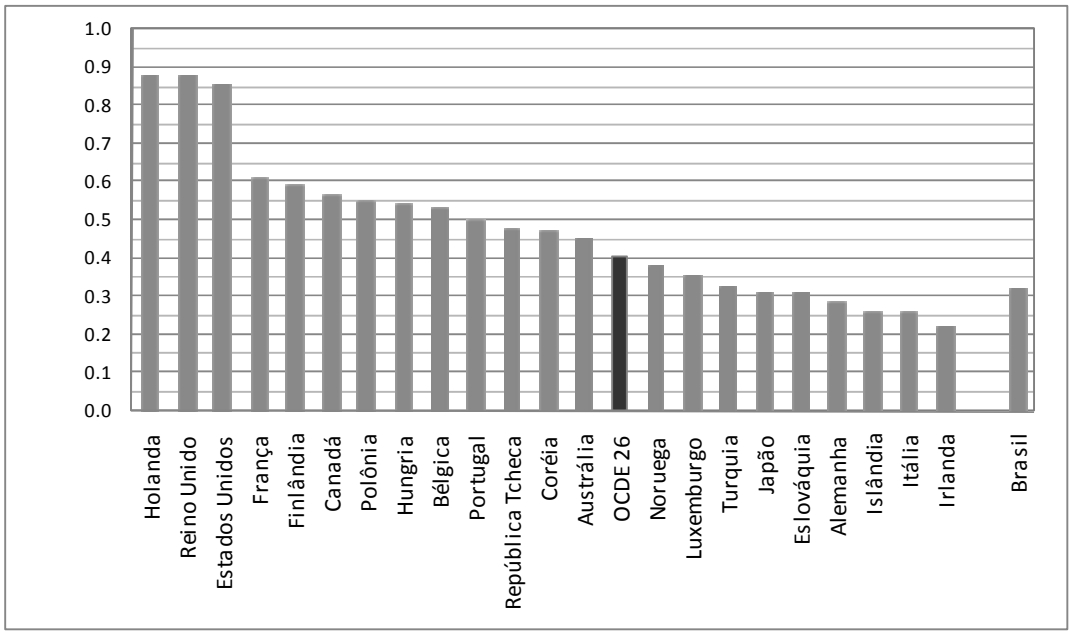
Todos os servidores públicos que aspiram a uma posição administrativa sênior têm que esperar por uma nomeação para um cargo DAS ou por um cargo semelhante em outra categoria. Dado que estas nomeações não são sistematicamente transparentes e dependem da vontade do executivo político, os potenciais candidatos às posições de gerência sênior podem tentar evitar desagradar o ministro ou ministros relacionados, embora não haja nenhuma dúvida de que o alto potencial é um critério implícito de nomeação em bom parte de casos. O sistema, portanto, implica um risco de politização que pode afetar os níveis funcionais mais baixos no âmbito da administração federal.

Gerindo os grupos de gestão sênior

Apesar de existirem rotas mais fáceis e naturais para os cargos DAS em algumas categorias profissionais, os gerentes seniores são menos administrados como um grupo[3] do que em muitos países membros da OCDE (ver Figura 3.2). A ENAP, Escola Nacional de Administração Pública, fornece treinamento para gestores seniores, mas esta formação não é obrigatória, embora o número de pedidos de treinamento tenha aumentado consideravelmente nos últimos anos. Nenhum esforço parece ter sido feito para reforçar a coerência transversal institucional dos gestores seniores ou para promover perspectivas globais no governo.

Figura 3.2. Grau em que os altos servidores públicos são administrados por políticas de gestão de recursos humanos separadas no governo central

2005



Nota: Este índice é um indicador composto dos resultados das variáveis sobre a definição dos servidores público seniores, a identificação de potenciais líderes futuros no início de sua carreira, a média de idade para entrar na alta administração, bem como a diferença entre o regime de emprego na gestão sênior e o pessoal regular.

Fonte: OCDE (2009c), *O Governo sob Análise 2009*; OCDE (2008b), *O Estado da Administração Pública*; Pesquisa da OCDE sobre a Gestão Estratégica de Recursos Humanos preenchida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Os servidores efetivos nomeados para um cargo DAS são, como mencionado, destacados da organização em que serviam antes, e mantêm os salários básicos que tinham em seus empregos anteriores. Além disso, eles recebem um complemento de remuneração padronizado que depende apenas do nível DAS (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2009b). Não parece ser qualquer sistema específico ou padronizado de bônus por desempenho ou qualquer outra forma remuneração relacionada ao desempenho dos gerentes seniores.

O fato de que as nomeações no DAS são revogáveis significa, porém, que é sancionar o desempenho insuficiente ou comportamentos inaceitáveis. Significa também que os gerentes seniores têm incentivos para melhorar seu desempenho e comportamento. No entanto, a falta de transparência envolvendo o fim das nomeações também acarreta o risco de uma tendência excessiva de evitar o descontentamento político.

Sugestões para reformas futuras

Comparados com os países membros da OCDE, os arranjos de gestão dos gestores seniores sofrem com as seguintes deficiências:

- A interface entre o nível político e o administrativo é invisível, talvez inexistente. Isso dificulta o crescimento de um grupo de dirigentes não políticos especializados em administração pública e fiel ao credo dos servidores públicos.
- Sistema de seleção dos gestores seniores não é transparente, apesar de algumas alterações em partes da administração para melhorar o sistema de recrutamento dos cargos DAS. Isso torna impossível reforçar qual prestação de contas razoável para as seleções, diminui as chances de escolher sistematicamente os gerentes mais qualificados e competentes e implica no risco de ações impróprias. Ele também fornece um terreno fértil para suspeitas e acusações que podem minar a confiança no profissionalismo e objetividade da administração pública.
- Grupo de gestores seniores não é bem definido e a gestão dos gerentes seniores não é sistemática nem abrangente. O sistema dominante dos gerentes seniores – o DAS – contém as posições não gerenciais e um número de posições de gerência sênior que são gerenciados fora do sistema. Isso mina a prestação de contas dos gestores e não fornece uma boa base para a gestão por competências dos gestores seniores que o governo federal necessita atualmente, incluindo um grupo coeso de dirigentes capazes de superar a fragmentação do sistema de gestão pública.
- A recente criação das carreiras de analistas de infraestrutura e analistas sociais com possível recrutamento externo em níveis relativamente experientes é um desenvolvimento interessante que visa proporcionar uma burocracia profissional sem a necessidade de vínculos com o sistema DAS. Ele mostra o fato de que há o reconhecimento da necessidade de fazer o sistema evoluir nesta área. As iniciativas continuam vinculadas a categorias profissionais estreitas e não podem ser realmente consideradas como um bloco de construção de um forte nível de gerência sênior que deve mostrar forte coesão entre ministérios e organizações.

O sistema de gestão sênior

É possível identificar – em função do espectro dos diferentes regimes existentes nos países membros da OCDE – alternativas e maneiras de corrigir essas deficiências. Antes de examinar essas alternativas, algumas outras conclusões precisam ser destacadas:

- A crescente complexidade e heterogeneidade dos serviços públicos faz com que seja necessário ser capaz de trazer novas competências e experiência para o grupo de gerentes seniores. A possibilidade de nomeação de pessoas que não sejam servidores públicos titulares para os cargos de gerência sênior é valiosa e deve ser mantida, não apenas a nível político, mas também administrativo.

- Sistema de seleção de gerência sênior deve implicar em oportunidades convincentes para que servidores públicos titulados sejam promovidos a este nível, oportunidades estas independentes de aprovação política.
- Os níveis administrativos e técnicos no sistema DAS e em sistemas semelhantes devem ser reintegrados à estrutura reformada das categorias de emprego, mas permanecerem abertos a candidatos de fora do serviço público para trazer novos conhecimentos e aumentar a concorrência dentro do serviço público. Isto não impede necessariamente um sistema com destacamentos de outras organizações públicas para as unidades administrativas principais ou a existência de complementos de remuneração para o pessoal destacado.
- Dada a relação político-administrativa no governo federal hoje, o tamanho pequeno dos gabinetes ministeriais deve ser salvaguardado. Os conselheiros ministeriais devem continuar sendo apenas conselheiros e não devem se envolver nas funções operacionais. Este resultado é o que uma série de países membros da OCDE gostaria de alcançar, mas não foram capazes, e este é um trunfo para o Brasil.

Não é possível, dadas as diversas modalidades nos países membros da OCDE, dizer como a gestão dos gestores públicos seniores no Brasil deve evoluir. Três opções que podem servir como inspirações para uma discussão contínua no Brasil são esboçadas abaixo. Elas podem ser modificadas de várias maneiras. Todas elas preservam a influência do governo sobre a seleção dos gestores, criando uma maior transparência e uma interface clara e visível entre os níveis políticos e administrativos.

A primeira alternativa é inspirada no sistema dos Estados Unidos. Um número limitado de cargos de chefia seria identificado como reservados para nomeações políticas. Estas posições também deveriam ter descrições claras. Seus titulares seriam livremente nomeados, mas também livremente demitidos quando o governo mudar. Abaixo destes haveria um corpo de gerentes seniores titulados, recrutados por concurso público e focados nas habilidades de gestão, experiência e potencial necessários para posições específicas (ver Quadro 3.3).

Quadro 3.3. Os gerentes seniores nos Estados Unidos

Os Estados Unidos são altamente institucionalizados, mas também tem um envolvimento de abertura política maior. Seus arranjos são caracterizados pelo controle presidencial sobre as funções executivas combinado com a vigilância ativa pelo Senado. O número de cargos políticos é relativamente grande, mas características especiais ajudam a manter um equilíbrio adequado entre sensibilidade política e competência neutra.

Depois de cada eleição presidencial, o Congresso publica uma lista de cargos no legislativo e no executivo do governo federal que podem ser sujeitos à nomeação não competitiva. A lista atual contém 7 996 posições em todo o país, dos quais 1 141 requerem o aceite do Senado para a nomeação do Presidente. O mérito dos candidatos, portanto, é normalmente analisado com muito cuidado, mesmo quando não há concorrência formal.

Entre os cargos que exigem o consentimento do Senado estão os secretários dos 15 Gabinetes, vice-secretários, subsecretários, secretários adjuntos e conselheiros gerais dessas agências, alguns postos em determinadas agências independentes e não regulatórias do poder executivo e nas agências regulatórias.

O Sistema de Serviço Executivo (*Senior Executive Service – SES*) é um sistema de gestão do pessoal que o alto nível político e posições de supervisão e gestão na maioria das agências federais. O SES inclui a maioria dos cargos no serviço público acima de uma determinada classe. Atualmente, 8 328 posições SES foram autorizadas pelo Escritório de Gestão de Pessoal (*Office of Personnel Management - OPM*). Cerca de metade das posições SES são reservadas para servidores públicos. A principal razão é a necessidade de garantir a imparcialidade exigiria servidores de carreira. As posições restantes no SES podem ser preenchidas tanto por nomeações de servidores de carreira quanto por sem carreira.

As nomeações para as carreiras são feitas por meio de um processo competitivo, incluindo a publicação de anúncios, avaliação e classificação dos candidatos elegíveis, aprovação pela agência da qualificação profissional do candidato selecionado e uma nova revisão e aprovação do executivo e das qualificações gerenciais do nomeado proposto pela Diretoria de Revisão de Qualificações da SES. A pessoa nomeada para a carreira trabalha por um ano em estágio probatório. Após a conclusão, a pessoa nomeada adquire direitos de titularidade e pode ser removida da SES somente por justa causa ou por mau desempenho.

Regras especiais protegem os nomeados do patronato impróprio. A avaliação de desempenho de um nomeado para uma carreira não pode ser feita no prazo de 120 dias após o início de uma nova administração. A pessoa nomeada não pode ser involuntariamente transferida no prazo de 120 dias após a nomeação de um novo chefe da agência e nem involuntariamente transferida para outra agência.

A segunda opção é semelhante ao sistema ABD na Holanda. A base seria um corpo de gerentes seniores titulares recrutados por concurso público para serviços gerais e, em princípio, capaz de atuar em qualquer posição de gestão. A nomeação para uma posição específica dependeria da vontade do governo e seria por um período pré-determinado. No final do período, a pessoa seria reconduzida para um novo período ou nomeada para outro cargo de gerência sênior, a menos que ele/ela seja elegível para a aposentadoria.

Quadro 3.4. Gerentes seniores na Holanda

A Holanda introduziu recentemente uma gestão mais sistemática de seus gerentes seniores. A Listagem de Gestores Seniores (*Algemene Bestuursdienst*), ABD, é composta por cinco níveis do topo da administração pública nacional holandesa (secretário-geral, diretor, diretor-geral, chefes de departamento e elaboradores de políticas). Os três níveis superiores são chamados de *Top Management Group* (TMP). Em junho de 2008, havia 780 pessoas na ABD, dos quais 65 no TMP.

O sistema é administrado por um escritório central, a Agência de Listagem de Gestores Seniores (*Bureau Algemene Bestuursdienst)*, BABD, no Ministério do Interior. Ele desempenha um papel importante nos processos de recrutamento, progressão na carreira, formação e promoção da mobilidade para o grupo ABD. Todas as posições ABD estão abertas tanto para candidatos internos quanto externos. O recrutamento é centralizado e todas as nomeações são para uma posição. As vagas ABD são publicadas no site da BABD. Os candidatos são avaliados por sua educação formal, experiência e desempenho prévios, interesse e motivação. A BABD é responsável pela seleção preliminar e apresenta uma lista curta de três a cinco candidatos à autoridade nomeante.

Cerca de 60% dos nomeados já detêm uma posição ABD, e cerca de 10% vêm de fora do serviço público. As nomeações para posições da ABD são de cinco anos e podem ser prorrogadas em casos excepcionais. O máximo para as posições TMP é de sete anos. As estatísticas mostram que os membros da ABD permanecem em média quatro anos em suas posições.

Um membro da ABD pode ser destacado para outro departamento por até dois anos. Existe um programa especial criado pela BABD para desenvolver a liderança nos graus mais elevados do governo nacional.

O Chile também instituiu recentemente uma reforma interessante na gestão dos servidores públicos seniores (ver Quadro 3.5) que poderia ser uma inspiração para o Brasil. Ela baseia-se no controle parlamentar e tanto o seu desenho quanto o processo de gestão da mudança tornou a reforma um sucesso.

Quadro 3.5. Gestão de gestores seniores no Chile

O Chile tem um grupo de servidores conhecidos como os altos gestores públicos. Em 2003, o governo chileno, com a concordância de todos os agentes dos partidos políticos (partidos políticos de oposição, organizações não governamentais, sociedade civil), criou o Sistema da Alta Administração Pública (*Sistema de Alta Dirección Pública*), ADP, um sistema central de altos servidores públicos, a fim de modernizar a gestão pública e torná-la mais transparente para lidar com acusações de corrupção nos altos níveis. O objetivo do ADP foi estabelecer uma gestão profissional sênior com a contratação baseada na concorrência pública. A ADP contrata a maior parte do processo de seleção junto a empresas especializadas. Pouco mais da metade dos 200 serviços da administração pública nacional participam do ADP. Eles têm 102 postos no primeiro nível hierárquico (chefes de serviço, diretores-gerais) e 735 no segundo nível hierárquico (diretores regionais, chefes de divisão). O sistema foi implantado gradualmente dado que adesão ao sistema ADP não resulta em um concurso público imediato, que ocorre apenas quando o cargo fica vago. A partir de 2008, 61% dos postos de trabalho abrangidos pela ADP foram preenchidos por concurso público.

Quadro 3.5. Gestão de gestores seniores no Chile (continuação)

A Direção Nacional da Função Pública (DNSC) é responsável pela gestão da ADP. No entanto, o Conselho da Alta Administração Pública (*Consejo de Alta Dirección Pública*) é encarregado de garantir a transparência, confidencialidade e ausência de discriminação do processo de seleção. Ele é presidido pelo diretor do DNSC e quatro membros propostos pelo Presidente do Chile e aprovados pelo Senado. O processo de seleção, que leva cerca de quatro meses, começa com a publicação da vaga nos meios de comunicação. Uma empresa especializada contratada pelo Conselho analisa o currículo dos diferentes candidatos e prepara uma lista para o Conselho ou para uma Comissão de Seleção (sob supervisão do Conselho de Supervisão). A competência profissional, integridade e honestidade são alguns dos critérios utilizados no processo de seleção. Posteriormente, o Conselho ou a Comissão selecionam os melhores candidatos para entrevista e prepara uma lista final para a autoridade competente pela nomeação definitiva. Os gerentes seniores selecionados por meio do sistema ADP são nomeados para um mandato de três anos e a nomeação pode ser renovada por mais dois termos subsequentes equivalentes. Embora os gestores sejam escolhidos pela ADP, eles podem ser removidos pelo Presidente por fraco desempenho ou perda de confiança.

O sistema ADP foi baseado na experiência internacional. Em particular, a experiência dos países membros da OCDE como Austrália e Nova Zelândia influenciou fortemente o modelo chileno. O sistema é considerado uma das principais realizações da modernização da gestão pública no Chile. Um efeito foi a diminuição do número de nomeações políticas no governo central, que hoje representam apenas 0.5% do total da força de trabalho pública. Argumenta-se ainda que a presença de mulheres nos altos níveis administrativos aumentou com o ADP, e agora elas ocupam 32% das posições em comparação a 15% no setor privado chileno.

No entanto, o sistema ADP enfrenta pelo menos três desafios principais. Primeiro, tem que aumentar sua cobertura para mais serviços. Existe ainda cerca de 100 serviços públicos cujos cargos não são parte do sistema ADP. No governo central como um todo, há 3 114 cargos no primeiro e segundo níveis hierárquicos, dos quais apenas 837 fazem parte do sistema. Em segundo lugar, o sistema tem de encontrar formas de acelerar o processo de nomeação definitiva por parte das autoridades políticas. Uma proposta foi a de deixar a decisão final para o Conselho e não para as autoridades políticas. Finalmente, em alguns casos, a ADP não tem sido capaz de preencher as vagas, devido à falta de candidatos; para as posições de baixo nível com baixos salários, falta de apoio político, complexidade técnicas e politicamente problemáticas, os potenciais candidatos não acreditam que as condições de trabalho sejam atraentes.

Fonte: R. Costa e M. Waissbluth (2007), "Três anos do sistema de gestão sênior no Chile: avaliações e perspectivas" (*Tres Años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectivas*), documento apresentado para discussão no Consórcio de Liberdade e Desenvolvimento.

Gerenciando os gerentes seniores

O governo brasileiro deve desenvolver e implantar uma abordagem consistente para gerir os gerentes seniores independentemente do regime de enquadramento institucional escolhido. Os detalhes exatos desta abordagem dependerão da evolução do sistema de gestão da gerência sênior no Brasil. O primeiro desafio deve ser determinar qual deve ser o grupo de gerentes seniores. Selecionar grupos setoriais deve ser evitado para favorecer

a coesão ministerial transversal nos níveis de gerência sênior. Isto é muito importante, especialmente no Brasil, onde a fragmentação do serviço público é uma questão importante. A definição do grupo de gestão sênior deve assim ser transversal aos ministérios e definida pelo nível de responsabilidade gerencial. O grupo deve ser administrado como um grupo, independentemente se pertence a uma categoria de emprego. Os níveis superiores do sistema DAS são, portanto, onde deve ser criado o grupo de alta administração.

O governo deve rever os arranjos de tratamento da remuneração dos servidores públicos titulados nomeados para cargos de gestão sênior. Deve haver uma programação especial para o salário dos gerentes seniores que leve em consideração a complexidade e o nível de responsabilidade dos diferentes cargos de gestão. O sistema de gestão sênior do Brasil também deve ter programas de iniciação para novos gerentes seniores e atividades destinadas a reforçar as competências de gestão daqueles que servem como gerentes seniores. A ENAP e a ESAF (Escola de Finanças Públicas) iniciaram tais programas, que devem ser reforçados e sistematizados.

A gestão por competências deve orientar o recrutamento e a formação (ver Seção 2.1) e deve haver um controle centralizado dos processos (apesar da implantação detalhada poder ser deixada para o ministério/organização recrutador). Os gerentes seniores devem ser tratados como um grupo e ter mais oportunidades sistemáticas para se reunirem regularmente como um grupo em treinamentos, seminários e diversos encontros coletivos, a fim de construir coesão. A participação deles no grupo deve ser um dos valores que orientam o seu recrutamento, a renovação na posição e a promoção. Os esforços para fortalecer a gestão por desempenho devem ser feitos primeiramente para este grupo e ferramentas especiais para o reconhecimento de bons gestores poderiam ser adotadas. Finalmente, o Brasil poderia desenvolver carreiras de "fluxo rápido" para potenciais gestores seniores; e, para evitar o favorecimento e o nepotismo, um processo transparente seria essencial.

Este não é um processo fácil e poderia ser desenvolvido primeiramente dentro de algumas carreiras de fiscalização, com a definição das regras do jogo pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O Canadá tem um programa desse tipo, considerado bem sucedido, que poderia ser usado como um exemplo inspirador (ver Quadro 3.6).

Gestão da mudança

Dois grupos principais de partes interessadas estão envolvidos na gestão dos gerentes seniores. Um deles são os atuais e potenciais gestores seniores entre os servidores de carreira. A outra são os atuais e potenciais executivos políticos, dado que a mudança irá afetar sua interface com a administração pública. Os problemas potenciais diferem entre estes dois grupos.

Os servidores seniores titulados interessados em continuar ou se tornar gestores seniores se perguntarão como serão suas futuras oportunidades de carreira serão afetadas por uma mudança. O caráter não sistêmico e opaco do sistema atual limita o risco de reações negativas. A criação de uma função centralizada de gestão de carreira como a BABD holandês ou a introdução de controles mais fortes ou restrições no recrutamento externo existente, por outro lado, provavelmente será recebida favoravelmente pela maioria dos servidores, mas pode ser combatida pelos gerentes seniores na alta administração.

Quadro 3.6. O Programa Canadense de Avaliação de Carreiras e acompanhamento

O Programa Canadense de Avaliação de Carreiras (*Career Assignment Program* – CAP) é destinado a acelerar o desenvolvimento de lideranças e promoções por meio do recrutamento de servidores públicos com comprovado potencial executivo. Durante um estágio de três anos, os participantes do CAP são submetidos a uma experiência prática de trabalho e sessões de treinamento para prepará-los para cargos mais seniores. O CAP é um programa de uma série de programas de desenvolvimento de liderança para desenvolvimento gerencial e conhecimento sobre liderança no serviço público. O programa estava comprometido com a igualdade de contratação.

Quem está qualificado?

O CAP é acessível para os servidores com experiência em até três níveis abaixo do Grupo Executivo (IS-05 ou EA-06, por exemplo) ou como um equivalente EX. Os candidatos devem possuir:

- grau universitário ou equivalente aceitável em educação e experiência;
- experiência de gestão, que pode incluir a gestão de projetos ou a experiência de supervisão de times;
- nível consistentemente elevado de desempenho profissional e experiência comprovada;
- perfil de linguagem CBC/CBC ou aptidão comprovada e vontade de obter o perfil exigido;
- vontade de ser nomeado, mudar de emprego ou ser recolocado;
- demonstração da capacidade de trabalhar no nível EX-01 dentro do prazo de três anos do programa;
- autorização de segurança mínima de "maior confiabilidade".

Os participantes do CAP foram escolhidos por meio de um processo competitivo no nível organizacional, utilizando ferramentas de avaliação da agência e o perfil de competências-chave de liderança.

O CAP foi um acordo de partilha de custos envolvendo o Gabinete do Diretor de Recursos Humanos na Diretoria do Conselho do Tesouro, a organização de origem e a organização de acolhimento.

Antes de empreender o processo de recrutamento CAP, as organizações interessadas têm que responder às seguintes perguntas:

- Em que medida a CAP responderá às nossas necessidades de planejamento de recursos humanos?
- Será que podemos oferecer aos participantes um cargo ao final do programa?
- Que quadro de apoio temos para os participantes?
- Quantos participantes planejamos apoiar?
- Como iremos utilizar o programa para ajudar a cumprir os nossos objetivos de equidade de emprego?

Quadro 3.6. O Programa Canadense de Avaliação de Carreiras e acompanhamento (continuação)

Como parte da revisão estratégica das organizações de recursos humanos centrais no Canadá, concluída no ano 2008, o conjunto existente de programas de desenvolvimento de liderança, incluindo o CAP, que têm sido administrados pela Agência de Serviços Públicos do Canadá/Gabinete do Diretor de Recursos Humanos, deve ser eliminado. Existe atualmente uma responsabilidade muito maior sobre os departamentos para que criem os seus próprios programas de desenvolvimento de liderança, que podem ser semelhantes ao CAP. Em outras palavras, os departamentos podem decidir replicar programas como o CAP no nível departamental. Este é um desenvolvimento esperado em um país quando há sentimento de posse suficiente de tais programas nos departamentos e valores suficientemente compartilhados.

Fonte: Diretoria do Conselho do Tesouro do Canadá, "Programa de Avaliação de Carreiras", *www.tbs-sct.gc.ca/prg/cap-eng.asp*, consultado em agosto de 2009; e informações fornecidas por Tatyana Teplova, participante da Revisão por Pares do Canadá.

Todos os membros do executivo político podem não se entusiasmar com a mudança que limita a sua esfera de nomeações à vontade ou que apresenta processos mais formais e transparentes para a seleção dos quadros superiores, mesmo quando essa alteração é proposta por seu próprio governo. A oposição no Parlamento seria normalmente mais favorável enquanto estão na oposição. No entanto, eles também podem ter uma perspectiva de curto prazo e se opor às mudanças destinadas a melhorar a orientação para o desempenho da governança da administração.

Vários países membros da OCDE recentemente reformaram ou estão em processo de reforma como eles gerenciam os gerentes seniores. O conteúdo das reformas varia conforme o ponto de partida. Pouco foi escrito sobre a sua experiência dos processos de mudança. Existem, no entanto, algumas conclusões preliminares.

Reformas sensíveis requerem apropriação política clara e apoio do nível mais alto. Elas precisam ser ao mesmo tempo desenhadas em um processo aberto no qual os interesses das diferentes partes interessadas são considerados o máximo possível, mas sem travar as reformas indefinidamente.

Os servidores de carreira que já possuem direitos adquiridos não devem ser privados destes sem pesar cuidadosamente nas razões. Eles terão que aceitar, no entanto, que as promoções para os cargos gerenciais se tornarão mais seletivas e com base na capacidade de gestão.

Uma função centralizada de carreira e recrutamento dos gestores seniores irá facilitar as reformas, independentemente do seu caráter. Ela deve estar situada dentro da estrutura do núcleo ministerial, mas, de preferência, ser vista como um recurso por todos os ministérios.

Conclusões gerais

Para responder às demandas mais prementes por desempenho e eficiência, o Brasil precisa desenvolver um sistema mais sofisticado de gestão por desempenho pessoal e desenvolver liderança entre os servidores do governo.

Muitos esforços foram feitos no passado para desenvolver a orientação por desempenho na gestão de pessoal, mas estes foram dificultados pela falta de perseverança, inconsistências no quadro de gestão global e pela falta de capacidade para implantar as mudanças.

Reformas futuras na gestão por desempenho do pessoal devem incluir uma gestão estratégica do orçamento organizacional mais forte e maior flexibilidade para os gestores. Em relação à gestão de recursos humanos em geral, reformar o sistema de categorias de emprego para proporcionar mais oportunidades de carreira para os servidores e melhorar a gestão dos gerentes seniores são pontos de entrada necessários para as reformas destinadas a melhorar a orientação para o desempenho do sistema de recursos humanos.

A remuneração por desempenho não deve ser a principal ferramenta para tentar melhorar a orientação para o desempenho e devem ser subestimadas no sistema de incentivos. Os esforços devem se concentrar no fornecimento de oportunidades para as promoções funcionais ao menos parcialmente baseadas no desempenho (em um sistema reformado de categorias de emprego), uma vez que o sistema de avaliação por desempenho tenha sido reforçado e seja mais bem monitorado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É necessário reformar a gestão dos gerentes seniores não apenas para melhorar a orientação por desempenho do sistema de recursos humanos, mas também para profissionalizar ainda mais os servidores públicos seniores e assegurar a transparência na gestão dos executivos de topo. O sistema DAS fornece aos gerentes seniores a bem-vinda possibilidade de trazer habilidades externas e aumentar o nível de competição pelos cargos, mas a delimitação entre o nível de cargos – cuja nomeação pode permanecer discricionária – e o nível de nomeações baseadas em critérios mais transparentes de nomeação deve ser mais claro. Isso não quer dizer que as nomeações devem seguir os critérios habituais e os processos de entrada no serviço público e todo esforço deve ser feito para basear o processo em requisitos de competência e históricos de desempenho.

Em geral, os gerentes seniores devem ser tratados como um grupo, com competências claramente definidas, oportunidades para desenvolver a coesão do grupo e oportunidades de indução e formação.

As vagas em cargos não gerenciais no sistema DAS podem permanecer abertas a indivíduos que não são servidores públicos, mas não há nenhuma razão para não desenvolver critérios de recrutamento e processos transparentes para o seu recrutamento. Sua gestão também deve ser reintegrada em uma estrutura reformada de categorias de emprego.

Como muitas reformas da gestão dos recursos humanos, devem ser feitos esforços para limitar a necessidade de alterações na lei ao implantar as reformas. Não há nenhuma razão clara para que a maior parte das mudanças implantadas na gestão do desempenho exija mudanças legais e, ao contrário, devem ser consideradas como mudanças de gestão orientadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Notas

1. Esta seção é baseada em Pires (2007).
2. Excessão permitida na Constituição.
3. A carreira EPPGG foi criada para preencher os cargos de direção e reduzir a dependência do sistema DAS, e embora tal resultado não tenha sido atingido, um grande número de membros ou ex-membros da EPPGG agem como gerentes seniores preenchendo cargos DAS.

Capítulo 4
Fortalecendo a reforma da gestão de recursos humanos no governo federal brasileiro

A fim de projetar e implementar reformas de gestão de recursos humanos com sucesso, os governos devem analisar uma série de condições estruturais. Considerando a experiência dos países da OCDE, este capítulo aborda três elementos que terão um impacto no sucesso das reformas do serviço público brasileiro: assegurar a coerência entre os valores tradicionais e os valores incorporados na legislação e nos instrumentos de gestão de recursos humanos (GRH); adaptar a capacidade do departamento central de RH de se fortalecer e conduzir uma gestão estratégica de recursos humanos, assim como adotar uma clara divisão de responsabilidades entre o departamento central de RH e as unidades de RH nos ministérios e agências; e fazer reformas de RH coerentes com outras reformas de governo, como orçamento e gestão organizacional estratégica.

A fim de projetar e implantar reformas da gestão de recursos humanos com sucesso, os governos têm que considerar uma série de condições estruturais.

Primeiro, a reforma só será bem sucedida se os valores incorporados na nova legislação e novas ferramentas da gestão de recursos humanos forem claros, coerentes com os valores tradicionais e aceitos por todos. Os valores centrais são um ponto de referência para o pessoal e ajudam a dar sentido às reformas para construir e fortalecer um sentido de comunidade no governo. Além disso, valores essenciais bem estabelecidos ajudam a manter a confiança no governo. Embora a política de gestão de recursos humanos ajude a estabelecer e manter os valores essenciais, ela também tem de ser coerente com os valores globais e ajudar a promovê-los.

Em segundo lugar, para ser bem sucedida, as estratégias de implantação da reforma precisam ser planejada com cuidado. As reformas na gestão de recursos humanos têm que ser coerentes com outras reformas do governo, especialmente nas áreas de definição do orçamento e gestão organizacional estratégica. Construir um sentimento de posse da reforma pelo povo, dividida em fases diferentes, fornecer uma liderança eficaz e mecanismos que ajudem a sustentar a reforma são aspectos cruciais na implantação das estratégias.

Em terceiro lugar, a implantação das reformas na gestão de recursos humanos requer a adaptação da capacidade do departamento central de recursos humanos, que deve ter plenos poderes para realizar reformas e de se adaptar às exigências de uma gestão estratégica dos recursos humanos. As reformas frequentemente afetam a divisão de responsabilidades entre o departamento de gestão de recursos humanos central e as unidades de gestão de recursos humanos nos ministérios e agências. Por isso, é necessário se planejar para estas mudanças.

4.1. Valores essenciais

A experiência dos países membros da OCDE

Os valores incorporados na cultura do serviço público que orientam o comportamento dos servidores públicos são uma parte importante do governo. Os valores do serviço público como o respeito pela legalidade, integridade e neutralidade política estão entre as características que definem uma sociedade democrática. Como tal, eles tendem a serem consagrados na legislação que se aplica ao serviço público ou nas constituições, apoiados por códigos de conduta e protegidos por procedimentos e sanções administrativas. Valores bem definidos que conduzem a práticas de governo consistentes, são essenciais para manter a confiança no governo. Eles refletem o que o serviço público está tentando conseguir, ajudam a projetar os objetivos individuais e coletivos e a manter a cultura coletiva do serviço público.

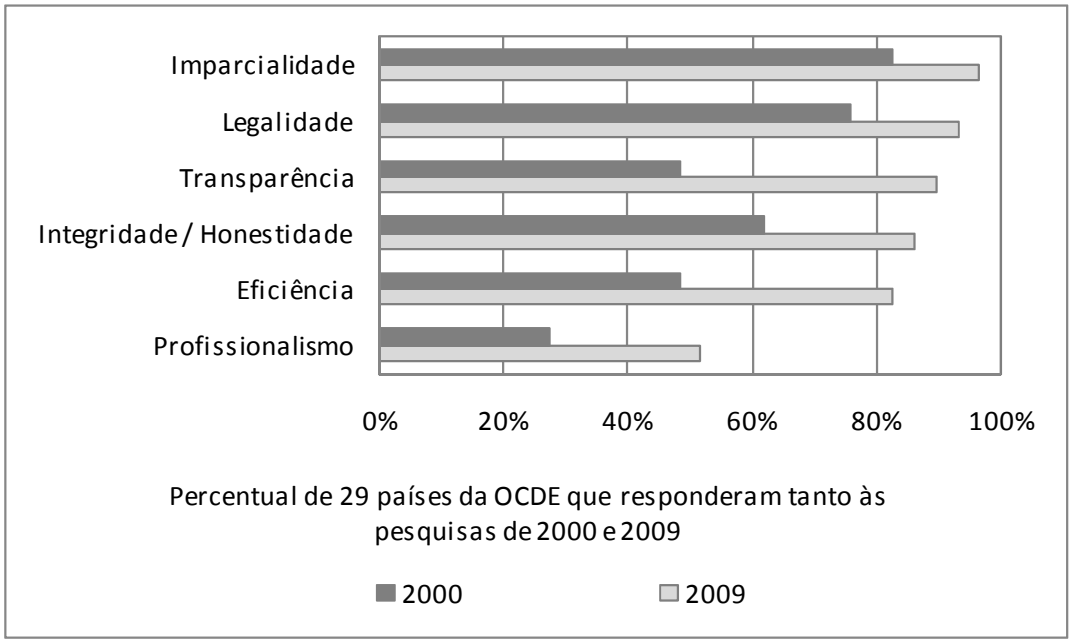
Nos países membros da OCDE esses valores essenciais incluem valores tradicionais, como integridade, imparcialidade, legalidade, probidade e mérito e valores mais recentes como eficiência, transparência, diversidade e orientação para o usuário. Valores essenciais tradicionais geralmente giram em torno de três princípios essenciais: assegurar a ética e a integridade no serviço público, assegurar a continuidade do serviço público e garantir a legalidade das decisões. São estes valores que justificam um quadro de emprego para os servidores públicos diferente daquele dos servidores em geral sob leis trabalhistas gerais, na maioria dos países membros da OCDE.

Expandir a definição dos valores essenciais do serviço público tornou-se um objetivo estratégico fundamental em muitos países membros da OCDE como forma de aumentar a confiança dos cidadãos no governo. Além disso, com a introdução de maior flexibilidade gerencial na gestão pública e menos controle sobre insumos e processos, os países têm procurado incorporar esses valores nos processos de gestão. A gestão baseada em valores é vista como uma forma mais eficaz de manter os valores essenciais no serviço público do que os controles que dificultam o movimento para uma gestão por desempenho.

Em muitos países membros da OCDE, os valores essenciais foram lentamente evoluindo para incluir a orientação ao usuário, o aumento da responsabilidade individual e o foco nos produtos e resultados. Além desses objetivos relacionados aos resultados das políticas públicas, a diversidade tornou-se um valor central nas políticas de recursos humanos.

Figura 4.1. Valores essenciais do serviço público frequentemente declarados

2000 e 2009



Fonte: OCDE (2009c*), Governo sob Análise 2009*, OCDE, Paris.

O fato de que os valores são revistos de tempos em tempos não significa que eles sejam instáveis. Embora as reformas do serviço público tenham acrescentado novos valores, elas também reafirmaram a existência dos valores essenciais. De fato, os ciclos sucessivos de reforma do serviço público trouxeram a discussão dos valores para o primeiro plano e aumentaram a conscientização de como as mudanças na gestão de recursos humanos e outras áreas de gestão do setor público pode afetar os valores e a cultura (Matheson e Kwon, 2003). Por exemplo, o aumento da flexibilidade gerencial tem sido uma característica da reforma da gestão pública em muitos países membros da OCDE e levou a uma maior ênfase na definição explícita dos valores do serviço público e no reforço dos quadros de integridade.

Alguns países membros da OCDE têm organizado debates sobre os valores essenciais como parte das deliberações sobre as reformas do serviço público e realçar sua centralidade. Por exemplo, na França, uma pesquisa de opinião pública sobre os valores do serviço público foi organizada em 2008 e debates e mesas-redondas envolvendo servidores públicos e outros interessados foram realizados (Silicani, 2008). Na Austrália, uma revisão dos valores essenciais foi uma parte essencial na revisão da legislação do serviço público e a nova Lei do Serviço Público (*Public Service Act*) de 1999 estabelece explicitamente estes valores essenciais.

Valores essenciais e a gestão dos recursos humanos

Os regimes de gestão de recursos humanos do serviço público nos países membros da OCDE desempenham um papel essencial na institucionalização de valores. Por exemplo, os métodos de recrutamento de servidores públicos por meio da competição aberta e baseada no mérito ou outros tipos de procedimentos de seleção concorrenciais são uma garantia de imunidade ao patronato. Os arranjos de titularidade e a proteção contra a demissão têm sido tradicionalmente vistos como um meio de proteger a independência e a neutralidade dos servidores públicos e garantir continuidade. Disposições relativas à disciplina são destinadas a preservar a probidade e a legalidade. A socialização profissional por meio da formação, os processos de gestão de carreira e os serviços de altos executivos que existem em alguns serviços públicos também são importantes para incutir valores. A gestão por competências e por desempenho podem ser usados para sinalizar os valores para os indivíduos por meio do estabelecimento de critérios de desempenho e competência. Eles também são mais diretamente utilizados para ajudar a reforçar a orientação para o desempenho e para o profissionalismo.

Também é reconhecido que as normas informais e os comportamentos que fazem parte da cultura de uma organização influenciam fortemente os valores (Silicani, 2008). Se existe uma lacuna entre as regras formais e os procedimentos ou valores declarados e como o trabalho é realmente feito, um conjunto informal de valores se enraizará e moldará a cultura de uma forma que pode ser extremamente difícil de mudar.

Um dos desafios das reformas do serviço público é alinhar a gestão dos recursos humanos com prioridades como orientação para resultados, melhor prestação de serviços e aumento da capacidade de inovação sem minar os valores essenciais existentes. Por exemplo, na introdução de mecanismos de gestão por competência ou por desempenho, é essencial ter muita clareza sobre os valores que estão sendo promovidos e garantir que eles sejam coerentes e não minem os outros valores como a integridade e continuidade.

Valores essenciais e códigos de conduta

Códigos de conduta que sejam plenamente implantados e cumpridos são uma parte essencial da gestão baseada em valores no serviço público (OCDE, 2009e: 43-46). A maioria dos países membros da OCDE introduziu instrumentos como códigos de integridade que determinam os princípios essenciais e os valores e padrões de conduta esperados dos servidores públicos. Os mais recentes são os códigos de conduta da Nova Zelândia em 2007 e da Áustria em 2008. A grande maioria dos países membros da OCDE depende de manuais, sites e outras formas de comunicação interna para garantir que os servidores públicos estejam cientes dos valores e códigos de conduta. O Quadro 4.1 contém os *Princípios de Conduta Ética no Serviço Público feitos pela OCDE* (*OECD Principles on Ethical Conduct in the Public Service)* (OCDE, 1998).

Quadro 4.1. ***Princípios de Conduta Ética no Serviço Público feitos pela OCDE***

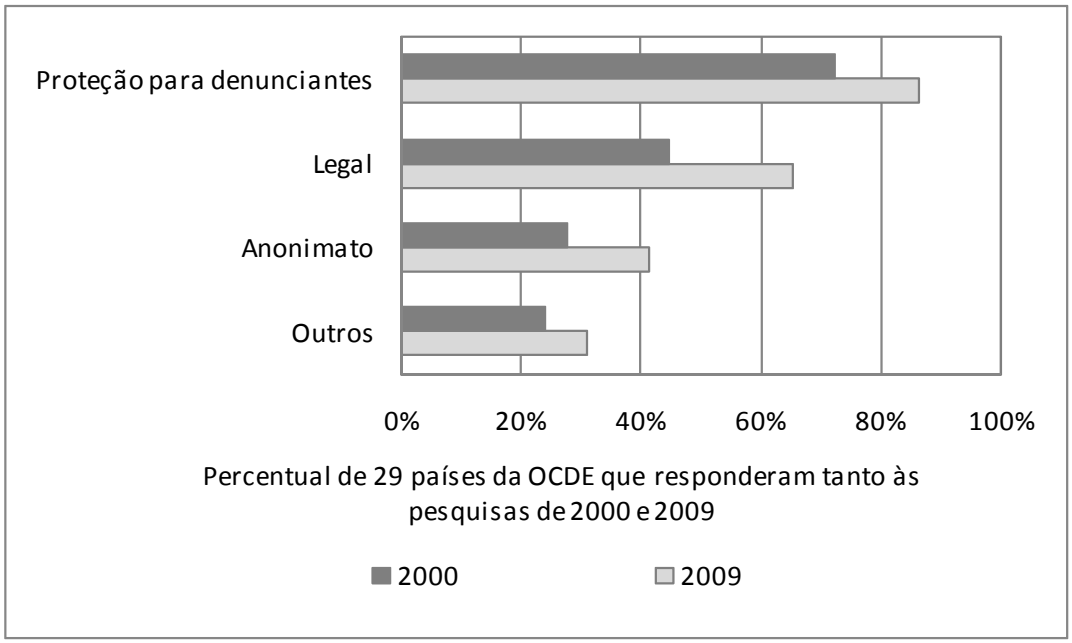
1. Os padrões éticos para o serviço público devem ser claros (servidores públicos e políticos devem saber onde se encontram os limites do comportamento aceitável). Códigos de conduta servem para esse fim.
2. As normas éticas devem ser tratadas no quadro legal (leis e regulamentos que provejam um quadro de orientação, investigação disciplinar e penal).
3. A orientação ética deve estar disponível (a socialização facilita a consciência ética, mas mecanismos de orientação contínua e de consulta interna devem ser disponibilizados para ajudar os servidores públicos (e os políticos) a aplicar as normas éticas).
4. Os servidores públicos devem conhecer os seus direitos e obrigações.
5. Compromisso político deve reforçar a conduta ética dos servidores públicos.
6. Processo de decisão deve ser transparente e aberto ao exame minucioso (isso aponta também para o papel do legislador e da imprensa).
7. Deve haver uma orientação clara para a interação entre o setor público e o privado.
8. Os gestores devem demonstrar e promover um comportamento ético (por meio de incentivos e condições de trabalho adequados e avaliações de desempenho eficazes).
9. A gestão de políticas, procedimentos e práticas deve promover um comportamento ético.
10. As condições do serviço público e a gestão de recursos humanos devem promover o comportamento ético (isto se relaciona, entre outros, aos processos de recrutamento, promoção e remuneração adequada).
11. Mecanismos de prestação de contas adequados devem ser postos em prática dentro do serviço público (prestação de contas tanto interna como externa para a sociedade).
12. Os procedimentos adequados e as sanções devem existir para lidar com a má conduta.

A divulgação de irregularidades no serviço público é uma das principais preocupações dos países membros da OCDE. Medidas que obrigam os servidores públicos a relatarem má conduta e/ou que fornecem procedimentos para facilitar a denúncia foram introduzidas na maioria dos países membros da OCDE.

Os países membros da OCDE têm dado atenção especial a medidas para prevenir conflitos de interesses no setor público. A grande maioria adotou medidas que objetivam os servidores em cargos particularmente suscetíveis à corrupção, a fim de ajudar a prevenir conflitos de interesses e combater o enriquecimento ilícito. Estas incluem profissões expostas aos setores em que interesses econômicos estão em jogo e na intersecção dos setores público e privado, tais como a execução do orçamento (da Austrália e Japão) ou pessoal de saúde (Noruega) (OCDE, 2000). Na Austrália, Coréia, Grécia, Holanda, Irlanda e Itália, certas categorias de servidores públicos são obrigados a divulgar seus bens pessoais e interesses financeiros.

Figura 4.2. Países que oferecem proteção para denunciantes

2000 e 2009



Fonte: OCDE (2009c), *Governo sob Análise 2009*, OCDE Paris.

Quase todos os países membros da OCDE proporcionam treinamentos sobre questões de ética. Os cursos de formação podem ser obrigatórios (por exemplo, para aqueles que entram de serviço público no Luxemburgo) ou em grande parte voluntários (por exemplo, na Austrália). O âmbito da formação nos países membros da OCDE também varia de regimes de formação geral que abrangem todo o serviço público (por exemplo, Alemanha e Itália) a programas específicos determinados pelos ministérios ou órgãos (por exemplo, Irlanda e Japão) ou uma combinação de ambos.

Medidas para aumentar a abertura e a transparência do serviço público também podem ajudar a fortalecer a gestão da ética. Vários países membros da OCDE criaram funções de ouvidor a fim de fornecer um canal adicional para ouvir e investigar as reclamações de cidadãos e usuários dos serviços públicos. Novos escritórios anti-fraude e anticorrupção também vem florescendo, por exemplo, a Central de Fraudes Graves, no Reino Unido, a Comissão Independente contra Corrupção, em New South Wales (Austrália), as Comissões de Integridade nos Estados Unidos e Central Anti-Fraude na Catalunha (Espanha). Tais funções podem ajudar a destacar as questões relativas à ética e à conduta.

Valores essenciais e reformas dos serviços públicos

As mudanças nos valores essenciais são uma medida das reformas que estão ocorrendo nos serviços públicos e também podem ser um padrão de comparação para o sucesso ou falha das reformas na gestão pública em geral e na gestão de recursos humanos em particular. Conflitos inevitavelmente acontecem entre as reformas que visam a melhoria da eficiência e o foco no cliente, por exemplo, e a preservação dos valores essenciais tradicionais tais como continuidade, integridade e mérito. Ao avaliar as

reformas na gestão de recursos humanos é essencial saber se elas foram bem sucedidas em infundir novos valores e se os valores tradicionais não foram enfraquecidos. Os resultados relevantes incluem:

- Práticas e legislação do serviço civil mais amplas que preservem a memória institucional, a continuidade, a integridade, o mérito institucional e a perspectiva de todo do governo sem criar rigidez indevida;
- Instrumentos de controle:
  - fornecem uma garantia sólida e independente de que os servidores públicos serão nomeados por mérito e mantém a integridade na tomada das decisões públicas e a confiança pública no governo;
  - garantem uma interface política administrativa efetiva.
- O surgimento de "novos" valores essenciais como desempenho, eficiência e diversidade é apoiado por acordos institucionais sólidos que não enfraquecem os valores essenciais tradicionais. Ao mesmo tempo, as principais mudanças nas práticas de gestão dos recursos humanos estão alinhadas com o desenvolvimento de novos valores essenciais explícitos.
- O pensamento estratégico organizacional está alinhado com os valores essenciais.

Conforme mencionado, há tensões entre os valores tradicionais e os novos. Na esteira das reformas, novas ferramentas de gestão de recursos humanos não podem promover os valores tradicionais e os novos simultaneamente. É normalmente quando os valores tradicionais são julgados suficientemente sólidos e integrados na cultura das organizações que os governos se sentem capazes de considerar valores mais novos como orientação por desempenho e foco no cidadão, que exigem controles reduzidos que garantam, por exemplo, o mérito, a continuidade e a integridade.

A maturidade das organizações em termos de valores tradicionais está intimamente relacionada à história e à cultura e não é necessariamente estável ao longo do tempo. Mudanças sociais ou na situação econômica ou reformas mais amplas na organização do governo podem de tempos em tempos exigir um reforço no controle para garantir que os valores tradicionais continuem sendo respeitados e mantidos.

O equilíbrio entre os valores mais novos e os tradicionais é provavelmente o desafio mais importante para o Brasil hoje. Mesmo os valores mais novos não podem ser infundidos de uma vez. A atenção dos servidores às reformas é necessariamente limitada e vários países começam, por exemplo, com uma maior ênfase na construção de uma cultura de desempenho que requer tremendos esforços de reforma, e então focam os esforços de reforma na orientação ao cliente. Isto não significada que estes são separados, mas o nível de ênfase muda ao longo do tempo. Finalmente, os valores não devem ser considerados todos iguais. A regra que diz respeito à lei e à integridade, por exemplo, é um pilar que nunca deve ser comprometido.

A situação no Brasil

Valores essenciais no serviço público federal

Uma *Análise do quadro da integridade no governo federal do Brasil* feita pela OCDE está programada para acontecer em 2010 e analisará a situação da ética e da integridade em profundidade. A integridade é somente um elemento dos valores essenciais da gestão de recursos humanos e a gestão de recursos humanos é somente uma parte de uma estrutura de integridade. As duas análises, portanto, coincidirão levemente nesta questão, mas estão totalmente coordenadas.

Os direitos e deveres dos servidores públicos brasileiros estão definidos na Constituição de 1988. A Constituição contém disposições detalhadas relativas aos direitos, remuneração, aposentadoria e pensão que são benefícios dos servidores públicos, mas as disposições relativas à sua conduta e deveres não estão enunciadas de maneira detalhada. Há simplesmente uma disposição geral exigindo que a administração pública cumpra aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O desequilíbrio entre a articulação dos direitos e responsabilidades foi tratado novamente quando as proposições da Constituição foram desenvolvidas em 1994 com um Decreto que "Aprova o Código de Ética Profissional dos Servidores Públicos do Poder Executivo". Esta regulamentação segue a Lei 8.112 de 1990 (Estatuto dos Servidores Públicos) e a Lei 8.429 de 1992 que "estabelece as punições para agentes públicos no caso de enriquecimento indevido no exercício das funções públicas". Um "Código de Conduta da Alta Administração" foi aprovado por um Decreto Presidencial em 28 de agosto de 2000, após uma "Exposição de Motivos" por parte do Ministro da Casa Civil que propôs um corpo de normas relacionadas ao bom comportamento daqueles em posições mais altas da administração pública sem caráter legal, mas que, caso transgredido, poderia gerar advertência, "censura ética" e, possivelmente, demissão.

O princípio do mérito é firmemente consagrado na Constituição de 1988, que estabelece que a entrada em um cargo do governo depende da aprovação em um concurso público. Empresas públicas podem contratar servidores com contrato sob a lei geral trabalhista; porém, estes servidores também devem ser contratados por meio de concursos públicos. O governo, o serviço público e o público em geral dão uma grande importância ao recrutamento baseado no mérito como parte da fundação essencial de um serviço público imparcial e profissional. A garantia do mérito parece robusta; há amplos mecanismos de controle e recurso, incluindo recurso legal, ao menos para cargos que não são DAS.[1] Os resultados dos concursos públicos, às vezes, são anulados nos casos em que há evidência que todos os procedimentos não foram seguidos apropriadamente. O Tribunal de Contas da União examina minuciosamente todas as nomeações, mas este é um procedimento muito pesado do ponto de vista burocrático. Parece haver uma forte confiança pública de que o sistema é justo e os participantes são alertados a prestar muita atenção à imparcialidade do processo como um todo.

Embora a ênfase no mérito seja muito importante e compreensível dado o histórico de patronato político nas nomeações para serviços públicos em alguns regimes anteriores, o atual sistema de mérito é baseado no conhecimento e muito burocrático (embora várias seleções de servidores seniores também examinem os títulos acadêmicos e profissionais). Isto resulta em longos atrasos no recrutamento enquanto os concursos públicos estão

sendo organizados. A aderência a um sistema de testes acadêmicos também cria a possibilidade de uma disparidade entre o perfil dos recrutados e as exigências de habilidades do serviço público (ver Capítulo 2). Os concursos também podem ser uma barreira para o aumento na diversidade socioeconômica do serviço público, pois os candidatos que podem arcar com esta despesa tendem a se preparar frequentando cursos privados pagos (ver Capítulo 1). A maior parte dos países vem migrando dos rígidos concursos acadêmicos para a avaliação por competências e desempenho passado (ver Capítulo 2), que são considerados formas mais adequadas de medir o mérito para recrutamento em administrações públicas. Neste caso, as avaliações ocorrem em dois estágios, um avaliando as habilidades acadêmicas e o conhecimento básico (frequentemente via computador, ver exemplo da Bélgica) e outro com um grupo selecionado de candidatos, avaliando as competências e desempenhos passados, em alguns casos.

Embora a Constituição apresente uma disposição reservando uma porcentagem dos cargos para pessoas com necessidades especiais, os valores relacionados à diversidade não parecem estar bem desenvolvidos no serviço público (ver Capítulo 1), porque a diversidade ainda é considerada como a exigência de exceções ao mérito no recrutamento de servidores e nas carreiras.

Proteções constitucionais e legais fortes relacionadas ao emprego no serviço público reforçam a independência, a neutralidade política e a continuidade do serviço público. Os servidores públicos se beneficiam da estabilidade,[2] a qual os protege de demissão arbitrária. A proteção abrangente dos cargos dos servidores públicos é alta e os tribunais parecem ter uma visão que reforça os direitos dos servidores públicos.

As nomeações do DAS são uma exceção importante às exigências no que diz respeito à imparcialidade, à neutralidade política, à continuidade e ao mérito. Embora a liberdade gerencial e política sobre as nomeações e demissões de toda equipe a gerencial e de supervisão forneça a flexibilidade necessária em um sistema de gestão de recursos humanos rígido, ela aumenta o risco de patronato e influência indevida e cria o risco de instabilidade na medida em que os servidores podem ser demitidos à vontade. É possível manter a flexibilidade no recrutamento do DAS e ao mesmo tempo assegurar maior transparência e mérito, ao permitir a entrada de indivíduos que não são servidores públicos e ao assegurar as práticas de recrutamento baseadas em competências abaixo do nível 4 e listas baseadas em procedimentos de recrutamento modernos e transparentes acima deste nível, mesmo que a decisão final seja tomada por uma autoridade política e ainda que o nível realmente mais alto possivelmente permaneça com nomeações inteiramente a critério da autoridade de recrutamento. Há atualmente um projeto de lei que visa transformar aproximadamente 2 500 cargos DAS em cargos comissionados que só podem ser preenchidas por servidores públicos. Embora isto mostre o nível de preocupação sobre a liberdade de nomeação fora do serviço público, a questão não é o nível de recrutamento dentro do serviço público ou fora, mas que, a qualquer momento em que as nomeações surjam, que a maioria seja baseada em procedimentos transparentes.

Embora o princípio de reservar certa porcentagem dos cargos DAS de nível baixo e médio para servidores públicos diminua o espaço para patronato, ainda falta transparência na promoção dos servidores públicos para e dentro do DAS. Os países membros da OCDE adotam diferentes práticas quanto ao nível de neutralidade política que esperam de seu serviço público e o Brasil escolherá seu lugar neste espectro. Porém, se o princípio da

nomeação discricionária for mantido, ele não deve certamente se aplicar a todos os 22 000 cargos DAS, mas reservado aos cargos seniores.

Os novos valores relativos ao desempenho e eficiência estão refletidos nas políticas de gestão de recursos humanos que atualmente estão sendo implantadas na administração brasileira. Os esforços que estão sendo feitos na área de treinamento e competências estão elevando o profissionalismo do serviço público, mas mais reformas são necessárias para que eles se tornem parte integral da cultura do serviço público (ver Capítulo 2). A introdução de mecanismos de gestão por desempenho (desempenho, avaliação, remuneração por desempenho) destina-se a reforçar a eficiência e a eficácia, apesar de, conforme observado no Capítulo 3, serem necessários esforços para melhorar a inserção da gestão por desempenho na cultura do governo. Ao longo do tempo, a implantação de ferramentas de gestão por desempenho e por competência dá sinais claros a respeito dos novos valores, mas estes esforços foram enfraquecidos pelas mudanças nas prioridades da reforma, pelas dificuldades de implantação das reformas e pela falta da flexibilidade gerencial necessária para acompanhá-las.

A ênfase maior na transparência no governo e na orientação ao usuário pode ser observada na criação da função de ouvidor em 2003. Há um ouvidor federal assim como um ouvidor em cada ministério e órgão público. O objetivo é fornecer um canal para as reclamações do cidadão, assim como melhorar a qualidade dos serviços públicos e fortalecer a democracia participativa. Como parte da democratização das relações de trabalho no serviço público brasileiro, uma ouvidoria para o serviço civil ouve os pontos de vista, propostas e reclamações dos servidores públicos a respeito das políticas de recursos humanos e da gestão de recursos humanos em si. A função de ouvidor é nova no Brasil e ainda está sendo implantada, mas o crescente volume de contatos indica que a função está se estabelecendo como um canal confiável de comunicação com a administração. E embora a ouvidoria pareça estar razoavelmente bem dotada de recursos, o mesmo não é verdadeiro para todas as funções de ouvidor nos ministérios individuais e órgãos públicos, onde os recursos dependem da boa vontade dos gestores para alocar espaço e orçamento.

Tensões entre os valores novos e os tradicionais

Enquanto os princípios básicos de organização do serviço público brasileiro refletem os valores clássicos do governo de mérito, continuidade e imparcialidade, as ondas sucessivas de reformas no serviço público enfatizaram a orientação ao cidadão e ao desempenho. Há uma tensão entre os esforços sendo feitos para inserir novos valores e a abordagem altamente regulada do emprego e da gestão de recursos humanos no serviço público brasileiro e as exigências de um serviço público com bom desempenho e os sistemas de emprego existentes. Quando os valores essenciais evoluem, é difícil manter exatamente a mesma estrutura de emprego. As regras e a gestão têm que incorporar os novos valores ao mesmo tempo em que protegem as fundações essenciais de um serviço público imparcial e baseado no mérito.

Um assunto fundamental é a visão de que legalidade e mérito implicam na necessidade de forte controle sobre como os candidatos são testados para entrar no serviço público, mas isto torna difícil modernizar o processo de recrutamento para permitir trazer as pessoas com as habilidades certas. Está claro que para manter a integridade e o mérito, a história dos países e a cultura pedem níveis de controle diferentes. A dificuldade é decidir quando começar a diminuir o controle em certas áreas com o menor risco possível para os valores essenciais tradicionais. Outra tensão que

surge dos esforços para inserir os valores orientados por desempenho é a existência de uma cultura que entende mérito e justiça no sentido de que todos devem ser tratados igualmente. Valores burocráticos e administrativos também conflitam quando ocorre a progressão da escala de salário (senioridade contra desempenho).

Também há tensão entre a necessidade por uma força de trabalho mais flexível e as fortes restrições em contratar pessoal de fora da estrutura de emprego de serviço público por meio de concursos públicos para categorias estreitas de trabalho. O uso de categorias mais flexíveis de pessoal em contratos temporários e privados parece muito limitado (ver Capítulo 1). No passado, os contratos temporários eram um ponto de entrada na administração pública como servidores públicos dado que seus contratos se transformavam em contratos regulares por meio de medidas administrativas. Enquanto as restrições presentes têm as suas raízes nos esforços para assegurar que o acesso ao emprego no serviço público permanente esteja baseado em processos transparentes e no mérito, como também em valores políticos que favorecem a entrega da maioria dos serviços públicos por meio de servidores públicos titulados, o resultado é uma força de trabalho excessivamente rígida. Em particular, a tensão gerada pela contratação externa mostra uma impressionante tensão entre a necessidade de assegurar eficiência e um nível de flexibilidade na administração dos servidores e o medo que estes arruínem os valores tradicionais.

Tensões também são evidentes entre a forte proteção aos direitos dos servidores públicos titulados e a necessidade de mais flexibilidade e mobilidade na alocação de pessoal para melhorar a entrega dos serviços. A aparente cultura de litígio dos servidores públicos em defesa dos direitos adquiridos torna a reforma na administração mais difícil.

Fraquezas nos processos que mantêm e fortalecem o etos coletivo

Fortalecer o etos coletivo do serviço público se tornou mais importante quando os governos enfrentam problemas que requerem ações coordenadas efetivas por diferentes partes do serviço público. Por exemplo, assuntos como renovação urbana, desigualdade social persistente e poluição ambiental não caem nitidamente abaixo da responsabilidade de um departamento do governo ou agência. Os países membros da OCDE estão abordando a necessidade de construir o etos coletivo do serviço público por meio de várias iniciativas: grupos de executivos seniores mais coesos, articulação de valores comuns, incentivo do networking, iniciativas de mobilidade, incentivos à cooperação e um foco mais forte nas necessidades dos clientes.

Embora o serviço público brasileiro possua características que poderiam criar um etos coesivo – como o fato de que as pessoas são recrutadas no início de suas carreiras e socializadas na medida em que se movem para cima no serviço público e um grupo sênior cuidadosamente selecionado – há várias fraquezas estruturais no sistema de recursos humanos que minam este etos coletivo. Há pouco senso de um serviço público unificado que se mantém unido por valores fortes compartilhados. Isto é evidente em várias áreas:

- Atitudes corporativistas contrárias a um ethos coletivo nutridas por um sistema de empregos fragmentado, com muitas carreiras ocupacionais ou profissionais separadas em ministérios ou agências individuais (ver Capítulo 2). Alguns grupos chave têm associações profissionais fortes e as carreiras e profissões individuais defendem seus interesses energicamente.

- Sistema de categorias de emprego separadas e com pequena possibilidade de mobilidade dentro ou entre as categorias ou organizações significa que as pessoas são socializadas dentro de seu próprio grupo em lugar de como membros do serviço público amplo.
- Não há um conjunto claramente declarado de valores do serviço público que são institucionalizados por políticas de gestão de recursos humanos e práticas em áreas chaves como recrutamento, treinamento, competências, gestão por desempenho e promoção. Por razões históricas, a garantia e a força das "nomeações e carreiras baseadas no mérito" na cultura do serviço público é bastante forte. Esta é uma visão bastante limitada e outros valores tradicionais e novos não foram institucionalizados de forma consistente.
- Sistema DAS não opera como uma "cola" para construir um etos compartilhado que visa a atender os objetivos globais dentro de um quadro de valores aceitos. Ao contrário, dado que as pessoas são nomeadas ao DAS pela vontade dos ministros (ou no caso de cargos menos seniores do DAS nomeados pelos chefes dos ministérios e agências), mesmo se em alguns casos os processos de nomeação existentes em algumas organizações garantem a abertura e a transparência, a sua lealdade tende a ser para com a sua própria agência do que para com o serviço público mais amplo. Além disso, há poucos mecanismos que constroem um etos coletivo entre servidores públicos seniores em muitos países membros da OCDE, como treinamento coletivo e o compartilhamento de competências essenciais, mas o aumento do uso do treinamento no DAS é um sinal provável de que isto esteja melhorando (ver Capítulo 3 para uma discussão completa sobre a gestão dos servidores seniores).

No lado positivo, a criação de carreiras transversais como a duradoura carreira de Especialistas em Política Pública e Gestão de Governo (EPPGG) tem o potencial para fortalecer o etos coletivo. O EPPGG é um grupo generalista gerenciado centralmente que opera globalmente no governo e supostamente facilita a formulação coordenada de políticas públicas e a gestão estratégica (Goldsworthy, 2009). O pessoal da carreira EPPGG passa por uma indução comum e por um treinamento inicial e pode ser nomeado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para posições em todo o governo. A criação de carreiras mais transversais e o estabelecimento de um novo sistema de administração sênior, como indicado nos Capítulos 2 e 3, proveria a base para fortalecer o etos coletivo. As novas carreiras criadas ou propostas pelo Congresso como analistas de infraestrutura, analistas técnicos de política social e analistas executivos vão nessa direção, mas carreiras mais amplas também poderiam ser previstas.

Valores e padrões de conduta

As ações do Brasil para promover a ética e a integridade no serviço público como parte do esforço global de modernização do estado e redução da corrupção resultaram em políticas e estruturas alinhadas com os *Princípios da OCDE de Ética Administrativa no Serviço Público* (*OECD Principles for Managing Ethics in the Public Service*) e as *Diretrizes da OCDE para Administrar Conflitos de Interesse no Serviço Público* (*OECD Guidelines for Managing Conflicts of Interest in the Public Service*), embora haja áreas nas quais melhorias podem ser feitas para um fortalecimento adicional da estrutura de integridade em termos de gestão de recursos humanos.

O Brasil utiliza uma combinação de instrumentos de monitoramento e sensibilização para prevenir brechas éticas e promover a integridade. Um Código de Conduta aplicável a todos os servidores públicos foi introduzido em 1994. Antes dele, outros instrumentos entraram em vigor como a lei de 1992 sobre o comportamento administrativo impróprio. É desnecessário dizer que o estatuto de 1990 para os servidores públicos foi um importante bloco de construção da promoção de integridade. Em 1999, uma Comissão de Ética Pública foi criada para desenvolver um código de conduta para os servidores seniores do governo que entrou em vigor em 2000. Ele se aplica ao DAS nível 6 ou mais alto – ministros, diretores executivos, presidentes de empresas públicas. Estes códigos de conduta contêm providências que estão de acordo com os padrões dos países membros da OCDE, e são projetados para prevenir o nepotismo, o conflito de interesses, atividades paralelas, intrigas, participação em empresas privadas e o acesso à informação privilegiada. Há também disposições para ligar com restrições pós-emprego. O Artigo 6 da Medida provisória 2.225-45 de 4 de setembro de 2001 afirma que os ministros, secretários executivos e secretários (DAS-6) e agentes equivalentes que tenham acesso a informação que possam ter impacto econômico são proibidos de trabalhar em qualquer serviço da sua área de atuação durante quatro meses após os seus trabalhos no serviço público, e devem evitar: *i)* aceitar trabalhos como conselheiros ou gerentes; *ii)* estabelecer ligações profissionais com pessoas ou empresas com quem mantiveram relações oficiais diretas e relevantes no período de seis meses antes de sua saída da posição no serviço público; *iii)* intervir em favor de qualquer pessoa ou empresa em entidades de administração pública com quem mantiveram relações oficiais diretas e relevantes no período de seis meses antes de sua saída da posição no serviço público. Durante este período de "quarentena", ex-agentes de serviço público têm o direito de receber uma remuneração equivalente à que recebiam como agentes do serviço público. Um projeto de lei que lida com conflitos de interesses está no Congresso e sua promulgação reforçaria as disposições do código de conduta. Este projeto de lei estabelece providências mais fortes de "portas giratórias", e estende o período de quarentena para 12 meses. Todo o pessoal DAS-5 e DAS-6 seria afetado pela lei.

Embora os códigos de conduta não cubram denúncias, há a previsão de anonimato para os denunciantes e a investigação das reclamações pela Comissão de Ética Pública. O que fazer em casos de suspeitas de má conduta está contido nos treinamento de ética.

A Comissão de Ética Pública, que é anexa à Presidência, é responsável por implantar os códigos de conduta assim como pelo controle e avaliação. A investigação de uma possível má-conduta é iniciada em primeira instância pela Comissão e pode ser levada à Promotoria Pública, aos Tribunais de Contas, assuntos internos ou à polícia, conforme o caso. É obrigatório por lei que as pessoas preencham declarações confidenciais de ativos e interesses quando estiverem em posições de alto nível (inclusive servidores públicos em cargos DAS) e a Comissão de Ética Pública pode emitir um aviso/recomendação se sentir que há um risco potencial. Outros servidores públicos também têm que preencher uma declaração quando entram em cargos públicos, mas nem todas as agências implantaram tal declaração.

A implantação dos códigos de conduta dos servidores públicos parece ser um pouco desigual. A Comissão de Ética Pública realiza visitas de acompanhamento para inspecionar a implantação e isso é importante para tomar medidas a fim de assegurar a sua aplicação consistente. Cada ministério e agência têm sua própria comissão de ética responsável por informação e treinamento.

A implantação de estruturas de integridade nas empresas públicas visitadas durante a revisão por pares parece ser robusta. A Petrobras se destaca como um exemplo de gestão liderada por valores valor e seu código de ética foi revisado e atualizado duas vezes desde o seu início em 1998.

O Brasil teve uma abordagem para aumentar a sensibilização sobre a ética e a conduta. Um significante esforço de treinamento está a caminho, liderado pela Comissão de Ética Pública, e o impacto do treinamento será avaliado anualmente como parte de uma pesquisa anual de ética. Esta pesquisa, que cobre os servidores públicos e membros do público, é uma ferramenta útil para avaliar o grau de entendimento e confiança. Ela indica se há trabalho adicional necessário para incentivar um entendimento comum de valores éticos.

Sugestões para reformas futuras

A gestão estratégica das atividades públicas inclui a definição de normas e a promoção dos valores que o governo deseja que guiem os servidores em seu trabalho. Visto que os valores estão evoluindo conforme o Brasil moderniza a administração pública, a revisão por pares aponta duas prioridades estratégicas:

- Há uma necessidade de esclarecer e renovar os valores essenciais do serviço público brasileiro para que os valores sejam explícitos e compartilhados por todos os interessados.
- É preciso que haja consistência entre as regras e os processos pelos quais o serviço público é administrado e os valores essenciais – tanto os tradicionais quanto mais recentes.

Esclarecendo e renovando os valores essenciais

Esclarecer e renovar os valores essenciais é fundamental para um serviço público que está sofrendo mudanças. Isto é particularmente verdadeiro no Brasil, dado que as ondas sucessivas de reformas ao longo das últimas duas décadas enfatizaram diferentes valores, e isso, sem dúvida, criou certa confusão. A Constituição de 1988 enfatizou a restauração do mérito e a criação de uma burocracia baseada em regras, o governo Collor focou na redução de custos, o governo Cardoso implantou novos princípios de gestão pública e o governo Lula salientou o equilíbrio fiscal, a transparência, a receptividade aos cidadãos e o reforço das capacidades da administração.

O processo pelo qual os valores essenciais são esclarecidos e renovados é crucial em termos de construção de um etos compartilhado. Uma abordagem global do governo (no âmbito do Poder Executivo) é recomendada. Ele deve envolver não apenas o serviço público, mas também o poder legislativo e o judicial. Os valores e o etos do serviço público são fortemente influenciados pelos valores demonstrados por outros poderes do governo. Uma abordagem inclusiva, como, por exemplo, um amplo debate nacional com o adotado pelo governo francês, é recomendado. Isso traria os valores à tona e os tornaria explícitos, assim como construiria a base para uma visão nova e consistente do serviço

público. O Brasil pode achar interessante a abordagem tomada na França durante as reflexões recentes sobre a reforma do serviço público. Aos valores foi concedido um lugar de destaque e várias medidas concretas foram tomadas para trazê-los à tona no funcionamento do serviço público (ver Quadro 4.2).

Quadro 4.2. França: esclarecendo, difundindo e trazendo à vida os valores do serviço público

O Livro Branco (*Livre Blanc*) sobre o futuro do serviço público, produzido em 2008, foi o resultado de um debate nacional de seis meses sobre os valores, missão e funções do serviço público. A reflexão sobre os valores considerou igualmente os valores essenciais tradicionais que sustentam o serviço público, como a neutralidade, a probidade e legalidade e novos os valores que devem ser enfatizados, tais como eficácia, transparência e inovação. Uma das seis orientações estratégicas para a reforma do serviço público identificada no Livro Branco era esclarecer, difundir e trazer à vida os valores do serviço público. Três propostas foram feitas para formalizar e renovar os valores:

1. **Estabelecer uma carta de valores do serviço público**
2. **Implantar um plano de ação para assegurar a aplicação eficaz dos valores**

- Aos ministros e gerentes foi dado o objetivo de promover a aplicação da carta de valores por todos os servidores públicos sob sua responsabilidade.
- Um funcionário público experiente em cada ministério e serviço ficou responsável pelo aconselhamento sobre os valores.
- Os valores foram integrados na formação inicial dos servidores públicos.
- Valores passaram a ser um dos critérios da avaliação de desempenho de cada funcionário público.
- A carta de valores deve ser publicada e levada ao conhecimento dos usuários do serviço público por todos os meios possíveis.

3. **A Comissão Nacional de Valores do Serviço Público será criada. A Comissão terá quatro funções principais:**

- estimular uma rede de consultores de valores nos ministérios;
- aconselhar sobre questões relativas aos valores e sua aplicação prática;
- garantir que os valores continuem a ser relevantes e atualizados;
- desenvolver indicadores para avaliar a aplicação efetiva de valores e monitorá-la.

Um dos grandes desafios para qualquer organização é trazer seus valores à vida e torná-los uma parte real de trabalho diário. Um bom exemplo é o projeto do governo finlandês chamado “Valores a ser Parte do Trabalho Diário”. O objetivo é destacar os valores e a ética no trabalho prático dos servidores públicos (ver Quadro 4.3).

Quadro 4.3. Finlândia: Valores a serem Parte do Trabalho Diário

A tarefa do Gabinete dos Empregadores do Estado no serviço público finlandês é reforçar os valores comuns e promover esforços para colocar os valores em prática. Um grupo de trabalho sobre "Valores a ser Parte do Trabalho Diário" foi criado em 2002. A principal tarefa do grupo de trabalho foi identificar os bons exemplos de métodos práticos para aplicar os valores nas organizações governamentais.

Cinco organizações governamentais participaram de um projeto piloto para a identificação das boas práticas. As organizações escolheram modos diferentes de trabalhar, mas todos tomaram parte igualmente da equipe e da gerência para formular a definição dos valores da organização e ajudar a equipe a internalizar os valores e agir de acordo com eles. Um ponto crucial foi o de que toda a equipe participou do processo.

Com base na experiência das cinco organizações piloto, o grupo de trabalho propôs três tipos de medidas:

- valores como uma ferramenta de gestão;
- valores como código moral de um funcionário public;
- monitoramento da implantação dos valores.

O projeto mostrou que para transformar os valores em uma ferramenta de gestão, deve haver uma atenção cuidadosa à incorporação dos valores na gestão por desempenho, à discussão dos resultados e ao sistema de remuneração. As pesquisas de clima do ambiente de trabalho, o exemplo dado pelos dirigentes, a avaliação da gestão, a formação, o recrutamento e as atitudes em relação às ações contrárias aos valores também são importantes. Deve haver um debate permanente sobre os valores, sua implantação no cotidiano de trabalho deve ser monitorada e os resultados devem ser incorporados no relatório anual da organização.

Fonte: OECD (2005f), *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*, OCDE, Paris; Escola de Governança de Utrecht, Universidade de Utrecht, e Ministério do Interior e das Relações Unidas da Holanda (2008), "Catálogo de práticas promissoras no ramo de integridade, anticorrupção e medidas administrativas contra a criminalidade organizada na União Europeia", Ministério do Interior e das Relações Unidas da Holanda, Haia.

Melhorar a consistência entre os valores essenciais e a gestão de recursos humanos

Equilibrado os valores tradicionais e os novos

Para o Brasil, bem como para muitos países membros da OCDE, há uma necessidade de equilíbrio entre os valores tradicionais do serviço público, tais como integridade e mérito, com valores mais recentes que enfatizam o desempenho e a capacidade de resposta aos cidadãos. Os valores devem ser claramente visíveis no pensamento estratégico sobre o serviço público. Eles devem apoiar a gestão estratégica na administração pública e ser utilizados para orientar as reformas na gestão de recursos humanos.

Obter o equilíbrio adequado para que haja clareza sobre os valores e coerência na forma como eles são aplicados é um grande desafio para qualquer administração pública. O serviço público canadense oferece um exemplo muito útil. Depois de várias ondas de reformas dos serviços públicos, foi reconhecida a necessidade de renovar o serviço público e revitalizar os seus valores. Os valores essenciais, que são uma condição de emprego no serviço público, são estabelecidos no Código de Ética e Valores para o Serviço Público, adotado em 2003.

De interesse particular para o Brasil é como o Canadá integra os valores tradicionais com os valores mais recentes em quatro famílias sobrepostas: valores democráticos, profissionais, éticos e pessoais. Como mostra o Quadro 4.4, a definição dos valores inclui uma clara abordagem orientada por desempenho envolvendo a utilização eficaz e eficiente do dinheiro público por servidores públicos, maior eficiência e eficácia dos programas de governo e seus serviços, a adaptação às necessidades em mudança por meio da inovação, a melhoria da qualidade de serviço e decisões de nomeação baseadas no mérito. Ao mesmo tempo, valores essenciais tradicionais, como integridade, imparcialidade e justiça também são proeminentes. Os valores centrais estão plenamente integrados na gestão dos recursos humanos (ver Quadro 4.5): por exemplo, o código garante explicitamente que os valores devem desempenhar um papel fundamental nos processos de recrutamento, avaliação e promoção. Os valores centrais também são explicitamente integrados nas competências de liderança que se aplicam aos servidores em todos os níveis.

Quadro 4.4. Valores do Serviço Público Federal Canadense

Valores democráticos – Ajudar os ministros, nos termos da lei, a servirem ao interesse público: Dar conselhos honestos e imparciais e tornar todas as informações relevantes para a decisão à disposição dos ministros; implantar lealmente as decisões ministeriais tomadas legalmente; apoiar a prestação de contas individual e coletiva do ministério, e prover ao Parlamento e aos canadenses informações sobre os resultados do seu trabalho.

Valores profissionais – Servir com competência, excelência, eficiência, objetividade e imparcialidade: Trabalhar dentro das leis do Canadá e manter a tradição de neutralidade política da função pública; envidar esforços para garantir a correta, eficaz e eficiente utilização do dinheiro público. Como os fins são obtidos deve ser tão importante quanto às próprias conquistas. O compromisso de servir os canadenses deve ser constantemente renovado, melhorando a qualidade do serviço por meio da adaptação às novas necessidades por meio da inovação e pela melhoria da eficiência e eficácia dos programas de governo e dos serviços oferecidos nas duas línguas oficiais, e se esforçar para garantir que o valor de transparência no governo seja sustentado ao mesmo tempo em que sejam respeitados os direitos de confidencialidade nos termos da lei.

Valores éticos – Atuando em todos os momentos de forma a manter a confiança do público: Os servidores públicos devem desempenhar suas tarefas e conciliar os seus assuntos particulares para que a confiança do público na integridade, objetividade e imparcialidade do governo sejam conservadas e melhoradas; eles deveriam agir sempre de maneira a apoiar a próxima eleição pública, uma obrigação que não é completamente exonerada simplesmente agindo dentro da lei. Eles deveriam cumprir suas funções e responsabilidades, tomando decisões no interesse público; se surgir um conflito entre os interesses privados e as funções oficiais de um funcionário público, o conflito deve ser resolvido em favor do interesse público.

Quadro 4.4. Valores do Serviço Público Federal Canadense (continuação)

Valores pessoais – Demonstrando respeito, imparcialidade e cortesia nas relações com os cidadãos e companheiros públicos: O respeito pela dignidade humana e pelo valor de cada pessoa devem sempre inspirar o exercício da autoridade e responsabilidade; os valores pessoais devem reforçar a gama mais ampla dos valores do serviço público. Aqueles que são tratados com justiça e civilidade estarão motivados para mostrar esses valores na sua própria conduta. Organizações de serviço público devem assegurar a participação, abertura, comunicação e respeito à diversidade e às línguas oficiais do Canadá; decisões de nomeação no serviço público devem ser baseadas no mérito; os valores do serviço público devem desempenhar um papel fundamental nos processos de recrutamento, avaliação e promoção.

Fonte: Secretaria do Conselho do Tesouro do Canadá (2009), "Valores e Ética", *www.tbs-sct.gc.ca/chro-dprh/ve-eng.asp*, consultado em dezembro de 2009.

Quadro 4.5. Como são valores essenciais são integrados na gestão de recursos humanos no governo federal do Canadá?

O Código de Ética e Valores para o Serviço Público é uma condição de emprego no serviço público do Canadá. Cada carta de oferta, para uma nomeação inicial, inclui a seguinte declaração: "Você vai encontrar em anexo um exemplar do Código de Ética e Valores para o Serviço Público. Este Código é uma política fundamental para a gestão dos recursos humanos e faz parte das suas condições de emprego." Como tal, os empregados são obrigados a seguir o Código em suas decisões e práticas diárias.

Os valores de igualdade no emprego e línguas oficiais estão entre os valores essenciais no serviço público canadense e são partes inerentes do processo de recrutamento e promoção. Por exemplo, como parte da política de Avaliação, administrada pela Comissão do Serviço Público, os objetivos de igualdade no emprego são integrados na concepção de processos de nomeações. Os empregadores devem fazer as acomodações adequadas para assegurar que as necessidades de todos os candidatos em potencial, incluindo os membros de grupos designados como as pessoas com deficiência, sejam satisfeitas. Além disso, as pessoas têm direito a participar no processo de nomeação na(s) língua(s) oficial(s) de sua escolha. Todas as informações relativas aos processos de nomeação são comunicadas em ambas as línguas oficiais.

Além disso, as declarações de critérios de mérito para a maioria das posições incluem competências de liderança (para o nível adequado de empregados), com os valores e a ética como componentes essenciais. O processo de avaliação inclui entrevistas estruturadas e a verificação de referências com foco primário na avaliação dos valores e da ética componentes do mapa de critérios de mérito para o cargo. Este processo se aplica igualmente aos cargos de entrada no serviço público, que pode ser em qualquer nível, bem como para quaisquer promoções posteriores ou concursos.

Quadro 4.5. Como são valores essenciais são integrados na gestão de recursos humanos no governo federal do Canadá? (continuação)

Para a categoria executiva, o mapa de critérios de mérito deve ser baseado no padrão de qualificação EX, que é obrigatório na avaliação dos candidatos para as nomeações executivas. O padrão de qualificação EX consiste em quatro áreas (de acordo com competências de liderança): valores e ética, pensamento estratégico, engajamento e excelência de gestão. O Grupo de Qualificação no Norma EX representa os requisitos mínimos para ocupar um cargo EX e sob qualificações essenciais. Portanto, aplica-se a todos os processos de nomeação e de implantação e dentro do grupo EX, em todos os níveis.

A norma de qualificação EX é também um elemento importante da gestão de talentos, dos programas de desenvolvimento de liderança, dos serviços de avaliação da Comissão de Serviço Público (por exemplo, medir a faixa de habilidades para diversos grupos e níveis, serviços de avaliação para a contratação de liderança interna e externa) e do programa de gestão por desempenho.

Além disso, como parte do processo de gestão por desempenho para quadros executivos e certas categorias de gestores e especialistas, uma avaliação escrita dos resultados reais alcançados durante o ano fiscal e do nível de competências de liderança demonstrado, incluindo valores e ética, é necessário. Todos os acordos de desempenho, entre outros, devem incluir:

- as expectativas para os resultados a serem alcançados;
- como eles devem ser alcançados (competências de liderança, incluindo valores e ética), assim como;
- as medidas de desempenho que serão utilizadas para avaliar o desempenho individual.

Acordos de desempenho são usados para identificar as prioridades de desenvolvimento individual dos gestores/especialistas, incluindo o desenvolvimento de competências de liderança chaves nos comportamentos e decisões individuais. Além disso, os valores e a ética são uma parte integrante da Estrutura de Prestação de Contas da Gestão (*Management Accountability Framework*), que é parte integral do acordo de gestão por desempenho entre o Secretário do Conselho Privado e cada Vice-Ministro no serviço público canadense. Como tal, os vice-ministros são responsáveis por assegurar que por meio de suas ações, os líderes organizacionais reforcem continuamente a importância dos valores e da ética do serviço público na entrega dos resultados para os canadenses (por exemplo, valores democráticos, profissionais, éticos e pessoais). Os acordos de desempenho de todos os executivos do departamento devem estar alinhados com o acordo de desempenho do vice-ministro, incluindo o compromisso com os valores e a ética.

Fonte: Informação fornecida Tatyana Teplova, participante da Revisão por Pares do Canadá.

Alinhando a gestão dos recursos humanos com os valores essenciais

Seguindo um processo para esclarecer e renovar os valores essenciais, o governo brasileiro terá de avaliar em que medida as regras e processos de gestão de recursos humanos devem se tornar mais alinhadas com os valores. Isto esbarra particularmente em áreas como o quadro de emprego, recrutamento e gestão por desempenho.

Os códigos de conduta para os servidores públicos podem precisar ser revistos em face da renovação dos valores essenciais, se necessário. Uma atenção especial pode ser necessária para o esclarecimento de como os valores tradicionais estão equilibrados com os valores mais recentes e como isto se traduz na aplicação destes valores na prática.

O governo brasileiro poderia olhar a reforma da legislação do Serviço Público australiano, realizada em 1999, e possivelmente rever a Lei do Serviço Público que define o Regime Jurídico Único. Isso proporcionou uma oportunidade para rever os valores do serviço público e colocá-los no centro de uma nova Lei do Serviço Público. Com base neste alicerce, os valores inseridos nas diferentes áreas da gestão de recursos humanos no serviço público federal australiano são: quadro de emprego, recrutamento e seleção; código de conduta, competências essenciais para os servidores públicos, treinamento e avaliação de desempenho (ver Quadro 4.6).

Quadro 4.6. Austrália: Valores enraizado na legislação do serviço público

Os valores e o Código de Conduta relacionado aplicáveis aos servidores públicos australianos estão definidos na Lei do Serviço Público de 1999. Os valores determinam que o serviço público australiano:

- é apolítico, desempenhando suas funções de forma imparcial e profissional;
- é um serviço público no qual as decisões empregatícias são baseadas no mérito;
- fornece um local de trabalho livre de discriminação e reconhece e utiliza a diversidade da comunidade australiana que serve;
- tem os mais altos padrões éticos;
- possui ampla prestação de contas de suas ações dentro do quadro de responsabilidade ministerial para o governo, o Parlamento e para o público australiano;
- é responsivo ao governo provendo consultoria honesta, compreensiva, detalhada e rigorosa na implantação das políticas e programas do governo;
- presta serviços de forma justa, eficaz, imparcial e cortês ao público australiano e é sensível à diversidade do público australiano;
- tem liderança da alta qualidade;
- estabelece relações no local de trabalho que valorizam a comunicação, consulta, cooperação e opinião dos trabalhadores sobre questões que afetam seu trabalho;
- fornece um trabalho justo, flexível, seguro e gratificante;
- foca na obtenção de resultados e na gestão por desempenho;

Quadro 4.6. Austrália: Valores enraizado na legislação do serviço público (continuação)

- promove a equidade no emprego;
- fornece oportunidades razoáveis para todos os membros elegíveis da comunidade possam se candidatar a um emprego no serviço público;
- é uma carreira baseada em serviço para melhorar a eficácia e coesão do sistema democrático de governo da Austrália;
- fornece um sistema justo de revisão das decisões tomadas em relação aos empregados.

Fonte: Comissão do Serviço Público Australiano (1999), "Lei de Serviço Público de 1999", *www.apsc.gov.au/publications/legislation.htm*, consultado em dezembro de 2009.

A estrutura de emprego e os valores essenciais

As mudanças na estrutura de emprego do serviço público brasileiro podem ser atualizadas para refletir os novos valores essenciais relacionados à eficiência do governo, desempenho e orientação do cidadão. A rigidez associada ao atual sistema de carreiras (servidores públicos que mudam de carreira precisam passar um novo concurso e começar de novo da base de escala, e as carreiras são bastante restritas) e a imobilidade resultante e posse virtual dos servidores públicos na posição para que foram recrutados inicialmente não refletem esses novos valores. O quadro de emprego deveria ser mais flexível, com a reforma do sistema de categorias de emprego, como recomendado no Capítulo 2, e medidas para aumentar a mobilidade, como recomendado no Seção 1.3

Outra área de desequilíbrio é a ênfase nos direitos trabalhistas dos servidores públicos sem uma correspondente ênfase em suas funções. Uma nova declaração de direitos e obrigações, como na Austrália, restabeleceria o equilíbrio e ofereceria uma oportunidade de incorporar os valores essenciais na estrutura de emprego.

Recrutamento e valores essenciais

A questão fundamental em termos de recrutamento é a necessidade de a administração brasileira modernizar a sua visão sobre o mérito. O princípio de recrutamento por mérito deveria ser reafirmado como valor fundamental. No entanto, considerando suas realizações em matéria de mérito, o governo brasileiro poderia começar agora a se afastar da ideia de que o mérito implica, necessariamente, no controle burocrático forte. Isso era necessário, até certo ponto, para combater o nepotismo no recrutamento e construir a confiança pública no sistema, mas a situação mudou. Isso não quer dizer que o nepotismo não existe mais, mas que o recrutamento baseado no mérito foi mais bem internalizado como valor central e os procedimentos e controles rígidos anteriores podem ser gradualmente diminuídos, como recomendado no Capítulo 2. Como em outros países, será necessário que o governo avalie de forma frequente como as mudanças nos processos de recrutamento afetam os valores essenciais ao longo do tempo.

O ponto chave é que a defesa forte e independente do mérito, que é absolutamente essencial, pode ser assegurada de forma a possibilitar a atualização de métodos de recrutamento. As modalidades de proteção do mérito nos países membros da OCDE mostram como isso pode ser feito. Por exemplo, no Canadá, a Lei do Emprego no Serviço Público enfatiza a fiscalização e que a Comissão de Serviço Público (CSP) independente é responsável perante o Parlamento por salvaguardar a integridade dos compromissos e supervisionar a imparcialidade política do serviço público federal. Ela atua na salvaguarda dos valores de um serviço público profissional: competência, não partidarismo e representatividade. As suas investigações são uma ferramenta importante de fiscalização para monitoramento do sistema de pessoal e para o não partidarismo do serviço público.

O recrutamento de pessoas com um forte histórico de promoção dos bons valores essenciais ajudaria a aliviar a necessidade por controles fortes. O primeiro passo é definir os critérios de recrutamento e seleção para incluir as qualidades pessoais que refletem valores essenciais como honestidade, integridade e compromisso com a diversidade. Tais qualidades não podem ser avaliadas com uma prova escrita. Isso requer entrevistas qualificadas e o possível uso de técnicas de análise comportamental. Isto pode ser aplicado prioritariamente para os gestores e gerentes seniores dentro das mudanças dos seus processos de recrutamento como desenvolvido anteriormente. O governo brasileiro poderia olhar cuidadosamente para a abordagem adotada no serviço público australiano (*Australian Public Service*), que desenvolveu um sofisticado conjunto de ferramentas para auxiliar os gestores no recrutamento. Um deles é um conjunto de cartões de capacidade que definem e fornecem orientações sobre como incorporar a ética, os valores e outras qualidades pessoais no recrutamento (ver Quadro 4.7).

A maneira como as nomeações são feitas para os cargos DAS também manda um sinal importante sobre os valores essenciais. As mudanças recomendadas no Capítulo 3 destinam-se, entre outras coisas, a implantar um processo transparente e baseado no mérito de nomeações para cargos DAS que não estejam definidas como políticas.

Novos valores e gestão por desempenho

Conforme observado no Capítulo 3, fortes valores compartilhados são uma parte importante dos acordos administrativos para a nova abordagem de gestão por desempenho recomendada para o Brasil, combinada com novas formas de acordos de desempenho e prestação de contas. O Brasil começou a implantar mudanças na gestão por desempenho que provavelmente criaram algumas mudanças nos valores e pode querer deixá-las claramente declaradas como parte dos valores essenciais. Deve-se cuidar para que a gestão de desempenho fortaleça outros valores essenciais como qualidade, transparência, legalidade e honestidade. Os riscos de incentivos distorcidos que possam enfraquecer os valores essenciais devem ser analisados e tratados quando os sistemas de gestão de desempenho estiverem sendo desenvolvidos e implantados.

Quadro 4.7. Serviço Público Australiano (SPA): *Get it Right*: um kit de recrutamento para os gerentes

O *Get it Right* ("Faça Direito") foi concebido para ajudar os gerentes de linha do SPA a tomar decisões de recrutamento e seleção de qualidade. Desenvolvido em colaboração com as áreas de recursos humanos e gerentes de linha de todo o SPA, o *Get it Right* explora o recrutamento destacando três princípios essenciais para a contratação efetiva: definir, atrair e selecionar.

O kit possui três partes:

- Planejador do projeto – resumo da abordagem do plano de projeto;
- Cartões de capacidade – para definir funções e identificar as opções de seleção;
- Instrumento eletrônico – etapas detalhadas no processo.

Os cartões de capacidade são utilizados para:

- definir novos papéis;
- determinar as capacidades necessárias para a equipe e para o papel;
- esclarecer as responsabilidades das funções existentes;
- desenvolver critérios de seleção;
- identificar as opções de seleção eficaz.

Há 23 cartões de capacidade e três cartões de prioridade. Os cartões de capacidade:

- são agrupados por habilidades, qualidades pessoais e conhecimentos específicos;
- fornecem indicadores comportamentais para cada capacidade;
- incluem opções para seleção de pessoas com a capacidade descrita.

Os cartões de prioridade são incluídos para ajudar a determinar a importância relativa das diferentes capacidades.

A ética e os valores estão entre as qualidades pessoais procuradas no recrutamento. O cartão de capacidade para ética e valores aconselha que os indivíduos que demonstram esta capacidade irão:

- modelar os valores e o código de conduta do SPA;
- servir ao governo atual independentemente de preferências pessoais;
- agir com integridade e ter altos padrões éticos;
- inspirar confiança ao tratar todas as pessoas de forma justa.

As formas recomendadas de avaliação dos candidatos para a capacidade ética e os valores são: entrevista estruturada, questionário de estilos de comportamento; verificação de referências.

Fonte: Comissão do Serviço Público Australiano (2009), "*Get it Right* – um kit de recrutamento para gerentes", *www.apsc.gov.au/getitright/index.html*, consultado em dezembro de 2009.

É extremamente importante que os novos valores orientados por desempenho e pelo cidadão estejam claramente declarados e apoiados por ferramentas de gestão como processos de avaliação de desempenho efetivos, construindo uma cultura de dialogo e aconselhamento profissional para um melhor desempenho e fornecendo aos gestores meios de diferenciar entre desempenhos bons e ruins. Promover a aceitação dos novos valores pelos gestores, equipes de servidores e sindicatos levará tempo e exigirá ação explícita. Estes novos valores também exigirão mudanças comportamentais da parte dos órgãos centrais de gestão. É necessário atingir um equilíbrio muito cuidadoso entre o fornecer aos gestores meios para aplicar os processos de gestão por desempenho de maneira efetiva e manter os padrões e controles essenciais.

O papel dos gestores

Embora seja essencial que os valores essenciais estejam expressos na legislação do serviço público e nas políticas e práticas de gestão de recursos humanos, isto sozinho não garantirá que os valores serão profundamente incorporados no etos do serviço público. Os gestores de todos os níveis têm um papel crucial em modelar e aplicar os valores em seu trabalho diário. Os países membros da OCDE descobriram que as atitudes dos gestores de alto nível e lideres estabelecem a atitude de toda a organização. Recrutar as pessoas certas e fazê-las responsáveis por estas atitudes é desta forma fundamental para a gestão baseada em valores. É necessário um esforço significativo para formar uma cultura de gestão do serviço público brasileiro e isto deve ser encarado como um projeto de longo prazo.

Definir as competências que os gestores devem demonstrar é um primeiro passo importante. O Capítulo 2 deu um exemplo de como os valores são incorporados às competências no serviço público federal canadense. O Brasil deve desenvolver uma série de competências de liderança e gestão baseadas em valores essenciais e que se aplicam a todos os gestores. As competências devem guiar o recrutamento e a seleção dos gestores, como na Austrália (ver Quadro 4.7), além do treinamento e desenvolvimento. As competências devem ser um elemento da avaliação de desempenho dos gestores.

Os gestores devem ser responsáveis pelos valores e pela ética e devem ser apoiados por ferramentas e acesso ao aconselhamento. A responsabilidade por fornecer ferramentas de apoio e serviços de aconselhamento deve ser colocada em um serviço específico no órgão central de gestão e deve ser dada atenção à existência de um conselheiro com alto nível de valores e ética em cada ministério e órgão.

4.2. A divisão de responsabilidades na gestão de recurso humanos

A experiência dos países membros da OCDE

Vários países membros da OCDE têm buscado uma política geral de delegação de autoridade operacional sobre a gestão de recursos humanos para ministérios e gestores de linha até o limite permitido. O propósito é simplificar e reduzir os custos dos sistemas de gestão de recursos humanos ao mesmo tempo em que tornam mais eficiente o uso dos recursos disponíveis. Paradoxalmente, a delegação da autoridade da gestão de recursos humanos requer reforçar o papel e as funções do órgão central de gestão de recursos humanos a fim de fortalecer sua posição e dar a ele poder suficiente para coordenar e controlar o serviço civil. É esperado que o órgão central de gestão de recursos humanos forneça mecanismos que assegurem que a política de serviço civil será seguida. Além

disso, este órgão central está geralmente encarregado de administrar a preparação de reformas legislativas, implantar as reformas no serviço civil, estabelecer padrões de gestão de recursos humanos e determinar mecanismos que garantam tratamento igual e justo para os servidores públicos de todas as instituições do governo.

O órgão central de gestão de recursos humanos

A grande maioria dos países membros da OCDE tem um órgão que lida com a gestão de recursos humanos no nível de governo central. Ela atua como dirigente das reformas do serviço civil em uma abordagem global do governo. Isto pode envolver ser responsável por desenvolver estratégias de gestão de recursos humanos, monitorar o progresso em direção às metas, ligar os objetivos da gestão de recursos humanos com as metas governamentais mais amplas e relatar o progresso e reavaliar as estratégicas na medida em que os progressos forem feitos. Nos países membros da OCDE, os órgãos centrais de gestão de recursos humanos são instrumentos de implantação das reformas na gestão de recursos humanos, promovendo a troca de informações e boas práticas, elaborando passos para evitar a duplicação de atividades, ganhando a aceitação de diretrizes e padrões, facilitando a colaboração entre órgãos do governo e ministérios e encorajando a inovação e a assunção de riscos na gestão de recursos humanos (Shipton *et al*., 2006). Seu tempo de reação política é, deste modo, crucial.

Entretanto, a organização e as estruturas dos órgãos centrais de gestão de recursos humanos dos países variam significantemente. Elas estão localizadas nos gabinetes dos Primeiros-Ministros e chanceleres, nos ministérios do interior, finanças ou trabalho, e em ministérios especiais de administração pública. Quando os países veem a gestão de recursos humanos em um contexto de gestão mais amplo, ligado aos gastos públicos, eles normalmente estabelecem um órgão central de gestão de recursos humanos dentro do Ministério das Finanças. Em contraste, caso eles enfatizem a coordenação política ou desempenho departamental, eles tendem a colocar o órgão central de gestão de recursos humanos sob a liderança do executivo ou do gabinete.[4]

As experiências mais promissoras na OCDE sugerem que os órgãos centrais de gestão de recursos humanos são mais eficientes quando eles:

- Atuam sob uma estrutura gerencial que fornece um ambiente no qual as políticas e práticas de gestão de recursos humanos serão fortalecidas e evoluem. A base legal da política de gestão de recursos humanos dá ao órgão central de gestão de recursos humanos um mandato claro para suas atividades.
- Têm um plano que lhes permite atuar estrategicamente a fim de alcançar as metas do governo e avaliar quão bem elas sucedem. Sua resposta política depende em parte disto.
- Assumem um papel de coordenação, monitoramento e facilitador na implantação das políticas de gestão de recursos humanos, fornecendo orientação, suporte técnico e *feedback*. O papel de fiscalização do centro não é necessariamente orientado por transação, podem confiar no monitoramento estratégico e na medição de resultados e riscos.
- Têm recursos humanos e financeiros adequados para fortalecer a gestão de recursos humanos no serviço público. Os órgãos centrais de gestão de recursos humanos devem ter a capacidade de preparar a reforma do serviço civil ou controlar a implantação da Lei do Serviço Civil (*Civil Service Act*).

- Têm um papel de liderança no desenvolvimento de propostas de reforma do serviço civil, administram a preparação da legislação de reforma e estabelecem padrões de gestão de recursos humanos homogêneos, sem interferir demais no papel tradicional de outros ministérios, acima de tudo do Ministério das finanças.

O órgão central de gestão de recursos humanos deve ter uma compreensão minuciosa de seu papel na gestão do setor público e da importância de equilibrar:

- Autonomia gerencial e flexibilidade com a direção de todo o governo, a coerência e a transparência entre os sistemas.
- A delegação de autoridade gerencial com a necessidade de entender como a autoridade delegada é exercida. Isto exige um regime robusto de prestação de contas e sistemas de informação confiáveis para monitorar a saúde geral do serviço público.

O órgão central de gestão de recursos humanos não deve estar encarregado de proteger os direitos dos servidores civis (além dos tribunais). A maior parte dos países membros da OCDE tem órgãos especiais e independentes, tais como o Conselho de Proteção do Sistema de Mérito nos Estados Unidos e a Comissão de Serviços Públicos no Reino Unido. O ouvidor do serviço público deve fazer este papel no Brasil.

O papel em evolução do órgão central de gestão de recursos humanos – a caminho da delegação de competência da gestão de recursos humanos por governos nacionais/federativos

Áustria, Estado Unidos, Finlândia, Holanda, Irlanda, Japão, Noruega, Reino Unido e Suíça têm focando novamente ou redefinido o papel do órgão central de gestão de recursos humanos para um papel gerencial mais estratégico e menos detalhista. Na Austrália, Bélgica, Nova Zelândia, Portugal e Suécia, ao contrario, este órgão coordena a gestão dos recursos humanos nos departamentos e agências. Isto significa uma mudança em direção a um controle descentralizado da responsabilidade da gestão de recursos humanos a fim de aumentar a flexibilidade gerencial e melhorar o desempenho e a responsividade, apesar do escopo e o ritmo da delegação variar de país para país.

A delegação de autoridade na gestão de recursos humanos outorga poder aos gestores públicos para tomarem decisões operacionais especificas a fim de adaptar as praticas de gestão de recursos humanos definidas centralmente às necessidades de negócios de suas organizações. Em geral, os países membros da OCDE contam com três métodos de delegação: *i*) transferência de responsabilidades pela gestão de recursos humanos dos órgãos centrais para ministérios/departamentos/órgãos; *ii*) simplificação das regras e procedimentos quando a transferência interessa aos aspectos operacionais da gestão de recursos humanos, enquanto a responsabilidade por uma política mais geral permanece centralizada; e, *iii*) o desenvolvimento de políticas de gestão de recursos humanos mais flexíveis. A administração central do governo nunca delega totalmente a autoridade pela gestão de recursos humanos, na medida em que os governos querem manter uma série de valores compartilhados e estruturas e processos comuns que precisam ser administrados centralmente. Podem ser identificados quatro tipos de delegações nos países membros da OCDE:

- **Delegação de estabelecimento.** Refere-se à habilidade de decidir sobre o número de servidores e o tipo de servidores empregados. Na Bélgica, Estados Unidos, Finlândia, Noruega e Suécia, os departamentos e órgãos têm ampla autonomia para determinar, dentro dos limites legais orçamentários, os números e tipos de postos em suas organizações, assim como a alocação do pacote orçamentário entre a folha de pagamento e outras despesas. A delegação de planejamento da mão de obra permite que as organizações determinem quantos empregados precisam e o conjunto de habilidades exigidas. Às vezes a autoridade para decidir quando usar os serviços adquiridos e contratados é delegada.

- **Delegação dos níveis de compensação.** Refere-se à gestão do sistema de remuneração e da gestão da porção variável da remuneração (benefícios e remuneração relacionados ao desempenho). Na Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, Japão, Luxemburgo, Noruega e Suíça a gestão geral do sistema de remuneração é definida centralmente (parte fixa, progressão na escala salarial, etc.), mas na Austrália, Reino Unido e Suécia, e em menor nível nos Estados Unidos, ela é delegada aos departamentos, órgãos ou mesmo às unidades de trabalho.

- **Delegação de classificação de posição, recrutamento e demissão.** O sistema de classificação de cargos na Alemanha, Áustria, Coréia, Espanha, Estados Unidos, Holanda, Irlanda, Itália, Japão, Portugal e Suíça é primariamente definido pelo órgão central de gestão de recursos humanos, enquanto que na Bélgica, Finlândia, e Hungria parece haver alguma delegação. Entretanto, na Austrália e no Reino Unido os departamentos e órgãos têm espaço ainda mais amplo para determinar seu sistema de classificação. No recrutamento individual para entrada no serviço civil da Coréia, Espanha, Irlanda, Japão, Luxemburgo e México, o órgão central de gestão de recursos humanos está diretamente envolvido no recrutamento de servidores regulares; o recrutamento de trabalhadores eventuais é mais facilmente delegado aos departamentos e agências. O aspecto chave da delegação das funções de recrutamento não é a seleção em si, mas a especificação das competências exigidas e os critérios de seleção que são um complemento essencial ao planejamento da mão de obra.

- **Delegação da definição de condições de emprego.** A gestão das condições de emprego (flexibilidade e adaptações às condições de trabalho) é geralmente delegada, dentro de uma estrutura geral, na Áustria, Austrália, Estados Unidos, Finlândia, Holanda, Hungria, México, Portugal, Reino Unido e Suécia. No entanto, na Bélgica, Espanha, Irlanda, Japão, Noruega e Suíça ela parece ser mais centralizada. A delegação do regime de trabalho permite que os ministérios e agências se adaptem a estas disposições para satisfazer suas próprias necessidades. Por exemplo, a autoridade para o treinamento e desenvolvimento do pessoal pode ser delegada, mas o centro estabelece os padrões mínimos para os procedimentos de recrutamento, critérios de seleção e de estruturas de competências. A fim de motivar os seus empregados, as organizações precisam ser capazes de recompensá-los pelo bom desempenho e comportamento e sancionar a má conduta. Portanto, alguns países delegaram o controle sobre recompensas monetárias.

A experiência dos países membros da OCDE mostra que a efetiva delegação de autoridade gestão de recursos humanos exige dois aspectos: primeiro, ela precisa ser acompanhada por um reforço de certas funções centrais, como o monitoramento da implantação da política de gestão de recursos humanos e tornando os gestores responsáveis por sua execução da autoridade delegada; segundo, ela tem que ser acompanhada pela existência da capacidade de gestão adequada e competência no nível sub-central. É por isso que alguns países estão reformando suas estruturas de gestão sênior.

Os órgãos centrais de gestão de recursos humanos estão assumindo a responsabilidade pela implantação horizontal da Lei de Serviço Público (*Civil Service Act*) enquanto os ministérios e as agências focam mais nas responsabilidades verticais de gestão de recursos humanos. Como o serviço público se torna mais fragmentado, o centro estará preocupado primeiramente com garantir que as despesas públicas e as metas de desempenho sejam atingidas e com a identificaçõ de conselhos e melhores práticas.

A autoridade de gestão de recursos humanos também foi delegada em graus variados por toda a administração central nos países membros da OCDE. No entanto, quando o órgão central de gestão de recursos humanos delega autoridade aos ministérios de linha e agências, estes órgãos não podem delegar essa autoridade para os níveis de comando inferiores, gerentes e supervisores da linha de frente.

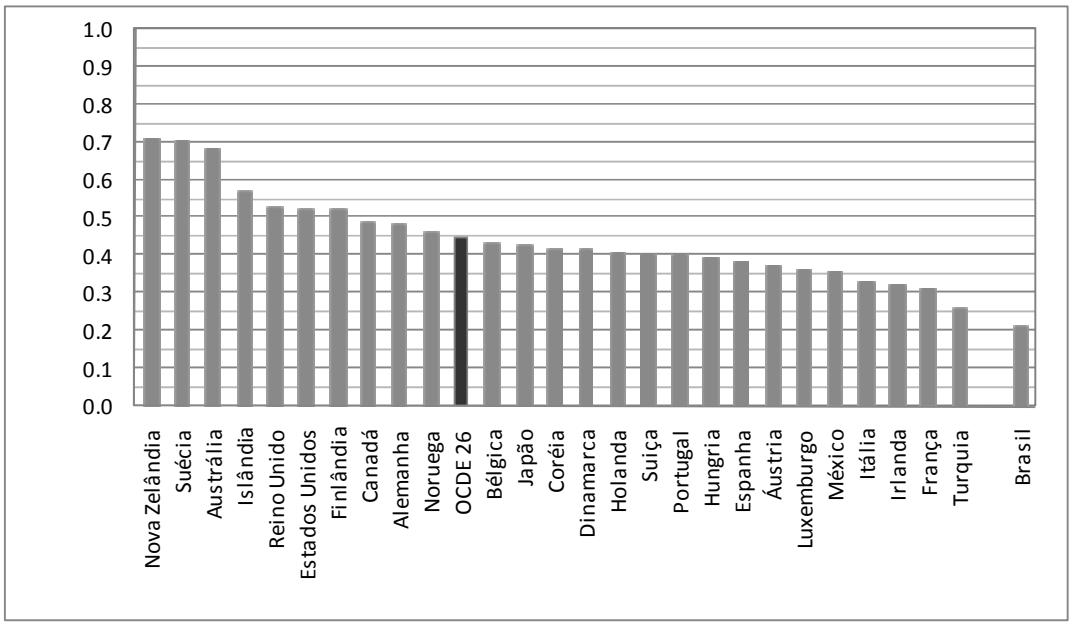
A situação no Brasil

O governo federal brasileiro tem um sistema centralizado no qual o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é responsáveis pela coordenação e gestão do planejamento, orçamento federal, pessoal civil, modernização administrativa e sistemas de tecnologia da informação da administração pública federal. Como mostra a Figura 4.3, a delegação de autoridade de gestão de recursos humanos para os ministérios, departamentos e agências é bastante limitada. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão decide os níveis de pessoal, o tipo de funcionário empregado, os níveis de remuneração, a classificação dos cargos, o recrutamento, as demissões e as condições de emprego. Ele também está estreitamente envolvido na implantação. Outros ministérios têm pouco espaço para adaptar os processos e procedimentos de recursos humanos para as suas necessidades de negócios.

O papel e as funções do órgão central da gestão de recursos humanos

Dentro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, três unidades estão diretamente envolvidas na gestão de recursos humanos. A Secretaria de Recursos Humanos (SRH) é responsável pela elaboração de normas e definição dos procedimentos a serem observados por outras unidades de gestão de recursos humanos na administração pública federal (ver Quadro 4.8). Seu objetivo é modernizar as funções de recursos humanos no setor federal para simplificar os procedimentos administrativos, facilitar a gestão dos recursos humanos e prover serviços de melhor qualidade. A SRH é o ponto de referência para a elaboração de política de gestão de recursos humanos no nível federal.

Figura 4.3. Extensão da delegação de autoridade de gestão de recursos humanos aos ministéios setoriais nos países membros da OCDE e no Brasil



Fonte: OCDE (2009c); *O Governo sob Análise 2009*, OCDE, Paris; e OCDE (2008b), *O estado do Serviço Público*, OCDE, Paris. Os dados do Brasil foram retirados das respostas do Brasil para a Pesquisa de Estratégias de Gestão de Recursos Humanos da OCDE, 2006.

A Secretaria de Gestão (SEGES), por sua vez, é responsável pela coordenação e supervisão das políticas de gestão públicas e pelo aprimoramento da alocação de recursos na administração federal. Ela autoriza as unidades administrativas na administração direta (ministérios) e administração indireta (autarquias e fundações) a organizar concursos públicos para preencher vagas. A SEGES revê o caso para cada aplicação para garantir que ele está dentro do limite do orçamento e avalia a necessidade de pessoal da organização antes de autorizar o concurso. A SEGES também é responsável por propor políticas e diretrizes para a gestão dos gerentes seniores, em coordenação com a SRH. Finalmente, a SEGES é responsável por analisar a distribuição de cargos DAS nos departamentos e agências e apresentar as suas propostas de alterações ao Presidente.

A Secretaria de Orçamento (SOF), com base nas informações fornecidas pela SRH e pela SEGES, determina o limite financeiro para a criação de novos postos e funções e monitora a política de pessoal: aspectos econômicos (folha de pagamento dos servidores ativos e aposentados, benefícios extras, autorização para a contratação e estudos sobre novas posições). A SOF também atesta a disponibilidade orçamentária para as medidas ou atividades que impliquem um aumento de despesas nas áreas de pessoal e benefícios.

Quadro 4.8. Responsabilidades e desenho organizacional da Secretaria de Recursos Humanos (SRH)

A principal responsabilidade da Secretaria de Recursos Humanos (SRH) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é a provisão da força de trabalho adequada no governo federal por meio da concepção e implantação de políticas de gestão de recursos humanos que permitam que os servidores públicos façam parte da modernização do Estado.

Em geral, a SRH:

- Atua como órgão central do Sistema de Pessoal Civil (SIPEC) com competência para escrever atos legais relativos aos servidores públicos no âmbito da administração pública federal direta (Gabinete da Presidência e ministérios), órgãos independentes (autarquias), incluindo os regimes especiais e fundações públicas e as atividades de auditoria e ouvidoria.
- Formula propostas de políticas e diretrizes para a administração de recursos humanos, incluindo aquelas relacionadas com a previdência social, beneficiários, relações de trabalho, quadros, remunerações, capacidade e dimensionamento da força de trabalho federal.
- Projeta políticas e mecanismos para garantir a democratização das relações de trabalho da administração federal, a fim de melhorar as condições de trabalho dos servidores públicos e aplicar os princípios da eficiência e eficácia nos serviços públicos federais.
- Elabora propostas para o desenvolvimento e implantação de sistemas de informação para a gestão de recursos humanos.
- Realiza análises das informações contidas nas bases de dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE).

A SHR tem uma equipe total de 274 servidores dos quais 159 fazem parte do quadro da SRH, 36 são servidores de outros ministérios, departamentos ou estados que foram destacados para trabalhar na SRH, 36 são nomeações pertencentes ao sistema DAS e 43 são contratados. No total, a SRH tem 79 DAS, 22 dos quais estão acima do nível 4. A SRH está organizada em sete unidades:

- Gabinete;
- Ouvidoria do Servidor;
- Auditoria de Recursos Humanos;
- Coordenação-Geral de Capacitação;
- Departamento de Relações de Trabalho, (DERT);
- Departamento de Administração de Sistemas de Informação de Recursos Humanos (DASIS);
- Departamento de Normas, Procedimentos Judiciais e Órgãos Extintos (DENOP).

Fonte: Notas da Missão.

Como apontado nos capítulos anteriores, para elaborar práticas apropriadas de gestão de recursos humanos é necessário primeiro focar no funcionamento das organizações públicas. Embora o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tenha demonstrado capacidade para elaborar e implantar reformas em áreas como competências, remuneração e gestão por desempenho, várias questões precisam ser abordadas a fim de melhorar a sua capacidade para conduzir a reforma da gestão de recursos humanos no nível do governo central. Por exemplo:

- **Falta de visão e planejamento de longo prazo.** O Brasil adotou uma abordagem fragmentada para reformar a gestão de recursos humanos que torna a maioria das decisões em decisões operacionais ao invés de estratégicas e baseadas numa visão de longo prazo. O planejamento da força de trabalho de longo prazo que inclui uma adiantada reflexão sobre o tipo de serviço público, quantidade de força de trabalho, habilidades, competências e diversidade da força de trabalho desejados pelas autoridades brasileiras no longo prazo está sendo desenvolvido, mas ainda está no início. O diálogo entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e os ministérios e agências sobre questões de gestão de recursos humanos ainda é impulsionada pela demanda por cargos e aumentos de remunerações.

- **Capacidade técnica restrita.** Conversas com servidores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão revelaram que os servidores da SRH e da SEGES não têm conhecimentos sólidos em gestão de recursos humanos. Eles são amplamente formados e treinados no serviço. Este é o caso também do pessoal responsável pelas questões de gestão de recursos humanos em outros ministérios. Eles não têm formação em planejamento estratégico, e isto, obviamente, enfraquece a sua capacidade de integrar a estratégia de recursos humanos nos programas de reforma da gestão pública.

- **Falta de cultura e capacidade para negociação coletiva.** As propostas de reforma do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão não são submetidas a um processo de negociação amplo e à discussão dentro do governo e com os agentes externos. As informações recolhidas a partir de conversas com autoridades brasileiras sugerem que o objetivo tem sido evitar o confronto, em especial com os sindicatos. Como consequência, as negociações e discussões para enfrentar questões difíceis das reformas não existem. Muito provavelmente este também é resultado da falta de experiência gerencial em lidar com assuntos controversos nos processos de negociação. No entanto, o Sistema de Pessoal Civil (SIPEC) (ver Quadro 4.9) fornece uma forma de fechar a lacuna entre a coordenação setorial e a negociação. O fato de que a principal função de gestão de recursos humanos conseguiu colocar um número de questões importantes na agenda e dar início a uma série de reformas parciais significa que se tornou adepta à cooperação horizontal, ou seja, à obtenção de resultados por meio do diálogo, identificando interesses comuns e desenvolvendo acordos sólidos. Este modo de trabalho deveria continuar, mas seria facilitado com metas globais de governo mais claras e expectativas sobre o que deve ser atingido.

Quadro 4.9. O Sistema de Pessoal Civil (SIPEC) Brasileiro

Liderado pela Secretaria de Recursos Humanos (SRH) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o SIPEC agrupa todas as unidades organizacionais que realizam atividades de gestão de recursos humanos no Governo Federal; isso representa cerca de 10 000 servidores públicos. Os membros do SIPEC estão organizados em 24 órgãos setoriais que incluem departamentos, divisões e unidades de ministérios e da Presidência, e 274 órgãos seccionais de departamentos, divisões e agências de outras entidades governamentais. O SIPEC visa uma cooperação mais estreita entre o órgão central de gestão de recursos humanos (SRH) e os órgãos seccionais e setoriais por meio de eventos para difundir informações sobre a gestão de pessoal no governo federal. O SIPEC tem a tarefa de articular as políticas de gestão de recursos humanos com as orientações políticas estratégicas do governo e gerar as estruturas organizacionais necessárias para alcançar as metas do governo.

Fonte: Notas da Missão.

A necessidade de criar flexibilidade para os gerentes e agências e melhorar a estratégia de gestão de recursos humanos

O atual regime de gestão de recursos humanos na administração pública não fornece condições para o volume de delegação de responsabilidades de gestão de recursos humanos que incentivariam a cultura prospectiva e baseada no desempenho organizacional que está começando a surgir no Brasil. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão exerce um controle burocrático e tecnocrático baste centralizado sobre o planejamento e os processos de gestão de recursos humanos, e pouca ênfase é dada para outras funções principais que o órgão central de gestão de recursos humanos deveria executar como fornecer orientação e apoio aos ministérios; exercer a liderança do desenvolvimento de políticas estratégicas de gestão de recursos humanos, garantir uma adequada capacidade e competência de gestão nas unidades de níveis hierárquicos mais baixos, estabelecer referências para avaliar quando e em que nível estender a delegação e a desregulamentação e fortalecer o diálogo horizontal e a coordenação para o planejamento e implantação da política de recursos humanos. A centralização trouxe um sistema de gestão de recursos humanos com as seguintes limitações.

Limitação da gestão de recursos humanos estratégica

As autoridades brasileiras têm reconhecido a necessidade de desenvolver uma cultura de planejamento estratégico e coordenação setorial na administração pública. De fato, a julgar pelas funções, atividades e responsabilidades dos departamentos de recursos humanos em diferentes ministérios, a gestão de recursos humanos ainda não parece ser considerada uma área estratégica para buscar objetivos governamentais mais amplos. Não há nenhuma reflexão sobre como políticas chave, práticas e processos de recursos humanos podem ajudar a melhorar o desempenho das organizações públicas e há uma capacidade técnica limitada para o planejamento de recursos humanos. A ENAP apresentou certificados neste campo, mas o treinamento pontual não é suficiente. A administração pública brasileira carece de mecanismos para integrar as políticas e planos setoriais a partir de uma perspectiva governamental global que incorpore as disparidades

entre ministérios e agências e o desequilíbrio em relação aos atuais níveis de pessoal, competências e diversidade da força de trabalho.

Esta é uma das razões pelas quais ministérios e agências não têm desenvolvido a capacidade de pensar estrategicamente sobre a gestão de recursos humanos. A SRH ou a SEGES estão apenas começando a dar orientações sobre como planejar estrategicamente as necessidades de força de trabalho, mas a estrutura ainda está incompleta (ver Capítulo 1) e existem graus de implantação muito amplos na medida em que os gerentes não prestam contas sobre o planejamento da força de trabalho. Isso produz uma falta de coerência nos esforços para fazer do planejamento da força de trabalho um trabalho coletivo. Sem dúvida, isso também contribui para o aumento dos custos da força de trabalho que não necessariamente se traduzem em ganhos de eficiência e capacidade.

Também não há uma estrutura de prestação de contas, o que torna os gerentes responsáveis pela administração de sua força de trabalho como parte de seus relatórios regulares e de acordo com as necessidades e estratégias de suas organizações e os objetivos gerais dos governo em termos de gestão de recursos humanos.

Foco nas entradas e controles ao invés da eficiência

Como este estudo mostrou, a entrada centralizada e o controle orientado das práticas de gestão de recursos humanos do Brasil produziram um sistema de gestão de recursos humanos rígido que limita a mobilidade e recolocação de pessoal. Por exemplo, a SEGES e a SRH têm tentando reduzir o nível de especialização dos diversos cargos no governo federal, mas as barreiras impostas pela legislação tornam este trabalho difícil. De fato, mesmo a elaboração organizacional da SRH enfatiza processos operacionais de entrada e controle em detrimento dos procedimentos estratégicos e atenção para a eficiência. Nenhuma unidade é especificamente responsável pelo desenvolvimento de políticas de gestão de recursos humanos e planejamento estratégico da força de trabalho.

Além disso, o senso de coesão no serviço público parece mais o produto do controle e supervisão centrais do que da identificação com uma única visão estratégica que todos possam aderir. As entidades envolvidas no controle da legalidade e regularidade das ações de pessoal incluem o Tribunal de Contas da União (TCU), auditores externos, a unidade de controle interno, auditores internos, o Judiciário e a comissão de ética, somando os gerentes e diretores no comando das decisões de pessoal para seus empregados. Todas as ações do pessoal são controladas antes e depois por diversos órgãos. A natureza desses controles, principalmente os do Tribunal de Contas da União, nem sempre é clara: o TCU considera que cerca de 4-5% das 110 000 decisões analisadas a cada ano são ilegais (incluindo pensões). Em vista do número de controles, na verdade este é um grande número que chama a atenção pelas seguintes questões: *i)* problemas de clareza na legislação e na regulamentação sobre o pessoal e a frequência das mudanças em cada carreira; e *ii)* a capacidade da gestão de recursos humanos nos vários ministérios e departamentos.

Falta de flexibilidade na gestão de recursos humanos

Muitas regulamentações detalhadas juntamente com um controle rigoroso, em vez de estruturas de prestação de contas da gestão, resultam em falta de flexibilidade e poder limitado dos ministérios e gerências para tomar decisões operacionais em gestão de recursos humanos. Enquanto o processo de decisão sobre a política e estratégia de gestão de recursos humanos é muito centralizado, sua execução é bastante fragmentada e requer

uma série de controles para evitar a má gestão ou fraude. No entanto, embora isso apareça criar um equilíbrio apropriado, no Brasil levou a políticas muito rigorosas e detalhadas e às estratégias e procedimentos que deixam os ministérios com pouca habilidade para se adaptar às suas necessidades de negócio. Os gerentes têm pouco incentivo para focar-se no desempenho e na gestão por competências, assim como têm pouco controle sobre a gestão do pessoal (definição de perfil, recrutamento, treinamento, promoção, etc.) e, portanto, não são responsabilizados pela forma como gerenciam seu quadro de pessoal, custos e competências.

Sugestões para reformas futuras

A fim de melhorar a capacidade do governo central na gestão de recursos humanos, as autoridades brasileiras precisam se concentrar em duas áreas principais: *i)* reorganizar e redefinir o papel do órgão central de gestão de recursos humanos, e *ii)* desregulamentar a estrutura da gestão de recursos humanos para aumentar a flexibilidade e autoridade dos ministérios e gerentes, a fim de que estes tomem decisões específicas em gestão de recursos humanos quando uma estrutura clara for estabelecida e um órgão de gestão de recursos humanos reforçado e capaz de orientar e tornar os gerentes responsáveis pela gestão de sua força de trabalho for estabelecido.

Redefinir o papel e a organização do órgão central da gestão de recursos humanos

Definir uma visão de longo prazo para o alinhamento da gestão de recursos humanos com os objetivos governamentais mais amplos

A experiência dos países membros da OCDE sugere que, ao embarcar no reforço do papel e das funções do órgão central de gestão de recursos humanos, é necessário primeiramente construir uma estrutura que defina a estratégia de gestão de recursos humanos no contexto objetivo das políticas governamentais e prioridades estratégicas. Esta estrutura deveria fornecer uma visão de longo prazo para o serviço público a fim de orientar todas as políticas de reforma e programas de gestão de recursos humanos. Uma perspectiva mais estratégica e holística ajuda a evitar as mudanças organizacionais reativas e de curto prazo. O alinhamento com os objetivos estratégicos de longo prazo do governo e outras reformas de gestão é crucial para a sustentabilidade das reformas de gestão de recursos humanos. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão necessita conduzir uma ampla discussão com as partes interessadas para construir esta estrutura estratégica. O Brasil pode aproveitar a experiência do Gabinete de Gestão de Pessoal (*Office of Personnel Management* – OPM) dos Estados Unidos par a alinhar os objetivos estratégicos com a missão do órgão central de gestão de recursos humanos. Os esforços do OPM objetivam a provisão eficiente da consultoria de capital humano e liderança para as agências federais.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão também pode olhar para a política de gestão de recursos humanos da Petrobras. Ela está ligada à visão de longo prazo e à missão da empresa e tem facilitado a construção de um sistema de gestão de recursos humanos sofisticado com foco no desenvolvimento contínuo. A visão da Petrobras para 2020 é ser uma das maiores empresas de energia integrada do mundo e a escolha preferida das partes interessadas. Sua missão é operar de forma segura e rentável no Brasil e no exterior, com responsabilidade social e ambiental, fornecendo produtos e

serviços que atendam às necessidades dos clientes e contribuam para o desenvolvimento do Brasil e dos países em que opera. Neste sentido, a gestão de recursos humanos é vista como um agente para a sustentabilidade corporativa para assegurar que a Petrobras possua as competências necessárias para desempenhar suas estratégias. A estratégia de gestão de recursos humanos está alinhada com a visão e a missão da empresa, facilitando o planejamento estratégico e a obtenção das habilidades e competências necessárias para atingir as metas da Petrobras.

Redistribuição de responsabilidades dentro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

As informações disponível sugerem que a coordenação entre a SRH e a SEGES sofre com a atual distribuição de responsabilidades, pois ambas têm competências de gestão de recursos humanos. Para tornar a gestão de recursos humanos mais dinâmica e coerente, as autoridades brasileiras deveriam avaliar a necessidade de constituir um órgão único para a orientação, avaliação e desenvolvimento de políticas de gestão de recursos humanos. Essa mudança, no entanto, requer necessariamente alterações preliminares na estrutura e na cultura da SRH e da SEGES, dado que a SRH se envolve nas negociações de carreiras e com os sindicatos e com o papel da administração da folha de pagamento, enquanto o papel da SEGES na gestão de recursos humanos é conduzir as negociações individuais com ministérios e agências referentes ao número de servidores, embora pareça que a SEGES esteja evoluindo para um papel mais estratégico de planejamento da força de trabalho (ver Capítulo 1). É evidente a necessidade de um órgão muito mais forte de gestão de recursos humanos, com maior capacidade e evoluções na cultura da gestão de recursos humanos para que ela seja vista e conduzida de forma totalmente profissional, diferenciando (inclusive por meio de diferentes subunidades):

1. o processo de negociação com os sindicatos;
2. o projeto de reformas e estruturas de prestação de contas para gerentes e unidades de gestão de recursos humanos;
3. o diálogo estratégico de longo prazo a ser realizado na gestão de recursos humanos com os ministérios setoriais e as agências em relação ao planejamento estratégico da força de trabalho e a implantação das mudanças na gestão de recursos humanos em suas unidades;
4. a gestão de remuneração e folha de pagamento.

Considerando as fortes tendências corporativistas dentro do serviço público brasileiro por grupos de servidores relativamente engajados e restritos, é extremamente importante que as discussões sobre as negociações com subgrupos ou relacionadas às condições de trabalho dos subgrupos sejam subjugadas por uma estratégia global de gestão de recursos humanos que determina o resultado das negociações e discussões. Isso pode requerer pelo menos no curto e no médio prazo, manter as unidades de mudança de gestão de recursos humanos separadas para evitar a apreensão. No longo prazo, no entanto, a atenção deve ser focada na construção de uma única organização de gestão de recursos humanos dentro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a fim de desenvolver políticas consistentes e estratégicas de gestão de recursos humanos.

O Brasil poderia se beneficiar da experiência da França na reorganização da gestão do serviço público. Como o Brasil, a França tem um sistema de gestão de recursos humanos baseado em carreiras e centralizado, juntamente com a responsabilidade pela elaboração

de orçamentos, no Ministério do Orçamento, Contas Públicas e Funcionalismo Público. Há aproximadamente 2.5 milhões de servidores públicos gerenciados no nível nacional do governo na França. Como a França, o Brasil poderia tirar proveito de ter o orçamento, os recursos humanos e a gestão pública no mesmo ministério para orientar e coordenar as metas de longo prazo abrangendo todo o governo, o que poderia levar a ganhos de eficiência.

Quadro 4.10. A gestão do serviço civil francês, o DGAFP

Em junho de 2007, a Direção Geral de Administração Pública e do Serviço Público (*Direction générale de l'administration et de la fonction publique*, DGAFP) foi transferida do Gabinete do Primeiro-Ministro para o Ministério do Orçamento, Contas Públicas e Função Pública de forma que o serviço civil e as funções das contas nacionais fossem tratados por um único ministério. O objetivo é melhorar o equilíbrio entre a gestão de pessoal e a implantação do Estatuto Constitucional sobre Atos Orçamentários (LOLF), aumentar a transparência das finanças públicas e tornar o trabalho diário do funcionário civil e financeiro mais fácil. A DGAFP é, portanto, um local único para assinaturas e homologação de requisições, em completa cooperação com a Direção Geral do Orçamento, com a qual partilha o emprego conjunto e os arquivos de remuneração para que as duas diretorias possam trabalhar em conjunto na direção e regulação de recursos do governo central. Além da DGAFP e da Direção Geral do Orçamento, o ministério inclui a Direção Geral da Modernização do Estado (DGME), que reúne três estruturas de reforma do Estado: inovação, consultoria e projetos.

Em 2006, a DGAFP deu início a um grande processo de reorganização articulado com os servidores. Este processo culminou com o lançamento de um novo organograma e novos procedimentos operacionais em janeiro de 2007. A reforma foi dirigida por três objetivos estratégicos: *i)* afirmar o papel e o valor adicionado da DGAFP em relação aos diretórios gerais de recursos humanos dos ministérios; *ii)* melhorar a consolidação dos elementos de gestão de recursos humanos; e *iii)* reconhecer e afirmar o aspecto vital da informação e comunicação. Os seus três princípios organizacionais são: *i)* a simplificação da estrutura de gestão com base nos três objetivos estratégicos para evitar a criação de "satélites" que se reportem diretamente ao Diretor-Geral e a duplicação; *ii)* promover uma maneira cliente-fornecedor de trabalhar; e *iii)* ser pragmática.

A tarefa tradicional da DGAFP é reforçar a regulamentação geral de pessoal que asseguram a coesão e unidade do serviço público. Ele fornece ao governo e os ministérios competências com conhecimento das regras de alocação dos servidores, remunerações, pensões, horas de trabalho e do sistema de benefícios dos servidores. É o órgão de fiscalização para as escolas de serviços públicos interministeriais (institutos de serviço público regional sênior e a Escola de Negócios e Administração – ENA). Ela também é responsável pelo monitorar o diálogo social com os sindicatos. Mais recentemente, a DGAFP voltou-se para a direção da gestão dos recursos humanos do governo central e para a consistência das políticas de recursos humanos. Três designações principais estruturam esta atividade: *i)* orientar a consistência de regulamentação de pessoal; *ii)* elaborar e implantar um estrondoso diálogo social no serviço público; e *iii)* definir e orientar a nova política de recursos humanos e os seus principais projetos: novos procedimentos de gestão, recursos humanos, planejamento de cargos e habilidades, sistemas de informação, gestão dos administradores seniores, etc.

Quadro 4.10. A gestão do serviço civil francês, o DGAFP (continuação)

A DGAFP agora trabalha em estreita ligação com a Direção Geral do Orçamento para propor uma estratégia de finanças públicas sustentável para desenvolver de políticas públicas de classe mundial. Duas direções gerais de recursos, uma responsável pela gestão dos recursos humanos do governo central e a outra responsável por seus assuntos financeiros, compartilham um sistema de arquivos conjunto sobre o emprego e remuneração e, juntos, orientam e regulamentam os recursos do governo central como um todo.

A DGAFP realiza uma ampla gama de tarefas abrangendo: elaboração de regulamentos de pessoal e remuneração, revisão da escala de classificação de pessoal, código de conduta profissional, formação, recrutamento e diversidade no local de trabalho, a gestão da classe executiva sênior, benefícios de servidores interministeriais, amenidades e atividades associativas, provisões de saúde e segurança interministeriais e cooperação administrativa internacional. Em todas estas áreas, a DGAFP é responsável pela realização e manutenção do diálogo social interministerial.

Fonte: Diretoria geral de administração da função pública (*Direction générale de l'administration et de la fonction publique*), *www.fonction-publique.gouv.fr*, consultado em setembro de 2009.

O Brasil pode também levar em consideração a experiência do Chile na gestão do serviço público. O Chile também possui uma administração centralizada e um sistema predominantemente baseado na carreira. No entanto, no Chile, o corpo central de gestão de recursos humanos, a Direção Nacional do Serviço Público (*Dirección Nacional del Servicio Civil*, DNSC), é uma agência descentralizada do Ministério das Finanças, com o seu próprio estatuto jurídico e ativos. Além disso, a DNSC é responsável pela gestão do serviço civil sênior (*Sistema de Alta Dirección*) (ver Quadro 4.11).

Quadro 4.11. A agência chilena de gestão do serviço público

A Direção Nacional do Serviço Público Chileno (*Dirección Nacional del Servicio Civil*, DNCS) coordena, supervisa e propõe medidas para a modernização das políticas públicas de gestão de recursos humanos. O DNSC visa: *i)* projetar políticas para melhorar a gestão de recursos humanos na administração pública nacional nas áreas de recrutamento, desenvolvimento de carreira e avaliação de desempenho; *ii)* assegurar um funcionamento eficaz e eficiente do sistema de serviço público sênior; *iii)* fornecer aconselhamento especializado sobre questões de gestão de recursos humanos para as diferentes agências de serviços públicos; *iv)* conceber e implantar programas de treinamento para fortalecer a modernização das agências de serviços públicos; *v)* apoiar a profissionalização das unidades de recursos humanos no âmbito dos ministérios e agências de serviço público; e *vi)* promover reformas e medidas para melhorar a gestão de recursos humanos dentro do setor público.

Fonte: OCDE (2009e) "Relatório de Avaliação de Adesão: Chile", documento interno.

Qualquer que seja o corpo escolhido para a gestão do serviço executivo sênior, é necessário que a gerência sênior seja gerenciada e vista como sendo gerida por uma única entidade capaz de dar direção, fornecer conhecimentos sobre os planos de carreiras e perfis profissionais para os gerentes seniores e criar um serviço civil sênior global

baseado num quadro de competências forte. Também deve estar em posição para ajudar a desenvolver métodos e ferramentas para gerenciar as carreiras individuais dos gerentes seniores e conduzir os concursos internos, interministeriais ou públicos para contratar gerentes seniores (os níveis não políticos que não devem ser nomeados de forma discricionária) e supervisionar a nomeação política ou administrativa da equipe sênior. Também deve estar em condições de analisar todos os projetos e pedidos de alteração da regulamentação dos servidores e da remuneração relacionada aos níveis relativos aos servidores públicos seniores a fim de evitar a má gestão e ser capaz de estabelecer uma política de desenvolvimento de liderança que foque nos conhecimentos, habilidades e valores morais necessários para a ação pública efetiva e adaptável.

Aprimorando a Secretaria de Recursos Humanos

A experiência dos países membros da OCDE sugere que, embora alguma coordenação central e controle sejam importantes para uma estratégia bem sucedida de gestão de recursos humanos, o foco do corpo central da gestão de recursos humanos deve estar mais no acompanhamento, avaliação e elaboração de relatórios de progresso, tanto como meio de feedback como um meio de expandir a prestação de contas na gestão de recursos humanos. As autoridades brasileiras podem, assim, desejar explorar a possibilidade de reorganizar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de acordo com características mais adequadas para uma visão de longo prazo para o serviço público, a fim de facilitar a coordenação, acompanhamento, formulação de políticas e diretrizes e a provisão de apoio técnico aos ministérios e agências. Dois exemplos de países membros da OCDE podem ser úteis (Quadro 4.12). O projeto mais estrategicamente orientado do DGAFP francês incide sobre o diálogo interministerial, uma das principais funções de um órgão central de gestão de recursos humanos. Ele realiza uma ampla gama de tarefas agrupadas em três áreas principais: informação e elaboração legislativa, carreiras e remunerações, e políticas interministeriais. O Gabinete de Gestão de Pessoal dos Estados Unidos (OPM) organiza suas funções em torno de **áreas executivas** para o desenvolvimento e coordenação das políticas de gestão de recursos humanos e **divisões de programas** que incidem sobre a gestão de programas específicos na prestação de serviços de gestão de recursos humanos para outras organizações não governamentais e unidades internas. O modelo francês pode ser mais compatível com a cultura organizacional brasileira visto que tanto a DGAFP quanto a SRH/SEGES fazem parte de um organismo da administração central, enquanto que OPM é uma agência descentralizada do governo federal dos Estados Unidos.

Quadro 4.12. Exemplos de projetos de órgãos centrais de gestão de recursos humanos nos países membros da OCDE

A Direção Geral de Administração Pública e Serviço Público **Francesa** (*Direction générale de l'administration et de la fonction publique* – DGAFP) é dirigida por um diretor-geral auxiliado por um diretor, um subdiretor e um chefe de gabinete. O DGAFP tem três subdireções que englobam todas as estruturas da direção e suas atribuições.

A Subdireção de Informação e Elaboração Legislativa (*Sous-direction de l'information et de la légistique)*, que compreende:

- a Agência de Sistemas de Informação e Elaboração Legislativa *(bureau de la légistique et des systèmes d'information*);

Quadro 4.12. Exemplos de projetos de órgãos centrais de gestão de recursos humanos nos países membros da OCDE (continuação)

- a Agência de Planejamento Futuro e Relações Internacionais (*bureau de la prospective et des affaires internationales*);
- a Agência de Estatísticas, Estudos e Avaliação (*bureau des statistiques, des études et de l'évaluation*);
- a Unidade de Comunicação (*bureau de la communication et de la documentation*).

A Subdireção de Carreiras e Remuneração (*Sous-direction des carrières et des remunerations)*, que compreende:

- a Agência de Planejamento de Contratação do Setor Público (*bureau de la gestion prévisionnelle de l'emploi public*);
- a Agência de Regulamentação e Carreiras dos Servidores Especiais (*bureau des statuts particuliers et des parcours professionnels*);
- a Agência de Servidores de Gestão Sênior (*bureau des personnels d'encadrement*);
- a Agência de Remuneração, Pensão e Horas de Trabalho (*bureau des rémunérations, des pensions et du temps de travail*).

A Subdireção de Políticas Interministeriais, que compreende:

- a Agência de Regulamentação de Equipe de Trabalho em Geral e do Diálogo Social (*bureau du statut général et du dialogue social*);
- a Agência de Políticas Sociais (*bureau des politiques socials*);
- a Agência de Políticas de Recrutamento e Formação (*bureau des politiques de recrutement et de formation*).

Nos **Estados Unidos**, a estrutura organizacional do Gabinete de Gestão de Pessoal reflete as linhas de negócio principais por meio das quais o OPM executa seus programas e implanta seus objetivos estratégicos. A equipe de gestão central pode ser dividida em cargos executivos e divisões de programas.

Escritórios Executivos:

- Gabinete de Comunicações e da Ligação Pública (*Office of Communications and Public Liaison* – OCPL), promove as políticas e diretrizes do Presidente e do diretor do OPM.
- Gabinete de Relações com o Congresso (*Office of Congressional Relations*), supervisiona e coordena todas as relações do OPM com o congresso e fornece aconselhamento estratégico e análise legislativa ao diretor.
- Gabinete do Advogado-Geral (*Office of General Counsel* – OGC), fornece aconselhamento e representação jurídica aos gerentes e líderes do OPM.

Quadro 4.12. Exemplos de projetos de órgãos centrais de gestão de recursos humanos nos países membros da OCDE (continuação)

- Gabinete de Modernização e Linha de Negócios de Recursos Humanos (*Office of Modernization and Human Resources Line of Business*) supervisiona o desenvolvimento, implantação e uniformização de programas novos e existentes dentro do OPM.
- Gabinete do Inspetor-Geral (*Office of the Inspector General*) realiza auditorias abrangentes e independentes, investigações e avaliações relativas a programas e operações do OPM.

Divisões do Programa:

- a Divisão de Serviços de Investigação Federal (*Federal Investigative Services Division* – FISD) fornece às agências federais investigações de informações pessoais para garantir que os servidores federais atendam aos padrões críticos de segurança pessoal.
- a Divisão de Liderança de Capital Humano e Prestação de Contas de Sistema de Méritos (*Human Capital Leadership and Merit System Accountability Division* – HCLMSA) apoia o Programa de Capital Humano conduzindo a transformação da gestão de capital humano em todo o governo.
- a Divisão de Produtos e Serviços de Recursos Humanos (*Human Resources Products and Services Division* – HRPS) fornece produtos e serviços de alta qualidade e custo-benefício que ajudam os clientes do OPM a recrutar e reter os melhores talentos por meio do Programa de Serviços de Talentos; mantém administração independente do Programa de Direitos de Voto; desenvolve e mantém liderança orientada a resultados por meio do Programa de Serviços de Capacidade de Liderança.
- a Divisão de Serviços de Gestão (*Management Services Division* – MSD) fornece aos escritórios da OPM uma gama completa de serviços administrativos, incluindo a gestão do capital humano e da igualdade de oportunidades de emprego, tecnologia da informação, gestão das instalações, etc.
- o Gabinete do Diretor Financeiro (*Office of the Chief Financial Officer* – OCFO) é responsável pela implantação do Plano de Gestão do Presidente dentro do OPM e fornece ao escritórios da OPM uma gama completa de gestão financeira, planejamento estratégico e serviços orçamentários.
- a Divisão de Políticas de Recursos Humanos Estratégicos (*Strategic Human Resources Policy Division* – SHRP) projeta, desenvolve e lidera a implantação de políticas de recursos humanos inovadoras, flexíveis, baseadas no mérito e estratégias que permitem às agências cumprirem suas missões e alcançarem seus objetivos.

Fonte: Diretoria geral de administração da função pública (*Direction générale de l'administration et de la fonction publique*), *www.fonction-publique.gouv.fr*, consultado em setembro de 2009; e Gabimete de Gestão de Pessoal dos Estados Unidos, *www.opm.gov*, consultado em setembro de 2009.

Além disso, as autoridades brasileiras deveriam considerar as vantagens da criação de uma unidade com funções específicas para o desenvolvimento de políticas estratégicas de gestão de recursos humanos. A base lógica seria o crescente reconhecimento da necessidade de delegar a autoridade sobre a gestão dos recursos humanos para os ministérios e gestores. No entanto, a elaboração das políticas deve permanecer sob responsabilidade da agência central de gestão de recursos humanos. A unidade proposta conduziria estudos e pesquisas sobre gestão de recursos humanos na administração pública e acompanharia a evolução dos empregos no setor público e as práticas de gestão de recursos humanos no Brasil e no exterior. Mais importante ainda, ela seria responsável por projetar, desenvolver e implantar políticas e estratégias globais de recursos humanos inovadoras, flexíveis e baseadas no mérito, alinhando a gestão de recursos humanos com outras reformas gerenciais. O Planejamento para o Futuro da França e a Secretaria de Relações Internacionais da DGAFP, a Divisão de Políticas Estratégicas de Recursos Humanos da OPM dos Estados Unidos e a Unidade de Planejamento e Avaliação da Petrobras podem servir como modelos neste aspecto.

Profissionalizar os especialistas em gestão de recursos humanos

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão precisa dar aos profissionais de recursos humanos a oportunidade de desenvolverem uma carreira tanto dentro quanto fora do serviço público. Se a função de gestão de recursos humanos deve ser estratégica, os conhecimentos tradicionais sobre recursos humanos devem ser combinados com uma compreensão sobre como eles podem ajudar a cumprir os objetivos estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do governo. Em outras palavras, a carreira de recursos humanos deve permitir aos profissionais de recursos humanos (no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e nos ministérios e agências setoriais) permanecerem em suas posições, fazerem um movimento diagonal para ganhar mais experiência, obter um cargo mais importante ou sair temporariamente do serviço público. Isso, entretanto, não deve significar a criação de outra carreira em um sistema onde o número e a fragmentação de carreiras já são um problema. Também é importante que os profissionais de gestão de recursos humanos não fiquem presos em uma carreira de recursos humanos e possam se deslocar para outros cargos gerenciais. Assim, é mais recomendado que as oportunidades especiais de desenvolvimento sejam concedidas aos indivíduos em carreiras gerais de gestão pública ou carreiras a partir das quais os futuros gestores serão muitas vezes destacados, de forma a desenvolver sua futura capacidade de gestão de recursos humanos. A recente proposta do Congresso (ver Nota 31 do Capítulo 1) de criar uma carreira de analistas executivos poderia ajudar a preencher esta lacuna, mas a ideia é criar uma cultura de gerenciamento da força de trabalho e não aumentar o número de analistas executando processos de pessoal diários. Idealmente, a capacidade futura também deve sair das empresas estatais e do setor privado onde a capacidade de gestão de recursos humanos já é forte, proporcionando uma riqueza de ideias para a gestão de recursos humanos dentro da administração direta. A ENAP já desenvolveu cursos de gestão de recursos humanos, o que é um excelente começo, e todos os gestores também devem ser treinados na gestão de recursos humanos, de preferência quando a estrutura de prestação de contas para a gestão de recursos humanos for concebida.

Portanto, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão pode considerar desenvolver um perfil para a carreira de recursos humanos. Na Casa Civil do Reino Unido, os profissionais de recursos humanos cumprem normas que incluem a especificação de resultados de desempenho efetivos. O ponto importante é definir o que

se espera dos profissionais de recursos humanos e como seu desempenho será avaliado (Tabela 4.1).

Tabela 4.1. Normas profissionais de recursos humanos na Casa Civil do Reino Unido

Principais Áreas	Normas profissionais	Resultado de desempenho eficiente
Conhecer o negócio	Compreender a organização e como os recursos humanos podem contribuir da melhor forma possível para o seu sucesso	• Compreender e com unicar as prioridades d a organização, e dar apoio aos ge rentes setori ais pa ra que trabalhem em direção a elas. • Alinhar a p olítica e os se rviços de recursos h umanos com os negócios da organização. • Usar as informações pessoais para auxiliar na tomada de decisões. • Demonstrar como as prá ticas de recursos hum anos e a gest ão e ficiente de pessoal aj uda os g erentes setoriais a alcançar os seus objetivos.
Demonstrar conhecimento de recursos humanos	Compreender e oferecer práticas adequadas de recursos humanos para a organização que levem ao sucesso organizacional	• Prestar s erviços de r ecursos h umanos de forma profissional, responsável, acessível e de baixo custo. • Usar as i nformações p ara i nformar as deci sões de recursos hum anos e f azer m elhorias nos re cursos humanos. • Engajar, ha bilitar e des afiar os ger entes s etoriais a gerirem o seu pessoal de modo eficiente. • Desenvolvimento e at ualização contínuos do conhecimento profissional. • Garantir a confi dencialidade e p ráticas de recu rsos humanos com os mais altos padrões éticos.
Atuar como agente de mudança	Fazer a mudança organizacional acontecer	• Comunicar de form a e ficiente par a aj udar a faze r a mudança acontecer. • Demonstrar uma atitude positiva para mudanças. • Usar as técnicas de gestão de projetos e de mudanças para desenvolver e entregar pl anos de r ecursos humanos.
Credibilidade pessoal	Demonstrar pessoalmente os valores da organização, construir confiança com os parceiros da organização e contribuir ativamente para o sucesso organizacional	• Ouvir, q uestionar e c omunicar de fo rma i nfluente e cativante. • Apresentar informações claras e concisas em resposta a cons ultas. P roduzir resultado no p razo e p adrão acordados. • Reforçar os valores da org anização e os comportamentos desej ados po r m eio do exem plo pessoal. • Demonstrar um hi stórico com provado de capaci dade, entrega e atendimento ao cliente.

Fonte: Casa Civil do Reino Unido (2009), *Manual de Normas Profissionais de Recursos Humanos* (*HR Professional Standards Handbook*), Cabinet Office, Reino Unido.

Delegando e desregulamentando a função de gestão dos recursos humanos com maior prestação de contas

Há um crescente consenso no governo brasileiro sobre a necessidade de capacitar os ministérios e os gestores a tomarem decisões de gestão de recursos humanos específicas e desregular a função de gestão de recursos humanos para torná-la mais flexível. No entanto, o Brasil, como os países membros da OCDE, enfrenta o desafio de encontrar um equilíbrio entre o controle e coordenação central e a delegação da autoridade de decisão sobre a gestão de recursos humanos para os níveis operacionais. Nesta área, as autoridades brasileiras podem estar interessadas em conhecer a reforma do Canadá, que transferiu a autoridade da gestão de recursos humanos do corpo de gestão de recursos

humanos central e do Primeiro-Ministro para os vice-ministros (Quadro 4.13). Os pontos principais são a necessidade de reestruturar a autoridade central de gestão de recursos humanos para seu novo papel e a delegação de autoridade para tomar decisões operacionais, mantendo a responsabilidade pela elaboração de políticas de gestão de recursos humanos em seu corpo central de gestão de recursos humanos.

Quadro 4.13. Delegação de responsabilidades de gestão de recursos humanos para os vice-ministros no Canadá

A Lei de Modernização do Serviço Público de 2003 (*Public Service Modernization Act* – PMSP) introduziu mudanças significativas para revitalizar e melhorar a gestão de recursos humanos no serviço público canadense. O objetivo foi facilitar a contratação das pessoas certas, quando e onde elas são necessárias, promover uma abordagem mais colaborativa com as relações de gestão do trabalho, focar na aprendizagem e no treinamento dos trabalhadores em todos os níveis e esclarecer os papéis e as responsabilidades de centrais, gestores, vice-ministros de organizações e especialistas em recursos humanos.

A PMSA enfatizou a delegação de responsabilidade das agências centrais e da Comissão de Serviço Público (um agência de supervisão independente) para vice-ministros em departamentos e agências, com o objetivo de permitir que estes adaptassem melhor suas abordagens de gestão de recursos humanos às suas necessidades. Os vice-ministros, por sua vez, podem delegar sua autoridade aos gestores. Estas provisões deram aos departamentos e agências maior flexibilidade e autoridade, tornando-os responsáveis pelas consequências de suas decisões. Os vice-ministros derivam sua responsabilidade de gestão de recursos humanos dos seus ministros, cujos mandatos consistem em gerir os seus departamentos e agências de forma eficiente. Outros estatutos legislativos dão aos vice-ministros uma série de responsabilidades diretas pela gestão de recursos humanos.

Estas responsabilidades fornecem as bases para a gestão de recursos humanos de vice-ministros e permitem a vinculação dos recursos humanos às necessidades de negócio no nível departamental. Esta nova flexibilidade gerencial é equilibrada com o renovado papel das agências centrais, que está passando das atividades "dirigidas por regras" e "orientadas por fiscalização" para a prestação de supervisão com base em risco, focando na prestação de contas e permitindo que os departamentos e agências atendam as novas normas de gestão de recursos humanos. O papel das agências centrais está atualmente sendo estruturado de acordo com as três seguintes funções:

- **Liderança:** Desenvolvimento e implantação de estruturas estratégicas de definição de direção, políticas, medidas e indicadores claros de gestão de recursos humanos para avaliar o desempenho do departamento.
- **Supervisão e monitoramento:** Fornecimento de sistemas de inspeção e elaboração de relatórios destinados a facilitar prestação de contas e a transparência. O Componente Pessoal na Estrutura de Prestação de Contas da Gestão fornece uma estrutura comum de avaliação da gestão de recursos humanos em departamentos e agências. A avaliação é baseada em medidas e indicadores claros e na avaliação de risco, apoiada por sistemas administrativos sólidos e em pesquisas de percepção dos empregados.
- **Capacitador:** Apoio aos vice-ministros no desempenho de suas funções de gestão de recursos humanos com base na demanda clara e em áreas que permitam economias de escala ou eliminação de duplicação de esforços, ou onde o apoio funcional seja necessário.

Quadro 4.13. Delegação de responsabilidades de gestão de recursos humanos para os vice-ministros no Canadá (continuação)

Atualmente, uma nova onda de iniciativas está em andamento, incluindo a Renovação do Serviço Público, para reforçar a descentralização das funções de recursos humanos no serviço público canadense e permitir aos vice-ministros uma melhor gestão de seus recursos humanos, de acordo com suas necessidades de negócio. Estas iniciativas são apoiadas por melhorias nos processos de coleta de dados para garantir que a central tenha as informações necessárias para avaliar o estado geral da força de trabalho de serviço público, o ambiente de trabalho, a liderança e a infraestrutura, além de determinar o grau de intervenções necessárias, se houver.

Fonte: Informações fornecidas por Tatyana Teplova, participante canadense nesta Revisão por Pares.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão também pode tirar lições valiosas de empresas estatais como Petrobras, Banco do Brasil e Correios. Embora operem sob regras diferentes com diferentes restrições, elas são relevantes na definição do que seria aceitável dentro da cultura brasileira, mesmo que as suas práticas tenham que ser adaptadas ao funcionamento dos ministérios. A Petrobras é um exemplo de delegação vertical dentro da organização. Cada unidade tem um gerente de recursos humanos e a política corporativa é definida pela área corporativa de recursos humanos. Os gerentes são capazes de adaptar as práticas de recursos humanos às necessidades dos seus negócios. O BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) é um exemplo de delegação horizontal. Embora tenha de obter autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre os níveis de pessoal, ele é livre para decidir sobre a composição de sua força de trabalho e pode sugerir uma maneira de começar a delegar autoridade de gestão de recursos humanos a outras organizações públicas.

No entanto, a experiência de países membros da OCDE como Austrália, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido sugere que para delegar autoridade de gestão de recursos humanos aos ministérios é necessário dispor de fortes mecanismos para assegurar a prestação de contas, transparência e assimilação de valores essenciais, de modo a proteger o serviço público do patronato e outras formas de abuso de autoridade no setor de recursos humanos. Assim sendo, as autoridades brasileiras podem refletir sobre as seguintes questões:

1. Estabelecer mecanismos confiáveis de prestação de contas e transparência para supervisão, mas também para *feedback*. Conforme o governo brasileiro caminha para a delegação e a desregulamentação, a questão chave é como assegurar a ação conjunta, normas comuns e sistemas compartilhados, por um lado, e a prestação de contas verticais para o desempenho individual da unidade administrativa, por outro lado. As autoridades brasileiras devem garantir que a delegação implique na participação dos ministérios e das agências na responsabilidade pelas melhorias na gestão estratégica de recursos humanos. Portanto, é conveniente estabelecer indicadores de desempenho para medir a eficácia e a conformidade no sistema de gestão de recursos humanos brasileiro. O Gabinete de Gestão de Pessoal dos EUA oferece um exemplo claro sobre como responsabilizar as agências pelas melhorias na gestão estratégica de recursos humanos ao providenciar orientação e apoio consultivo às agências, monitorar o cumprimento dos regulamentos e leis do serviço público e o

uso adequado da flexibilidade/autoridade e fornecer às agências ferramentas, recursos, orientação, educação e avaliação para aprimorar as operações de recursos humanos (ver Quadro 4.14).

Quadro 4.14. Sistema de alinhamento estratégico dos Estados Unidos: os recursos humanos como parceiros estratégicos

A fim de responsabilizar os líderes pelos resultados, a OPM alinhou elementos-chave do sistema de recursos humanos aos indicadores de desempenho.

Elemento-chave de recursos humanos: O sistema de recursos humanos da agência é ativamente envolvido na estratégia da agência e nos esforços de planejamento da força de trabalho.

Indicadores de eficácia

- A equipe de recursos humanos consulta os gerentes e supervisores nas agências sobre várias questões de gestão.
- A equipe de recursos humanos fornece aconselhamento e orientação aos gestores sobre as estratégias de capital humano adaptadas para atender às necessidades organizacionais.
- A equipe de recursos humanos avalia e antecipa as necessidades dos clientes (gerentes, supervisores, servidores e candidatos), desenvolve funções e serviços para apoiar e satisfazendo estas necessidades, garante a qualidade dos serviços e comunica as exigências do programa para os clientes.
- A equipe de recursos humanos envolve as funções setoriais na revisão e/ou no desenvolvimento do programa e é convidada por setor para reuniões organizacionais e retiros para identificar e emitir pareceres sobre questões de recursos humanos.
- As Pesquisas sobre o Capital Humano Federal e/ou outras pesquisas ou entrevistas indicam que os membros da equipe de recursos humanos são vistos como consultores internos e que as estratégias de capital humano dão apoio à missão mais ampla da agência.
- As políticas descrevem os processos e procedimentos para comunicar problemas dos clientes, resolver suas insatisfações e lidar com seus comentários.
- O departamento de recursos humanos mede e comunica o valor dos produtos e serviços que presta por meio de mecanismos de *feedback*.

Indicadores de conformidade

A agência responsabiliza os gestores e servidores de recursos humanos pela gestão eficaz e eficiente de recursos humanos para apoiar a missão da agência de acordo com os princípios do sistema de mérito.

Elemento-chave de recursos humanos: O sistema de gestão de recursos humanos da agência inclui uma equipe com as habilidades e competências necessárias para estabelecer uma parceria com executivos e gerentes no planejamento estratégico.

Quadro 4.14. Sistema de alinhamento estratégico dos Estados Unidos: os recursos humanos como parceiros estratégicos (continuação)

Indicadores de eficiência

- A agência utiliza as necessidades de desenvolvimento da equipe de recursos humanos e estudos de avaliação para identificar as lacunas de competência.
- A agência tem estratégias (por exemplo, automação, contratação competitiva, recrutamento, mentoria e treinamento) para fechar as lacunas de competência da equipe de recursos humanos e fornecer aos gestores os conselhos e ferramentas que precisam para operar.
- A equipe de recursos humanos conduz revisões do programa, pesquisas com clientes e avaliações periódicas dos sistemas de informação e outras funções de apoio para identificar as áreas que devem ser melhoradas.
- A análise dos níveis de pessoal inclui considerações como a proporção de serviços de recursos humanos, distribuição da equipe de recursos humanos por série/nível/faixa de remuneração, a média de faixa de nível/remuneração da equipe de recursos humanos, idade, tempo de serviço, treinamentos completados, elegibilidade à aposentadoria, taxa de supervisão dos recursos humanos e a proporção de ações de pessoal para a equipe.

Elemento-chave de recursos humanos: O sistema de recursos humanos da agência tem um sistema de informação capaz de fornecer dados relevantes e confiáveis para a tomada de decisões de capital humano baseadas em fatos.

A equipe de recursos humanos desenvolve parcerias com os gestores para:

- Realizar estudos sobre a força de trabalho e analisar os seus resultados em colaboração com os gestores; os dados são utilizados para a tomada de decisões.
- Utilizar todas as funções e características disponíveis do atual sistema da agência para facilitar a gestão eficiente de força de trabalho da agência (por exemplo, processos e relatórios sobre transações de pessoal, consulta a dados) e fornecer relatórios de rotina para os gerentes.
- Participar, conforme o caso (ou seja, dependendo do nível de organização), de iniciativas da agência e/ou da OPM para apoiar a Iniciativa da OPM de Integração dos Recursos Humanos Corporativos, que irá prestar suporte à gestão de recursos humanos em todo o governo.
- Participar, conforme o caso, de outras iniciativas de e-governo como folha de pagamento eletrônica e modernização do sistema de aposentadoria.
- Utilização do sistema de informações de recursos humanos para promover o autoatendimento dos servidores e o acesso dos gestores a uma gama maior de informações e indicadores sobre o capital humano.

Fonte: Gabinete de Gestão de Pessoal dos Estados Unidos, *www.opm.gov*, consultado em setembro de 2009.

A Casa Civil do Reino Unido, como órgão central de gestão de recursos humanos, faz revisões de capacitação para garantir que os departamentos e agências tenham os recursos e conhecimentos necessários para cumprir suas metas estratégicas (Quadro 4.15). Os resultados destes exercícios ajudam a descobrir deficiências e podem ser usados para propor soluções assim como para melhorar a prestação de contas. No Brasil, essas revisões também podem ser usadas em relação à desregulamentação e delegação de autoridade da gestão dos recursos humanos, particularmente para avaliar se uma delegação e desregulamentação maior tornariam o sistema de recursos humanos mais eficaz e eficiente.

Quadro 4.15. Grupo de Capacitação para o Serviço Público Britânico e o Programa de Avaliação de Competências

A Casa Civil é o centro do governo e a "administração central" do governo (em conjunto com o Tesouro). Seu principal objetivo é tornar o trabalho governamental melhor. O departamento tem três funções principais que permitem atingir este propósito: *i)* apoiar o Primeiro-Ministro a definir e cumprir os objetivos do governo; *ii)* apoiar o Gabinete para conduzir a coerência, qualidade e entrega das políticas e operações dos departamentos; e *iii)* fortalecer o serviço público para garantir que ele seja organizado de forma eficiente e que tenha capacidade em termos de habilidades, valores e liderança para cumprir os objetivos do governo.

A Casa Civil é responsável pela gestão global dos recursos humanos no serviço público. O Comissionário do Serviço Público garante que ele continue a ser eficiente e imparcial ao estabelecer padrões de recrutamento e interposição de recursos sob o Código de Serviço Público. Para apoiar suas funções, a Casa Civil criou o Grupo de Capacitação para o Serviço Público, a fim de reforçar a eficácia da organização do Serviço Público, seus dirigentes e da força de trabalho, a fim de entregar as prioridades de negócios do governo e melhorar os serviços públicos. Seus objetivos são:

- apoiar os departamentos a aumentarem sua capacidade de entregar suas propostas estratégicas;
- promover a aptidão e eficácia dos recursos humanos em todo o serviço public;
- promover um serviço público mais eficiente e diversificado;
- fornecer serviços de recursos humanos modernos e eficientes em nome do serviço público.

Em 2005, a Casa Civil, por meio do Grupo de Capacitação para o Serviço Público, lançou o Programa de Avaliação de Competências para avaliar a capacidade dos departamentos do governo central em relação a uma estrutura comum de liderança, estratégia e entrega. As avaliações têm por objetivo melhorar a capacidade do serviço público, garantir ao público e aos ministérios que o serviço público esteja bem equipado para desenvolver e apresentar estratégias departamentais e ajudar aos departamentos a agirem em áreas-chave de desenvolvimento de longo prazo. As avaliações fornecem uma avaliação da capacidade dos departamentos, identifica áreas-chave para aprimoramento e define as principais ações. Cada avaliação é realizada por uma time de avaliadores externos reunido especificamente para o departamento em análise e apoiado pela Equipe de Revisão de Capacidades da Casa Civil. Os avaliadores são altos dirigentes do setor público, privado e do terceiro setor. A partir de 2010, um novo modelo de capacitação será implantado com novas características chave, contra as quais o desempenho e as atividades dos departamentos serão avaliados. Estas são:

Quadro 4.15. Grupo de Capacitação para o Serviço Público Britânico e o Programa de Avaliação de Competências (continuação)

- vinculando a capacitação aos resultados e consequências;
- aprimorando o enfoque na entrega;
- desafiando os departamentos a inovarem;
- melhorando o nível de colaboração;
- salientando a importância de entregar valor pelo dinheiro investido.

Fonte: Serviço Público do Reino Unido (2009), "Programa de Avaliação de Competências", *www.civilservice.gov.uk/about/improving/capability/index.aspx*, consultado em dezembro de 2009.

Na mesma linha, a Estrutura de Prestação de Contas de Gestão (*Management Accountability Framework* – MAF) do Canadá dá ao Brasil um exemplo valioso de prestação de contas quando delegando a autoridade pela gestão de recursos humanos. O MAF define as condições que precisam estar em vigor para garantir que o governo seja bem administrado e para promover a excelência de gestão. A MAF faz avaliações anuais da maioria dos departamentos e agências, e relatórios públicos sobre e estado da gestão incluindo gestão dos recursos humanos (Quadro 4.16).

Quadro 4.16. Estrutura de Prestação de Contas de Gestão (*Management Accountability Framework*) do Canadá

No contexto de maior ênfase nos resultados e na gestão por desempenho, e no aumento de delegação das funções gerenciais para os departamentos, o governo canadense desenvolveu uma Estrutura de Prestação de Contas de Gestão para assegurar a prestação de contas departamental dos resultados da gestão, incluindo os recursos humanos. O MAF é estruturado em torno de dez elementos-chave que definem coletivamente a "gestão" e estabelecem as expectativas por uma boa gestão de um departamento ou de uma agência. Ela estabelece indicadores e medidas claras que podem ser usadas para medir o desempenho ao longo do tempo para ajudar gerentes, vice-ministros e agências centrais a avaliarem o progresso e reforçarem a prestação de contas por resultados de gestão.

O MAF faz parte dos esforços do governo para se distanciar da regulação central pesada e regras prescritivas e se concentrar no monitoramento baseado nos riscos e na prestação de contas dos resultados. O governo usa as avaliações anuais do MAF para identificar os pontos fortes e fracos da gestão nos diferentes departamentos e agências e finalmente em todo o governo. O processo de avaliação leva a um acordo conjunto sobre os planos de ação específicos para melhorar a gestão e finalmente os relatórios públicos sobre o estado da gestão. A avaliação do MAF agora também contribui para as avaliações de desempenho dos vice-ministros.

Quadro 4.16. Estrutura de Prestação de Contas de Gestão (*Management Accountability Framework*) do Canadá (continuação)



O Componente Pessoal do MAF fornece uma estrutura comum de avaliação da gestão de recursos humanos nos serviços e agências. Ele define as visões, expectativas, indicadores chave de desempenho e medidas associadas para a gestão confiável dos recursos humanos. Ele foca na força de trabalho chave, no local de trabalho, na liderança e nas consequências de infraestrutura de recursos humanos e em medidas associadas. As consequências são:

- uma força de trabalho talentosa, profissional, representativa, engajada e produtiva, com as competências e os valores necessários para satisfazer as necessidades atuais e futuras;
- um local de trabalho saudável, seguro e justo, que permite que os servidores trabalhem eficientemente em um ambiente de apoio e uma cultura de excelência;
- uma forte liderança e capacidade de gestão para conduzir de forma eficaz as organizações e pessoas em um ambiente complexo e dinâmico;
- uma infraestrutura eficiente que facilita o planejamento organizacional efetivo apoiada por estratégias, permitindo a gestão dos recursos humanos e atingindo elevados níveis de satisfação do cliente.

Quadro 4.16. Estrutura de Prestação de Contas de Gestão (*Management Accountability Framework*) do Canadá (continuação)

Os principais indicadores de desempenho de "gestão de pessoas" fornecem uma base sólida sobre a qual os gestores em todos os níveis, incluindo os vice-ministros e os profissionais de recursos humanos, podem construir seus regimes de prestação de contas de uma gestão de recursos humanos com qualidade e avaliar o negócio de sua organização e os resultados dos recursos humanos. Cada departamento e agência (exceto as pequenas e micro agências) no serviço público federal é avaliado em cada componente da Estrutura de Prestação de Contas de Gestão (*Management Accountability Framework* – MAF). Cada componente do MAF é subdividido em Áreas de Gestão (*Areas of Management* – AoM), cada uma com linhas de evidência com critérios de avaliação associados e definições para facilitar uma avaliação geral das AoM. A escala de avaliação de quatro pontos mensura cada AoM quanto à força, aceitação, oportunidades de melhoria ou atenção exigida.

O processo de avaliação do MAF é realizado anualmente pela Secretaria do Conselho do Tesouro (*Treasury Board Secretariat* – TBS) (o OCHRO realiza a avaliação de desempenho do componente "pessoas" do MAF), baseado em evidências apresentadas pelos departamentos e agências para apoiar os indicadores quantitativos e qualitativos definidos dentro da estrutura. As avaliações são concluídas por representantes da TBS, incluindo um processo de garantia de qualidade para garantir que os resultados sejam sólidos, defensíveis, completos e precisos.

Os sete principais passos no processo de avaliação do MAF são detalhados abaixo:

Passo 1 – Definição de Prioridades: O processo de avaliação do MAF começa com a página de contexto prévio fornecida pela TBS para o vice-ministro, que esboça as principais prioridades a serem abordadas no próximo ano. Durante o ano, os planos de ação e os esforços são feitos pelos departamentos e agências para resolver as deficiências identificadas e melhorar o desempenho gerencial dentro da organização.

Passo 2 – Preparação e Envio de Documentos: Antes da rodada de avaliação, o TBS realiza sessões de sensibilização e treinamento para introduzir alterações nos critérios de avaliação. Quando a rodada de avaliação começa, com base na avaliação documentada e em critérios de avaliação desenvolvidos para cada AoM e linha de evidência, os departamentos e as agências apresentam documentação para permitir uma avaliação contra as medidas.

Passo 3 – Avaliação: O processo para chegar à avaliação preliminar inclui a análise detalhada, as revisões e as aprovações dentro das políticas e setores do programa da TBS. Isso inclui análises verticais (uma análise de todos os resultados das AoM em um departamento ou agência particular) e horizontais (comparação dos resultados de AoM em todos os departamentos e agências avaliados) que são executados por servidores seniores da TBS. Os resultados da avaliação do projeto são liberados para os departamentos e agências particulares para feedback.

Passo 4 – Finalização e Relatórios: Com base no feedback dos departamentos e agências, os resultados da avaliação são finalizados. Além disso, uma página de contexto e um relatório simplificado são elaborados para dar apoio aos resultados da avaliação e identificar prioridades de gestão para o próximo ano.

Quadro 4.16. Estrutura de Prestação de Contas de Gestão (*Management Accountability Framework*) do Canadá (continuação)

Passo 5 – Comunicação: Os relatórios finais são aprovados pela Secretaria do Conselho do Tesouro e uma carta é enviada pela Secretaria para cada subchefe, informando-os sobre os resultados e identificando as prioridades a serem abordadas no ano seguinte. Para fornecer suporte ao desenvolvimento dos planos de ação, reuniões de balanço bilaterais são agendadas entre o vice-chefe e a Secretaria para departamentos selecionados. Isto é complementado pelo processo de avaliação no comitê do vice-ministro sênior, onde o Secretário do Conselho Privado fornece feedback direto para cada subchefe sobre o seu desempenho, incluindo os resultados do MAF para o seu departamento.

Passo 6 – Post-Mortem: Uma vez que a rodada termine, o TBS lança um post-mortem com a equipe, os diretores da área de gestão e os coordenadores do MAF em vários departamentos e agências. O objetivo do post-mortem é avaliar o processo e a metodologia para identificar áreas de melhoria a serem integradas na rodada subsequente.

Passo 7 – Publicação: Para garantir a transparência ao público, os resultados de avaliação do MAF são divulgados publicamente no site do Conselho do Tesouro.

Fonte: Informações fornecidas por Tatyana Teplova, revisor canadense participante da Revisão por Pares; e pela Secretaria do Conselho do Tesouro do Canadá (2009), "Estrutura de Prestação de Contas de Gestão do Conselho do Tesouro", *www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index-eng.asp*, consultado em dezembro de 2009.

2. Consolidar e simplificar a estrutura reguladora que governa a gestão de recursos humanos e focá-la no controle da eficiência. A complexa estrutura reguladora da gestão de recursos humanos tem regras e regulamentações desnecessárias que interferem na finalização oportuna do trabalho, apesar da ênfase do Brasil nos controles de legalidade e regularidade ser compreensível em um país que visa construir um serviço público ético e transparente. Entretanto, as regulamentações devem permitir o máximo de flexibilidade possível e, ao menos, serem substituídas por políticas de gestão que não tenham necessariamente que estar em leis ou decretos; desregulamentar certas áreas ajudaria no alcance da flexibilidade necessária. Por exemplo, barreiras legais menos rígidas para a mobilidade dos servidores poderia permitir o uso de mecanismos de mobilidade como deslocamentos e empréstimos. Há pouca dúvida que os controles devem ser racionalizados na medida em que a capacidade de gestão de recursos humanos nos departamentos e ministérios principais é fortalecida. Algumas auditorias existentes e capacidades de controle devem ser movidas para controles de eficiência, como já tem sido desenvolvido. Um foco na produção e nas consequências permitiria aos ministérios e agências reterem certos regulamentos que necessitam, mas que outros organismos não.

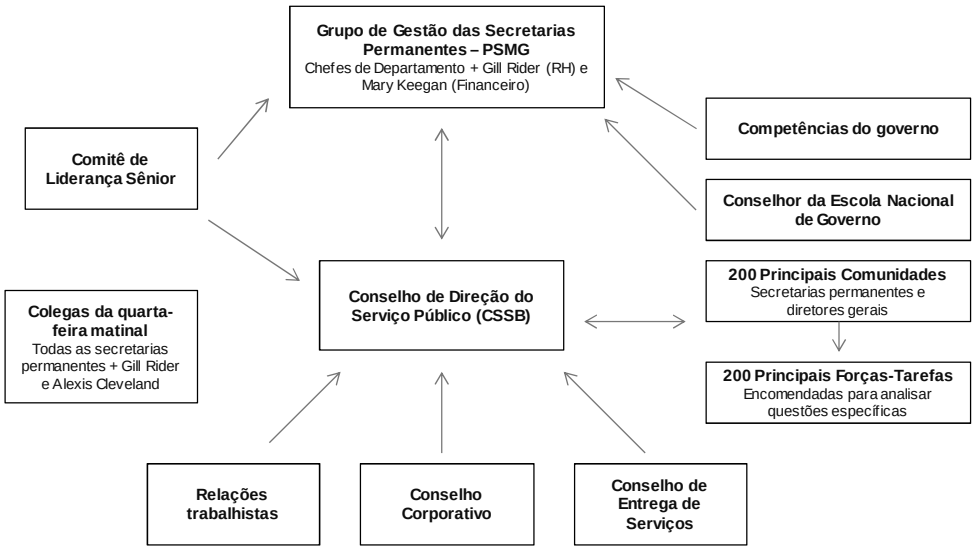
3. Encorajar práticas de trabalho mais colaborativo no desenvolvimento da política de gestão de recursos humanos e uma cultura de negociação coletiva. Em vários países membros da OCDE, o órgão central de gestão de recursos humanos é apoiado por outros grupos voltados para a reforma ou redes que ajudam a identificar prioridades, propor reformas especificas e defender a reforma em geral. Estas redes podem ter autoridade de gestão de recursos humanos ou constituir fóruns de discussão de experiências e troca de informações. No Brasil, parece haver um movimento em

direção a uma ação mais colaborativa na gestão de recursos humanos por meio do SIPEC. Isto está em um estágio bem inicial, mas deve ser encorajado. O Reino Unido tem extensa experiência com a implantação de acordos colaborativos na gestão do serviço público e mostra que as práticas de trabalho colaborativo ajudam a fomentar a propriedade das iniciativas de reforma e uma abordagem global do governo na gestão de recursos humanos (Quadro 4.17).

Quadro 4.17. Administração do Serviço Público no Reino Unido

Os dois órgãos de gestão principais do serviço público são o Grupo de Gestão das Secretarias Permanentes (*Permanent Secretaries Management Group* – PSMG) e o Conselho Diretor do Serviço Civil (*Civil Service Steering Board* – CSSB), ambos liderados pela Secretaria do Gabinete. Os dois grupos trabalham juntos para garantir que o serviço público como um todo tenha uma direção clara e seja uma organização coerente e eficiente. O PSMG discute questões de importância estratégica para o serviço público. Ele fornece liderança corporativa para o serviço público como um todo onde uma única posição é exigida. Seus membros todas as secretarias permanentes e outras secretarias permanentes selecionadas e diretores em geral. O PSMG considera questões de importância para o serviço público como um todo, incluindo: liderança sênior, eficiência, reputação, relações com empregados, risco, gestão financeira, padrões e valores, aptidão do serviço público como um todo, habilidades, remuneração e pensões.

O CSSB foca em áreas específicas delegadas a ela pelo PSMG: *i)* gestão de risco no serviço public; *ii)* desenvolvimento de uma estratégia para aprimorar (e defender) a reputação do serviço público; *iii)* garantir ao serviço público capacidade de entrega; *iv)* decidir que tipo de empregador o serviço público deseja ser – quais serão as necessidades de força de trabalho futuras; e *v)* apoiar os departamentos a fim de garantir que acordos de serviços compartilhados sejam implantados. O CSSB tem poderes executivos nestas áreas.



Fonte: Serviço Público do Reino Unido (2009), "Governança do Serviço Público", *www.civilservice.gov.uk/about/leads/governance/index.aspx,* consultado em setembro de 2009.

Os gestores seniores devem ser treinados nas técnicas de negociação. A ENAP e a rede de escolas públicas de administração podem ter um papel de liderança neste sentido. O foco deve ser em desenvolver liderança estratégica nos níveis mais altos com

componentes como pensamento estratégico, experiência política, visão, sensibilidade externa, capacidade de influência ou negociação e conscientização cultural. Vários países membros da OCDE têm experiência em desenvolver liderança estratégica que o Brasil pode explorar. A Noruega foca no desenvolvimento da liderança estratégica dos gestores e da gestão. (Quadro 4.18).

Quadro 4.18. Programa de liderança estratégica na Noruega

A Diretoria de Gestão Pública, um órgão subordinado ao Ministério do Trabalho e Administração do Governo, tem a responsabilidade principal de desenvolver a liderança na Noruega e introduziu uma estratégia detalhada para gestores e para a gestão. A estratégia reconhece as maiores habilidades e demandas exigidas do líder em uma sociedade mais diversificada e tecnologicamente avançada. O treinamento contínuo dos gestores é reconhecido como sendo tão importante quanto o treinamento inicial, e o gestor atualmente é apoiado por seminários e oficinas para auxiliar no relacionamento com a equipe e adquirir habilidades para encorajar o trabalho em equipe, visão e incentivo. Aumentar a representação feminina na gestão é uma prioridade.

Fonte: OCDE (2001), *Liderança no Setor Público para o Século 21*, OCDE, Paris.

4. Desenvolver uma estratégia de disseminação das melhores práticas e pesquisas em recursos humanos. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão deveria assumir a responsabilidade por garantir que os ministérios setoriais, departamentos e agências tenham informações suficientes para tomar decisões estratégicas em relação à gestão de recursos humanos. Seminários regulares ou programas de conferências para compartilhar experiências e melhores práticas na gestão de recursos humanos, como a Conferência Nacional dos Recursos Humanos na Administração Pública Federal, devem continuar e serem expandidos. Tais fóruns abrem espaço para debate, troca de ideias e comunicação entre os atores principais e permitem uma maior compreensão das questões críticas da gestão de recursos humanos. Um bom exemplo é o programa *Finwin* finlandês que reuniu gestores de diferentes ministérios e agências para participarem de uma série de seminários a fim de alcançarem uma compreensão e visão compartilhada a respeito dos desafios futuros e sua gestão. O *Finwin* facilitou a disseminação de informações e a troca de lições positivas e negativas sobre a reforma em diferentes áreas e níveis de governo. O programa, direcionado aos servidores civis do topo e representantes dos servidores, facilitou o diálogo horizontal a respeito de uma visão comum. O programa envolveu não somente seminários, mas também cafés de aprendizado e oficinas para complementar as discussões que ocorriam durante os seminários.

5. Liderar por exemplo, se tornando a unidade especialista em gestão estratégica de recursos humanos. Para se tornar o órgão central do governo líder em gestão estratégica de recursos humanos, fornecer direção e ser reconhecido como uma autoridade não somente em teoria, mas também na prática, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão deve fornecer evidências de seu engajamento no planejamento estratégico, flexibilidade e delegação. A organização do ministério e suas unidades administrativas deve ser guiada por uma visão comum e objetivos estratégicos. Deste modo, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão deve direcionar seus esforços no sentido de construir liderança e capacidade da equipe para se tornar uma organização de alto desempenho futuramente. Ele deve focar na

melhoria das operações de negócios e fornecer atendimento exemplar ao cliente interno. Deve fazer melhor uso dos recursos financeiros e humanos a fim de atender as metas estratégicas e usar os resultados de desempenho para informar as decisões de gestão.

Desenvolvendo a propriedade delegando a gestão de recursos humanos

Delegar a autoridade da gestão de recursos humanos provou ser uma tarefa complicada e controvertida nos países membros do OCDE como certamente será no Brasil. A natureza das mudanças exigidas dependerá do contexto histórico, político e cultural do Brasil. Para fazer o debate progredir, o Brasil precisa considerar a gestão de recursos humanos como uma ferramenta estratégica para atingir as metas econômicas e sociais mais amplas. Isto implica uma mudança cultural maior na administração pública brasileira e no pensamento estratégico. Todos os interessados precisam entender os benefícios e a necessidade de uma perspectiva diferente da gestão de recursos humanos. Antes de delegar a autoridade da gestão dos recursos humanos para os ministérios setoriais, departamentos e órgãos, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão deve liderar o debate sobre várias questões chave:

Que nível de responsabilidade as unidades de gestão de recursos humanos nos ministérios setoriais estão prontas para assumir? As autoridades brasileiras podem precisar analisar a capacidade das diferentes unidades de recursos humanos nos ministérios setoriais, departamentos e órgãos para avaliar se eles têm os recursos e conhecimentos técnicos necessários para assumir as novas responsabilidades. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão deve realizar uma análise para avaliar até que ponto a desregulamentação e a delegação são possíveis e necessárias para tornar o sistema de recursos humanos mais eficiente e efetivo. A implicação é que nem toda a autoridade pela gestão de recursos humanos pode ou deve ser delegada para que seja preservada a coerência e a coesão.

Que autoridade pela gestão de recursos humanos pode ser delegada aos gestores e supervisores na primeira "onda" de delegação? Quais são as áreas prioritárias? Os gestores e supervisores gostariam de mais responsabilidade pela classificação, definição de perfil de cargo, determinação de níveis de servidores e gestão do desempenho para tornar as práticas de gestão de recursos humanos mais flexíveis e serem capazes de adaptar sua força de trabalho às suas necessidades de negócios. Entretanto, é importante saber se os gestores e supervisores estão suficientemente treinados para conduzir estas novas atividades.

Como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão pode ajudar os ministérios setoriais a assumirem novas responsabilidades considerando que a delegação implica em carga de trabalho adicional? O treinamento fornecido pelo SRH e pela ENAP como parte da modernização da gestão de recursos humanos será crucial. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão avaliar as necessidades de informação e treinamento em gestão dos recursos humanos tanto para os servidores do setor de recursos humanos quanto para os gerentes e supervisores. Além disso, ele precisará informar aos gerentes e supervisores sobre a desregulamentação que está ocorrendo, as responsabilidades que estão sendo delegadas, as flexibilidades atuais e as ferramentas disponíveis.

Até que nível hierárquico a delegação é viável na primeira onda de delegação da autoridade de gestão de recursos humanos? A delegação e a desregulamentação são processos contínuos de longo prazo. Além de avaliar que responsabilidades pelos

recursos humanos os ministérios setoriais e departamentos são capazes de assumir, também deve ser avaliado até que ponto a delegação vertical pode ocorrer. As unidades de recursos humanos e gestores seniores provavelmente terão que se responsabilizar primeiro e então começar a delegar a jusante na cadeia de comando para os gerentes e supervisores.

Que áreas da gestão de recursos humanos podem ser delegadas para os ministérios setoriais e gestores? O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em discussões com outros ministérios e órgãos, precisaria determinar as áreas da gestão de recursos humanos que podem ser delegadas. A delegação de autoridade das questões de igualdade de oportunidades, disciplina de servidores, formação de equipe e relações de trabalho pode ser uma possibilidade na primeira onda e permitiria aos gestores exercer seu julgamento independente na contratação dos melhores candidatos e na promoção merecida de servidores.

4.3. Estratégias de implantação das reformas

A experiência dos países membros da OCDE

A observação mais importante a ser feita sobre as reformas na administração pública é que não há uma única formula para o sucesso. Cada país tem suas características próprias. A organização e cultura de cada serviço público é moldada ao longo do tempo por circunstâncias únicas. Reformas de administrações passadas terão deixado sua marca. A estrutura legislativa sob a qual o serviço público opera difere em cada jurisdição. Há prioridades diferentes, colisões de interesses diferentes em funcionamento e capacidades diferentes para desenvolver e implantar reformas.

É essencial, portanto, basear qualquer discussão de reforma em situações específicas. A comparação é útil, porém, como forma de aprender com a experiência de outros países. A extensa experiência dos países membros da OCDE e a ampla variedade de reformas no serviço público fornecem uma fonte rica de informação para antecipar e lidar com questões e desafios comumente encontrados. Entretanto, as soluções e caminhos das reformas que serão escolhidos no Brasil refletirão as prioridades do governo brasileiro e devem ser apropriados às circunstâncias específicas do serviço público brasileiro.

Talvez a lição principal da experiência dos países membros da OCDE é que as reformas da gestão de recursos humanos não devem ser abordadas como iniciativas autônomas de modernização (Huerta Melchor, 2008). Elas devem ser baseadas em uma visão global de como o governo deve funcionar para enfrentar desafios emergentes e devem ser consistentes com os valores do serviço público e outras reformas da gestão pública. As reformas estratégicas da gestão de recursos humanos devem ser moldadas pelo centro governamental e devem incorporar uma visão clara das ligações entre as características do sistema de gestão de recursos humanos – como a maneira como as pessoas são recrutadas, organizadas e motivadas – e os objetivos e prioridades do serviço público.

Nos últimos anos, os países membros da OCDE têm vinculado melhor a elaboração da implantação das reformas de gestão de recursos humanos e a gestão estratégica global das organizações de serviço público. Da mesma forma, as reformas na gestão dos recursos humanos têm sido cada vez mais vistas como cruciais para o sucesso da implantação de outras reformas. Mais importante ainda, os países têm utilizado as

ferramentas de gestão de pessoal para fornecer incentivos à equipe para implantar outras reformas. Os servidores agora são considerados recursos estratégicos que devem evoluir na medida em que as prioridades das organizações evoluem, e suas atitudes em relação a reformas mais amplas de gestão são vistas não apenas como cruciais, mas também como gerenciáveis.

Os países membros da OCDE[5] descobriram que a incapacidade de integrar a gestão de recursos humanos nas reformas da gestão pública cria muitas dificuldades para a implantação de reformas devido às inconsistências entre as reformas de gestão do pessoal e as reformas envolvendo o orçamento, gestão por desempenho ou maior consulta aos cidadãos. A gestão de recursos humanos frequentemente tendia a ficar para trás porque as reformas estruturais dos recursos humanos são muitas vezes sensíveis politicamente, sujeitas a ciclos políticos, e algumas vezes requerem negociações difíceis com os sindicatos. Além disso, a gestão de recursos humanos, mais frequentemente chamada de "gestão de pessoal", pode ser vista como uma função administrativa em vez de um elemento estratégico essencial e a função do pessoal em si pode ter capacidade insuficiente para contribuir para as reformas estratégicas. A evolução do papel do órgão central de gestão de recursos humanos, a articulação entre as estratégias organizacionais e a estratégia de recursos humanos e as aptidões dos gerentes e servidores de recursos humanos dos ministérios e agências para gerenciarem o pessoal são todos fatores determinantes em termos de se mover da gestão de pessoal para a gestão estratégia de recursos humanos.

As reformas da gestão de recursos humanos no serviço público enfrentaram alguns desafios especiais (Matheson e Kwon, 2003). Alterações na gestão de recursos humanos, ao longo do tempo, afetam a cultura e os valores do serviço público. É essencial, portanto, examinar atentamente o provável impacto das mudanças para assegurar que elas enviem uma mensagem consistente sobre o comportamento desejado dos gestores e servidores e monitorar o seu impacto para garantir a consistência com os valores essenciais do serviço público. Por exemplo, um dos desafios é melhorar a flexibilidade e criar incentivos para o desempenho e a inovação a fim de responder à evolução das necessidades e aumentar a eficiência mantendo o etos distintivo e coletivo do serviço público. Diferentes países membros da OCDE têm respondido a este desafio de diferentes formas, com diferentes ênfases em questões como a titularidade dos servidores públicos e a manutenção de uma estrutura unificada de serviços públicos (OCDE, 2005). No entanto, uma tendência comum tem sido o debate renovado sobre o papel e o etos distintivos do serviço público e uma maior consciência da necessidade de tornar mais explícita a conexão entre as políticas de gestão de recursos humanos e o tipo de serviço público que os países desejam ter no futuro.

Sequenciando reformas

A experiência dos países membros da OCDE tem sido que sequenciar as reformas é muito importante. Isso tem a ver com as interdependências entre as reformas e o modo como os diferentes elementos de gestão de recursos humanos se encaixam para fornecer uma direção coerente e dar a alavanca adicional aos esforços da reforma. O sequenciamento é altamente contextual: as escolhas sobre como abordar as reformas dependem do que já foi feito, da identificação das alavancas essenciais de mudança e graves bloqueios, das questões de capacidade de aplicar diferentes tipos de reforma e do uso de janelas de oportunidade. Há um elemento de análise e um elemento de pragmatismo. Por isso, é arriscado generalizar a experiência de outros países. As

abordagens para reformas de gestão de recursos humanos têm variado muito. No entanto, vale a pena comentar sobre algumas questões principais.

Uma das lições aprendidas com as várias décadas de reformas nos países membros da OCDE é que, enquanto todas as reformas do serviço público deveriam dar atenção para a gestão de recursos humanos, é muito importante se concentrar primeiro em como as organizações públicas devem funcionar e então elaborar as práticas de gestão de recursos humanos apropriadas. Por exemplo, alguns países tentam colocar a gestão por desempenho do pessoal no centro das suas reformas antes da que a gestão por desempenho das organizações estave funcionando corretamente. Infelizmente, reformas não apenas foram mal sucedidas, como também minaram a credibilidade da gestão por desempenho e do etos coletivo.

Uma lição básica relacionada é que as reformas devem se basear uma nas outras e que são mais bem alcançadas ao terem um roteiro geral de reformas ao invez de uma série de iniciativas desconexas. Por exemplo, o ritmo de descentralização da gestão de recursos humanos para habilitar os gestores tem de ser adaptado ao ritmo de implantação dos sistemas de orçamento e prestação de contas apropriados, desenvolvendo as capacidades de gestão necessárias e incorporando a cultura de responsabilidade administrativa firmemente. Um sistema altamente centralizado de gestão de recursos humanos torna difícil implantar práticas individualizadas de gestão de recursos humanos como a gestão por desempenho. Questões de relações sindicais podem ter ser abordadas antes que as reformas da gestão de recursos humanos sejam experimentadas. Pode ser que alterações na estrutura legal de emprego do serviço público também sejam necessárias para que as alterações entrem em vigor.

Fases da reforma

Os processos de reforma da gestão de recursos humanos geralmente são demorados. Os resultados podem não ser visíveis por vários anos. A experiência dos países membros da OCDE é útil para ver o processo de reforma em três fases, cada uma com suas próprias exigências e desafios.[6] Eles são:

- **Planejamento** – definir a necessidade e motivação para a reforma e seus objetivos estratégicos desenvolvendo a visão que pode se comunicada convincentemente com todos os principais interessados e implantada no calendário político à disposição do governo.
- **Implantação** – construir a liderança para a reforma, superando a resistência à mudança e criando um senso de propriedade da reforma entre os interessados afetados.
- **Sustentabilidade** – evitar a reversão da reforma, avaliando o grau de sucesso e os resultados.

A principal ferramenta usada pelos países membros da OCDE na fase de planejamento foi a organização de grandes debates e consultas públicas, como na França em 2007, com a *Conférence nationale sur les valeurs, les missions et les métiers du service public et de la fonction publique* (Conferência Nacional sobre os Valores, Missões e Funções do Serviço Público e da Administração Pública) e na Espanha em 2006, com os debates e consultas públicas organizadas para criar um consenso para a reforma do Estatuto Básico para o Funcionário Público (EBEP).

O uso de especialistas e avaliação independentes também pode ser útil na fase de planejamento. Um exemplo recente é o convite do governo irlandês à OCDE para realizar uma avaliação do serviço público, em 2007. A análise serviu de base para uma estratégia de reforma lançada pelo governo irlandês em 2008.

O objetivo da fase de implantação é construir uma liderança forte para abordar os desafios do processo da reforma, criar compromisso político para a reforma e superar a inevitável resistência à mudança. Isso requer cultivar o senso de propriedade da reforma entre as várias partes, de forma que as mudanças legais e institucionais conduzam, ao longo do tempo, a mudanças duradouras no comportamento e na cultura do serviço público.

Novos mandatos eleitorais podem servir de base para a implantação. A reforma francesa RGPP (*Revue générale des politiques publiques*), de 2007, é um bom exemplo de uma eleição que forneceu uma forte liderança e legitimidade política para uma grande reforma.

A compensação de perdedores em potencial é frequentemente usada para construir apoio, ou pelo menos reduzir a resistência, à reforma. É evidente, a partir da experiência dos países membros da OCDE, que as reformas não podem ser implantadas com sucesso sem os incentivos adequados. A compensação pode ser financeira (melhoria ou reestruturação de remuneração) ou não financeira (melhoria dos cargos para torná-los mais satisfatórios ou melhorando o capital humano dos servidores públicos para aumentar sua empregabilidade e valor no mercado de trabalho). Na Irlanda, por exemplo, o pagamento dos reajustes salariais resultante do exercício de avaliação comparativa das remunerações exigia que as organizações de serviço público tivessem introduzido a avaliação por desempenho e mudanças nas práticas trabalhistas.

O serviço público tende a ser altamente sindicalizado, de modo que o envolvimento com os sindicatos de serviço público e a conquista de sua cooperação é provavelmente importante para a construção do apoio dos servidores às reformas. Especialmente para a gestão de recursos humanos, as mudanças podem ser negociadas com os servidores e seus sindicatos. As reformas das relações trabalhistas podem ser um elemento importante na estratégia de reforma. Países como Alemanha, Holanda, Irlanda e os países nórdicos têm muitos modelos de parcerias de longo prazo estabelecidas com envolvimento próximo dos sindicatos.

Reformas complementares também podem reforçar a implantação. O governo eletrônico é um bom exemplo. Ele é componente importante da reforma Copérnico na Bélgica, da reforma francesa da administração pública e da iniciativa de renovação do serviço público canadense, todos envolvidos no desenvolvimento do governo eletrônico.

Como reformas implicam em mudanças nas habilidades e mentalidades, o treinamento e desenvolvimento dos servidores públicos também são importantes. Além disso, o treinamento pode ajudar a conduzir ao enriquecimento do emprego e à progressão da carreira. A experiência dos países membros da OCDE tem sido que o pessoal da linha de frente, gerentes intermediários e executivos seniores têm que ser treinados. Por exemplo, no Canadá, o Plano de Ação de Renovação do Serviço Público foca no desenvolvimento do empregado em todos os níveis. No Reino Unido, a iniciativa de Habilidades Profissionais para o Governo é um componente-chave da renovação do serviço público. Nos Estados Unidos, o foco na construção do capital humano no serviço público é igualmente um motivador e um instrumento de reforma.

A liderança efetiva é essencial para lançar e implantar reformas. Os países membros da OCDE, como Alemanha, Finlândia, Noruega, Nova Zelândia e Suécia descobriram que o estágio inicial e principal no desenvolvimento da liderança é a seleção de líderes e uma definição clara das competências requeridas dos futuros líderes.

A boa comunicação é necessária em todas as etapas da reforma. Ela é especialmente importante na fase de implantação para manter todos os interessados bem informados e garantir que informações claras e precisas sobre os progressos são divulgadas. Isso ajuda a construir propriedade e direciona as críticas que inevitavelmente surgem. Muitos países também usam um programa de recompensa às "inovações no governo", outro exemplo de como usar a comunicação para apoiar a implantação das reformas.

As principais ferramentas utilizadas pelos países membros da OCDE para sustentar as reformas é a avaliação e a informação. No Canadá, um comitê consultivo de alto nível fornece ao Primeiro-Ministro um relatório anual detalhado do andamento da reforma. Na França, relatórios públicos e o uso de um cartão de avaliação para cada medida ajudam a sustentar as reformas em curso. Na Irlanda, um grupo de alto nível para verificação de desempenho avalia e relata a implantação.

Um dos principais riscos para a sustentabilidade é o fato de que o horizonte temporal das reformas pode ultrapassar o mandato do governo e que uma mudança de governo pode diminuir o compromisso da liderança política. Um número de países membros da OCDE tentou garantir apoio de longo prazo às reformas criando instituições independentes responsáveis pela implantação, como no caso das reformas no governo local na Austrália.

O ouvidor e os comitês de alto nível também se mostraram úteis para a sustentabilidade. O ouvidor pode ser um canal de comunicação poderoso e quando as reformas afetam os trabalhadores do serviço público individualmente, o ouvidor pode desempenhar o papel de manifestar e resolver as reclamações. Comitês de alto nível também podem permitir que diferentes grupos de interessados manifestem suas preocupações e possam abordar questões e reivindicações.

A situação no Brasil

Legado das reformas passadas

A situação atual do serviço público brasileiro é moldada pelo legado das reformas passadas. Isso deve ser levado em consideração para decidir como abordar mudanças futuras. O Brasil passou por diversas fases de reforma da administração pública desde meados da década de 1980. A ênfase mudou nos sucessivos governos resultando em esforços de reforma sem continuidade. As principais ondas de reforma foram:

A Constituição de 1988 visou o restabelecimento de uma burocracia clássica para reparar o dano feito sob o regime militar e pelo uso clientelista da estrutura institucional em vigor no período militar e nos primeiros governos democráticos. Todo o recrutamento passou a ser realizado mediante concursos públicos e uma estrutura de emprego de serviço público mais estrita foi criada, com todos os servidores sendo contratados como servidores públicos.

Grandes cortes de emprego no serviço público e nos salários foram feitos em um curto espaço de tempo durante o governo Collor no início de 1990. Isto enfraqueceu severamente a capacidade do serviço público e danificou seriamente a moral dos que

permaneceram no serviço público. Os demitidos durante o governo Collor foram "reintegrados" por meio de um longo e complexo processo de anistia.

Sob o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-99), um ambicioso programa de reforma gerencial foi lançado juntamente com novas linhas de administração pública, incluindo programas de elaboração de orçamento. O objetivo era tornar a prestação de serviços mais eficaz por meio da reestruturação da administração e da introdução de incentivos ao desempenho. Foi tentada uma grande reestruturação das organizações do serviço público ao longo das agências setoriais, alguns elementos dos serviços públicos foram terceirizados ou privatizados, e foram feitos esforços para introduzir métodos de gestão por desempenho. Os esforços para importar as novas linhas de administração pública em um serviço público totalmente despreparado e enfraquecido realmente não vingaram, deixando um legado de medidas parcialmente implantadas.

Portanto, não é surpreendente que as políticas e estruturas atuais de gestão de recursos humanos no serviço público brasileiro sejam um mosaico resultante de uma acumulação de reformas desconexas, muitas das quais foram implantadas de forma incompleta ou revertidas.

O legado das reformas passadas criou uma situação que irá requerer muito trabalho de base para sustentar a reforma, construir a confiança necessária e o apoio entre as partes interessadas e criar capacidade suficiente para implantar as mudanças. Uma série de questões legadas terá que ser abordadas se o Brasil tentar um novo conjunto de reformas na gestão de recursos humanos:

- As mudanças de direção sob os sucessivos governos sem dúvida criou um forte grau de "cansaço das reformas", confusão, falta de confiança e cinismo. Em tal contexto, as organizações de serviços públicos tendem a buscar a continuidade e resistir às mudanças, enquanto os servidores tendem a defender fortemente seus interesses contra qualquer tentativa de mudar suas condições de emprego.
- As reformas passadas amplamente feitas de cima para baixo, com participação dos gerentes e servidores e capacitação prévia insuficientes. As reformas que foram mais ou menos impostas pelo centro provavelmente deixaram um legado de suspeita sobre o tratamento das futuras reformas.
- Algumas áreas da administração ainda estão se recuperando dos cortes de pessoal passados. Embora o recrutamento tenha sido retomado pelo governo Lula, a capacidade dos ministérios é bastante desigual, com alguns ainda necessitando construir sua base de competências. Os ministérios setoriais, especialmente, ainda precisam de investimentos em capacidade.
- Os esforços anteriores para introduzir a orientação por desempenho na gestão dos recursos humanos deixaram um legado de remuneração e avaliação por desempenho que não funciona como o previsto (ver Capítulo 3), dado que a remuneração por desempenho não está ligada ao desempenho e a implantação das avaliações de desempenho é muito desigual. Isto tornará mais difícil implantar novos regimes relacionados ao desempenho. No entanto, enquanto a orientação por desempenho é fraca, a agência central de gestão de recursos humanos está comprometida em reforçar a gestão por desempenho.

Foco atual em ajustes em vez de estratégias de longo prazo e reformas coerentes

O governo Lula não tentou uma reforma estratégica de longo prazo da gestão de recursos humanos, focando em ajustes para abordar diversas questões específicas. Isto permitiu ao Brasil abrandar os déficits mais graves da colcha de retalhos das tentativas de reforma anteriores. As principais preocupações foram a reforma das pensões do serviço público e o desenvolvimento da capacidade do serviço público por meio do recrutamento renovado e investimento em treinamento.

O governo tem feito grandes esforços para melhorar as relações com os sindicatos do serviço público. Em 2003, discussões foram estabelecidas com os sindicatos e estruturas de negociação foram colocadas em vigor por meio de uma "mesa de negociação" permanente. Elas têm fornecido um fórum de debates regulares entre a administração e os sindicatos. Até o momento, o foco tem sido principalmente os salários, e 77 acordos coletivos foram concluídos, afetando 1.3 milhões de servidores públicos.

O governo tem tido algum sucesso na reforma das pensões do serviço público e na reestruturação da remuneração para alguns grupos principais de servidores públicos. Ele demonstrou, assim, uma capacidade de lidar com os interessados e obter apoio para as reformas sensíveis no tocando à remuneração e às condições trabalhistas dos indivíduos. Alguns esforços também estão sendo feitos para melhorar as principais áreas da gestão de recursos humanos, como a gestão por desempenho, o treinamento e gestão baseada em competências.

Não há indicação, no entanto, de uma visão de longo prazo de como o serviço público deve ser e quais são os valores essenciais das reformas empreendidas até agora. Os servidores relatam que a reforma da administração pública em geral não é uma prioridade deste governo e uma busca na literatura brasileira confirma isso. Considerando as ondas passadas de reformas, esta foi provavelmente uma escolha criteriosa para reconstruir a confiança e ganhar tempo para planejar reformas.

Em suma, o governo brasileiro atualmente foca em ajustes na gestão dos recursos humanos que carece de foco estratégico e que vai, sem dúvida, enfraquecer o seu impacto sobre o desempenho e a eficácia globais do serviço público. Este é provavelmente um resultado da experiência de xadrez com as reformas passadas.

Capacidade para planejar e implantar reformas

A SRH e a SEGES no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão são as agências centrais da gestão de recursos humanos para projetar as reformas da gestão de recursos humanos. A julgar pelos recentes trabalhos no planejamento estratégico da força de trabalho, competências, gestão por desempenho e no sistema de remuneração, elas possuem potencial para elaborar e implantar reformas desde que construam capacidade adicional, como descrito anteriormente, e que sejam capazes de se isolarem das pressões corporativistas feitas por grupos individuais de servidores.

A capacidade dos profissionais de recursos humanos e gerentes setoriais de implantar mudanças aparentemente é geralmente fraca como resultado da abordagem baseada nas entradas e altamente centralizada da gestão de recursos humanos. No entanto, as habilidades e capacidades dos gestores de recursos humanos parecem ser fortes em algumas áreas do serviço público brasileiro, e estas organizações poderiam servir como exemplo para outras. Isso é particularmente verdadeiro para algumas das empresas

estatais expostas ao mercado, como a Petrobras, que tem uma abordagem altamente sofisticada para a gestão de recursos humanos.

Sugestões para reformas futuras

Os problemas inter-relacionados identificados por esta revisão por pares mostram que existe uma forte necessidade de uma reforma coerente de longo prazo da gestão de recursos humanos na administração federal do Brasil. O Brasil deveria se basear no progresso significativo feito em áreas como integridade e sistema de informação de recursos humanos e nas bases sendo construídas em áreas como a construção da capacidade da força de trabalho e gestão por desempenho.

As principais áreas em que o governo federal se beneficiaria com a reforma da gestão de recursos humanos incluem o planejamento da força de trabalho, definição da remuneração, recrutamento, carreiras, gestão por desempenho, sistema de gestão sênior e gestão por competências. Nessas áreas, o Brasil precisará tomar uma abordagem coerente para a reforma em vez de realizar os ajustes individualmente.

O Brasil pode aprender com a experiência dos países membros da OCDE em relação à necessidade de integrar a gestão de recursos humanos adequadamente com outras reformas da gestão pública (OCDE, 2009h: 7). O *Estudo econômico do Brasil da OCDE* observou a necessidade de melhorar a gestão dos recursos humanos para complementar as iniciativas em curso em direção a uma melhor relação custo-eficiência das operações governamentais, com uma melhor integração da gestão de recursos humanos ao processo de elaboração do orçamento e seu planejamento de longo prazo (OCDE, 2009d).

É importante destacar que a recomendação de uma abordagem estratégica focada e coerente não significa resolver tudo de uma vez. Pelo contrário, o Brasil não deveria tentar uma reforma "*big bang*". A experiência nos países membros da OCDE mostra que a reforma leva tempo, com sucessivas fases de reforma construídas uma sobre as outras. Levará tempo para construir o suporte necessário para a reforma entre as partes interessadas e criar as capacidades necessárias para implantar as reformas na administração brasileira.

O Brasil está atualmente em uma fase de seu ciclo de planejamento político e de políticas que oferece uma janela de oportunidade para construir o processo de reforma e planar um conjunto de mudanças integradas para modernizar a gestão de recursos humanos como parte do novo programa do governo e do novo plano plurianual. Ao decidir como abordar as reformas, o governo brasileiro poderia considerar úteis as diferentes ferramentas políticas que os países membros da OCDE têm considerado úteis para o planejamento, implantação e sustentabilidade das reformas (ver Tabela 4.2).

Construindo a motivação para a reforma

Um primeiro passo essencial na construção da motivação para a reforma é criar um consenso dos desafios enfrentados no serviço público. O Brasil está evoluindo rapidamente e enfrenta novos desafios: rápido crescimento econômico, contínua integração no sistema econômico mundial, envelhecimento da população, crescentes expectativas dos cidadãos e questões ambientais, para citar alguns. O governo brasileiro está consciente da necessidade de reforçar ainda mais a capacidade do serviço público para que ele possa desempenhar o seu papel na resposta a estes desafios.

Tabela 4.2. Os desafios da reforma da administração pública e as ferramentas políticas possíveis

Principais desafios	Ferramentas políticas
Fase de planejamento da reforma	
• Preencher as lacunas de informação e desenvolver um roteiro claro com metas intermediárias e resultados finais mensuráveis • Criar apoio para a reforma entre os cidadãos e servidores públicos	• Sistemas independentes de conhecimento e avaliações preliminares • Debates públicos e estratégias de consulta • Aproveitar o momento, tirando vantagem das crises
Fase de implantação	
• Basear-se na liderança e no compromisso político para a reforma • Superar a resistência à mudança e criar um sentimento de apropriação das reformas • Desenvolver capacidade e conhecimento	• Novos mandatos eleitorais • Compensar os perdedores • Implantar reformas complementares • Contratos e experimentação • Planos de treinamentos e uso das escolas de administração pública • Comunicação
Fase de manutenção	
• Evitar a reversão da política • Avaliar a reforma e seu sucesso	• Mecanismos de evolução • Instituições permanentes e independentes • Ouvidores e comissões de alto nível

Fonte: OCDE (2009i), "Apoio à mudança administrativa: Grécia", Paper H6, não publicado.

Uma abordagem utilizada com sucesso em alguns países membros da OCDE para construir a motivação para a reforma é organizar um grande debate público sobre o serviço público. Esse debate seria uma oportunidade para o governo brasileiro abranger um grande número de interessados em toda a sociedade nas discussões sobre o tipo de serviço público que melhor servirá ao Brasil nos próximos anos. Isso implicaria olhar para os valores essenciais que norteariam o serviço público e como eles deveriam se refletir na maneira como o serviço público funciona. Significaria também analisar como as políticas e práticas de gestão de recursos humanos deveriam ser modernizadas, a fim de responder aos desafios emergentes que o governo enfrenta e alinhá-las a outras reformas da administração pública. Este tipo de debate pode ser útil não apenas para iniciar o debate sobre a necessidade de uma reforma, mas também pode começar a extrair informações sobre os interesses das diferentes partes que podem fornecer insumos valiosos para o planejamento subsequente das reformas.

Os cidadãos tendem a ter uma opinião global sobre as funções do serviço público, ou seja, indiferente do nível do governo. Dado que os princípios essenciais da gestão dos recursos humanos no governo são os mesmos nos diferentes níveis, o governo federal tende a ser visto como líder em reformas de gestão. Assim, é legítimo considerar os usuários de serviços públicos como os principais interessados em reformas na gestão de recursos humanos no governo federal e ouvir as suas opiniões. O trabalho sobre os valores essenciais também exige a participação dos cidadãos, já que eles devem ajudar a reforçar a confiança no governo. Até agora, as opiniões dos cidadãos e usuários não têm

sido particularmente ouvidas. No entanto, o Brasil tem um nível crescente de participação social e deve se basear nisso para chamar os cidadãos e os usuários para o debate sobre a necessidade de reforma.

A experiência recente da França em organizar um debate nacional sobre o futuro do serviço público é um bom exemplo de um processo amplamente consultivo, mas bem focado, e que trouxe problemas concretos à tona e levou à implantação de várias reformas de gestão de recursos humanos importantes. Um debate nacional sobre os valores, missões e funções do serviço público foi lançado pelo Primeiro-Ministro em 2007. O debate, com duração de seis meses, resultou na publicação de um Informe Técnico analisando os problemas identificados e definindo as reformas propostas (ver Quadro 4.19).

Quadro 4.19. França: Debate nacional sobre o futuro do serviço público

O debate aconteceu de formas variadas e envolveu usuários dos serviços públicos, servidores públicos, sindicatos, empregadores do serviço público, ministros, membros do parlamento e especialistas em administração pública.

Cinco mesas redondas públicas foram organizadas sobre os seguintes temas: valores no serviço público, a experiência de reforma em outros países, serviço público e Europa, usuários do serviço público e gestão das organizações de serviço público.

Um fórum público permanente na internet convidava comentários e propostas e várias pesquisas de opinião pública foram realizadas sobre os valores do serviço público e a percepção pública das reformas já em progresso, assim como possíveis reformas futuras.

Sessenta grupos de trabalho forneceram um fórum para os usuários dos serviços públicos e servidores públicos trocarem visões e discutirem suas respectivas expectativas sobre questões importantes como equidade, mobilidade, gestão e qualidade dos serviços. As escolas de administração pública organizaram debates envolvendo os servidores públicos jovens e usuários dos serviços.

Um painel consultivo envolvendo empregadores, sindicatos e especialistas de alto nível se reunia mensalmente para discutir as questões levantadas nos debates públicos e avançar nos trabalhos. As experiências de vários outros países foi observada.

Três conferencias envolvendo os ministros responsáveis pelo serviço público e parceiros sociais sobre tópicos essenciais como poder de compra, diálogo social e carreiras profissionais aconteceram por vários meses.

Uma conferencia de uma semana, em fevereiro de 2008, esboçou a primeira síntese dos resultados do debate nacional e um Informe Técnico foi entregue ao Ministro em abril de 2008.

Fonte: Silicani, Jean-Ludovic (2008), "Livro Branco sobre o futuro do serviço público: Conferência nacional dos valores, missões e metas do serviço público e da função pública" (*"Livre Blanc sur l'avenir de la fonction publique: Conférence nationale sur les valeurs, les missions et les métiers du service public et de la fonction publique"*); Ministério do Orçamento, Compras Públicas e da Função Pública da França, Paris; *www.ensemblefonctionpublique.org/le-livre-blanc.php*, consultado em setembro de 2009.

O processo de consulta espanhol para o Estatuto Básico do Funcionário Público, ocorrido em 2006, é outro exemplo útil de como um debate público e uma estratégia de consulta podem dar apoio e legitimidade a uma grande reforma (ver Quadro 4.20).

Aspectos cruciais dos debates franceses e espanhóis foram o escopo amplo de envolvimento, a variedade de fóruns e, o mais importante, a oportunidade genuína para os interessados terem participação na formulação da reforma e, portanto, criar um senso de propriedade e legitimidade. Isso é essencial no desenvolvimento de uma reforma com boa chance de ser bem sucedida e sustentável.

Quadro 4.20. Espanha: O processo de consulta para o Estatuto Básico do Funcionário Público

Em 2006, a Espanha realizou um processo de consulta para reformular o Estatuto Básico do Funcionário Público (EBEP). A participação de vários atores políticos e membros da sociedade civil nas discussões sobre o esboço da reforma durante a fase de planejamento provou ser crucial para obter a legitimidade, apoio e engajamento político das autoridades em todos os níveis do governo.

A necessidade de mudança foi percebida internamente por forças políticas e sociais em diferentes níveis do governo, com todos os interessados perseguindo as mesmas metas. De acordo com o Ministro da Administração Publica, havia um consenso nos três níveis: institucional (com os governos das comunidades autônomas e com as organizações representantes dos municípios); social (com os sindicatos) e político (com todos os partidos políticos).

Apesar da Constituição Espanhola de 1978 cobrar a criação de um estatuto do serviço público, o serviço público ainda era regido por uma Lei do Serviço Civil pré-constitucional de 1964, parcialmente alterada por uma Lei de 1984. Portanto, o EBEP tinha como objetivo preencher uma lacuna na legislação relativa ao serviço público e ao emprego público, criando uma única estrutura normativa que estabelecesse os princípios para a gestão do serviço público.

Os partidos políticos, comunidades autônomas, entidades locais, agentes sociais, sindicatos e cidadãos participaram das discussões por meio de fóruns nacionais, coordenados pelo Ministério da Administração Pública, a fim de enriquecer o esboço inicial do EBEP. O debate parlamentar resultou em mais de 300 emendas ao esboço, que foi finalmente aprovado em abril de 2007. Por exemplo, uma das questões mais debatidas foi o escopo de aplicação do EBEP. Ficou decidido, após longo debate, incluir todos os servidores que estivessem trabalhando na administração pública – tanto servidores públicos como empregados contratados, incluindo servidores temporários.

O EBEP é uma estrutura única de gestão aplicável a 2.5 milhões de servidores e servidores públicos da administração central, comunidades autônomas e entidades locais. Ele busca melhorar as condições de trabalho dos servidores públicos e, ao mesmo tempo, a qualidade dos serviços públicos, adotando uma cultura voltada para o desempenho no serviço público.

Fonte: Huerta Melchor, O (2008), "Gerenciando a mudança nos governos da OCDE: uma estrutura introdutória", *Instruções Técnica sobre Governança Pública da OCDE*, No. 12, OCDE, Paris.

Envolvendo todos os interessados

A aceitação de uma reforma precisa ser edificada desde o principio, envolvendo todos os interessados principais na fase de concepção e planejamento. O envolvimento dos interessados também é essencial na fase de implantação. Aqueles afetados dificilmente sentirão propriedade pela reforma, ao menos que tenham uma ideia clara do seu destino, do que pretende alcançar, de como ela será implantada e, o mais importante, como ela os

afetará em particular, o papel que se espera que tenham no processo e como eles serão apoiados para lidar com a mudança.

Os interessados principais no contexto brasileiro incluem o governo em si, legislativo, judiciário, servidores públicos, servidores públicos aposentados, sindicatos, partidos políticos e sociedade em geral. As experiências com as reformas e ajustes passados darão ao governo brasileiro uma boa ideia da provável posição dos diferentes interessados em relação aos futuros esforços da reforma. Isto deve ajudar a planejar o engajamento dos interessados. Mobilizar apoio requer identificar os potenciais grupos de suporte e convencê-los do valor e provável sucesso das reformas. Os governos dos estados e municípios também são interessados no medida em que serão afetados de alguma maneira por qualquer reforma federal. Vale a pena consultá-los para estabelecer propriedade da reforma e ajudar a chamar atenção para a reforma da gestão de recursos humanos no governo em todos os níveis. Construir suporte político para a reforma no Congresso e assegurar o suporte do Judiciário exigirá cuidadosa atenção, mas será necessário.

O desafio maior da gestão dos interessados é envolver servidores públicos classificados e em arquivo. A tradição fortemente hierárquica do serviço público brasileiro mostra que não há uma cultura bem desenvolvida de envolvimento e consulta no local de trabalho. Os servidores públicos não estão acostumados a serem consultados sobre mudanças e muitos gestores não estão acostumados a envolver seus servidores ou resolver questões de relações da equipe na base. O estabelecimento de um ouvidor para o serviço público forneceu um canal para os servidores expressarem seus pontos de vista e obterem informações sobre questões que afetam o seu emprego. Entretanto, os processos de reforma geralmente requerem uma série de formas de envolver os servidores para ganhar o seu apoio, sendo que a mais importante provavelmente é a forma como seus gestores setoriais lidam com eles e suas atitudes em relação às reformas.

O processo de reforma administrativa mexicano fornece um exemplo interessante de como um senso de propriedade pode ser criado entre os servidores civis, na medida em que ele reconhece a necessidade e as vantagens de esboçar lições a partir de experiências locais e externas. (Quadro 4.21).

Quadro 4.21. México: Construindo propriedade da mudança

O governo federal organizou encontros nacionais de desenvolvimento administrativo uma ou duas vezes por ano, dando oportunidade aos governos locais e municipais, ministérios federais e empresas públicas de trocar experiências a respeito do processo de modernização administrativa.

O impacto desses encontros foi duplo: eles mostraram a importância da crítica interna e externa e ajudaram a criar propriedade do processo de reforma, na medida em que os servidores públicos de diferentes níveis do governo puderam fornecer feedback.

Apesar do programa de modernização administrativa ser focado no governo federal, os governos locais e municipais se inspiraram nestes eventos e no quarto ano da implantação da reforma os governadores e prefeitos tiveram uma participação ativa nos encontros, compartilhando suas experiências e fornecendo feedback ao governo central.

Fonte: Huerta Melchor, O (2006), "Entendendo os Agentes Internacionais de Transferência Política: o caso da OCDE e da reforma administrativa mexicana", Tese PhD, Universidade de York, York, Reino Unido.

Os sindicatos se tornaram mais importantes ao negociar as mudanças e a experiência dos últimos vários anos fornece a base para um engajamento futuro positivo entre o governo e os sindicatos do serviço público na negociação de reforças. As negociações anteriores permitiram que tanto os empregadores quanto os sindicatos desenvolvessem as habilidades e atitudes necessárias para uma negociação bem sucedida.

As chances de alcançar reformas sustentáveis seriam reforçadas por um método maduro e estável de engajamento com os sindicatos. O processo de negociação está ainda sendo desenvolvido e é relativamente frágil, dado que até o momento depende da boa vontade do governo atual para continuar. Visto que 400 sindicatos diferentes representam os servidores públicos, qualquer saída de um sistema estável de negociação envolvendo as confederações de sindicatos provavelmente levaria a uma situação fragmentada na qual os diferentes sindicatos buscassem interesses concorrentes. Os sistemas de relações sindicais no serviço público variam amplamente nos países membros da OCDE e o Brasil terá que encontrar sua própria formula. Porém, o engajamento com os sindicatos parece ser um canal promissor para introduzir mudanças. A história das reformas nos países membros da OCDE está cheia de exemplos de reformas que falharam por causa da fraqueza no processo de negociação com os sindicatos, como as dificuldades de reformar a gestão de recursos humanos no Japão desde 2002; atualmente o Japão está focando no crescimento dos direitos de negociação dos sindicatos em relação à remuneração e às condições de trabalho.

Os sindicatos não são os únicos participantes que representam os interesses dos servidores públicos. Há fortes associações profissionais no núcleo do serviço público que defendem vigorosamente os interesses de seus membros. No entanto, a reestruturação bem sucedida da remuneração de grupos como auditores, diplomatas e parte da polícia aponta para a habilidade de atingir compensações. A capacidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de envolver todos nos esforços conjuntos de reforma certamente determinará, ao menos parcialmente, o resultado das reformas.

Neste contexto, o processo de parceria social irlandês (descrito no Quadro 4.22) pode apontar uma das possíveis formas de avanço. Desde 1987, a parceria social vem permitindo que governo, sindicatos, empregadores e interesses sociais produzam acordos duráveis sobre questões econômicas, sindicais e de política social.[7] As características principais da abordagem de parceira irlandesa são ser processo continuo "dependente de um entendimento compartilhado" dos problemas e ferramentas políticas e ser "caracterizado por uma abordagem de solução de problemas desenvolvida para produzir consenso" (National Economic and Social Council, 1996:66).

A parceria social é amplamente reconhecida por ter sido um fator importante no sucesso econômico da Irlanda nas últimas duas décadas antes da crise econômica (O'Donnell, 2001). No entanto, também tem encontrado problemas, descritos no Quadro 4.22, a partir dos quais outros países poderiam aprender. Enquanto o processo de parceria tem se esforçado para se estabelecer nas condições difíceis criadas pela atual crise econômica, poucos defenderiam o seu abandono.

Quadro 4.22. A abordagem de parceria social na Irlanda

Desde 1987, a política econômica e social da Irlanda foi conduzida no contexto da parceria social. Enquanto a negociação salarial tem sido um aspecto central da parceria social, sua abordagem tem sido muito mais ampla do que apenas salários e relações laborais. Sete acordos de parceira social plurianuais foram concluídos, abrangendo uma série de reformas macro econômicas, relações laborais e questões de política social. O primeiro, acordado em um momento de profunda crise econômica e social foi o Programa de Recuperação Nacional (*Programme for National Recovery*), que funcionou de 1987 a 1990. O mais recente foi o Rumo a 2016, Acordo de Parceria Social de Estrutura Decenal 2006-2015 (*Towards 2016, Ten-Year Framework Social Partnership Agreement 2006-2015*).

A parceria social originalmente envolveu o governo central, empregadores, sindicatos e interesses da agricultura. Em 1997 foi incluído o setor comunitário e voluntário, compreendendo as redes e organizações envolvidas no combate à pobreza, à exclusão social e promovendo a igualdade e a justiça social.

O governo assumiu um papel de forte liderança na parceria social. As negociações de parceria são realizadas no Departamento do Primeiro-Ministro (*Taoiseach*) e são presididas pelo Secretário Geral do departamento. O Departamento do Primeiro-Ministro também é responsável pelo acompanhamento trimestral do programa de parceria.

Modernização do serviço público

A modernização do serviço público é um dos eixos do atual acordo de parceria. O pagamento dos aumentos de remuneração para o serviço público de cada setor, organização e nível depende de uma verificação da cooperação com a flexibilidade e a mudança em curso, incluindo a cooperação com a implantação satisfatória da agenda de modernização definida no acordo, a manutenção de relações trabalhistas estáveis e a ausência de ação coletiva em relação a quaisquer matérias abrangidas pelo acordo.

Para este fim, os parceiros sociais concordaram com o Processo de Verificação de Desempenho. Os Grupos de Verificação de Desempenho (*Performance Verification Groups* – PVG) foram criados para os setores de Serviço Civil, Educação, Saúde e para o governo local. Cada PVG setorial tem um número igual de membros da gestão, dos sindicatos e independentes e, além disso, um Presidente independente.

Os PVGs concordaram com os modelos de relatórios, procedimentos e calendário a serem usados na avaliação e verificação dos progressos em relação ao desempenho (como descrito acima, principalmente a implantação das reformas e nas relações trabalhistas estáveis) setorial, organizacional e por nível, incluindo indicadores de desempenho específicos. Os planos de ação para a implantação têm de ser aprovados pelo PVGs. Os chefes das organizações elaboram relatórios de progressos que são apresentados à apropriada comissão de parceria para apreciação e, em seguida, enviados ao Secretário Geral responsável pelo setor. Cada PVG setorial faz uma avaliação prévia dos progressos em cada uma das datas de pagamento dos aumentos salariais especificados no acordo de parceria e decide se as condições para o aumento de remuneração relacionado foram atingidas. O Grupo de Monitoração do Serviço Público e o Subcomitê de Serviço Público do Órgão Nacional de Implantação criados no processo de parceria são responsáveis por supervisionar a implantação desses acordos.

Quadro 4.22. A abordagem de parceria social na Irlanda (continuação)

Instituições de parceria

O processo de parceria é apoiado por um número de instituições que desempenham um papel importante no seu funcionamento efetivo. O Gabinete Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (*National Economic and Social Development Office* – NESDO) é um órgão estatutário constituído por três órgãos cujos membros incluem os interesses envolvidos na parceria social:

- Conselho Nacional Econômico e Social (*National Economic and Social Council* – NESC) é encarregado de analisar e elaborar relatórios sobre as questões estratégicas relacionadas ao desenvolvimento da economia e à realização da justiça social de forma eficaz. Antes de cada rodada de negociações de parceria, o NESC prepara um relatório com a análise das tendências econômicas e sociais e os parâmetros em que o novo programa deve ser negociado.
- Fórum Nacional Econômico e Social (*National Economic and Social Forum* – NESF) monitora e avalia a implantação das políticas e programas destinados a alcançar a igualdade e a inclusão social.
- Centro Nacional de Parceria e de Desempenho (*National Centre for Partnership and Performance* – NCPP) monitora e promove a parceria nas empresas e organizações.

Condições para o funcionamento eficaz da parceria

As seguintes condições para o funcionamento eficaz da parceria foram identificadas pelo NESC (National Economic and Social Council, 1996):

- processo de parceria envolve uma combinação de consultoria, negociação e barganha;
- processo de parceria é fortemente dependente de uma compreensão compartilhada dos mecanismos e relacionamentos essenciais em qualquer área política;
- governo tem um papel único no processo de parceria. Ele fornece a arena em que o processo funciona. Ele divide parte de sua autoridade com os parceiros sociais. Em algumas partes do processo político amplo, ele apoia ativamente a formação de organizações de interesse;
- processo reflete a interdependência entre os parceiros. A parceria é necessária porque nenhum partido pode alcançar os seus objetivos sem um grau significativo de apoio dos outros;
- a parceria é caracterizada pela abordagem de solução de problemas designada a produzir consenso, no qual vários grupos de interesse discutem problemas conjuntos;
- a parceria envolve relações de troca entre e dentro dos grupos de interesse;
- processo de parceria envolve diferentes participantes nos diferentes itens da agenda, variando da política macroeconômica nacional ao desenvolvimento local.

Quadro 4.22. A abordagem de parceria social na Irlanda (continuação)

O processo de parceria não existe sem críticas, e elas têm apontado diversos problemas, incluindo (segundo O'Donnell):

- âmbito da parceria foi ampliado tanto que seu foco estratégico foi embotado, a velocidade de tomada de decisão foi reduzida e a proliferação dos órgãos da parceria gasta muito tempo e energia;
- a difusão do caráter de parceria está minando a formulação de políticas e implantação porque há consultas excessivas;
- há deficiências nos resultados, como áreas onde a ordem pública ou as instituições públicas não funcionam bem e uma crescente disparidade entre os rendimentos e os padrões de vida entre ricos e pobres.

Fonte: Site do Conselho Nacional Econômico e Social (CNES), *www.nesc.ie*, consultado em setembro de 2009; O'Donnell, R. (2008), "O Estado de Parceria: Construindo o Navio no Mar" em Adshead, M., P. Kirby e M. Milla, *Contestando o Estado: Lições do caso Irlandês*, Manchester e Nova Iorque: Imprensa da Universidade de Manchester; O'Donnell, R. (2001), "O futuro da parceria social na Irlanda: Relatório preparado para o Conselho Nacional de Competitividade", Dublin, Conselho Nacional de Competitividade; Teague, P. (2002), "O Experimento Irlandês de Parceria Social", relatório apresentado no Instituto Nacional de Estudos Trabalhistas, Genebra, 10 de fevereiro de 2002; E Grupo de Verificação de Desempenho do Serviço Público Irlandês, disponível em *www.cspvg.gov.ie/towards-2016-agreement/section-33-performance-verification-process*, consultado em setembro de 2009.

Reconhecendo vencedores e perdedores

As reformas geralmente criam vencedores e perdedores. Criar um apoio sólido para uma reforma integrada e balanceada exigirá cuidadosa identificação dos ganhadores e perdedores e das delicadas relações de troca para ganhar apoio sem prejudicar a integridade das medidas da reforma.

A reforma do sistema de carreiras é uma área susceptível a criar vencedores e perdedores. Na administração federal, as diferenças na remuneração e nas estruturas de carreira dos diferentes grupos de servidores públicos, entre e dentro das carreiras e entre os diferentes ministérios, significam que a defesa dos interesses setoriais tende a ser forte. Há uma margem considerável para construir o apoio para a mudança ao evitar ajustes adicionais nas carreiras individuais e, em contrapartida, construir a base para definir como a reestruturação compreensiva das carreiras resultará em um sistema mais justo e com melhores oportunidades de carreira baseadas em critérios transparentes. Neste tipo de reforma, a situação dos perdedores em potencial pode ser solucionada por medidas transitórias. Compensar os perdedores em potencial é uma ferramenta bastante utilizada para obter apoio ou pelo menos reduzir a oposição.

Fortalecendo a capacidade de reforma

Os gerentes seniores e de nível médio são essenciais para reformas de sucesso. Eles precisam estar plenamente envolvidos nas fases de concepção e planejamento e suas capacidades para realizar a implantação são determinantes. As disparidades na aptidão

das funções de gestão de recursos humanos e gerentes setoriais em diferentes partes do serviço público brasileiro tendem a sugerir que algumas reformas devem ser implantadas gradualmente, começando com as organizações mais capacitadas e usando a experiência acumulada para apoiar a aplicação em áreas com menor capacidade. No entanto, esta abordagem não é adequada para todas as reformas. Por exemplo, mudanças gerais relacionadas à remuneração e às condições de trabalho dos servidores públicos são mais bem introduzidas para todos de uma vez, pelo menos, por razões de equidade.

Enquanto há uma capacidade de gestão considerável nos níveis seniores, os gerentes seniores provavelmente não se veem como um grupo de liderança coesa e, portanto, atualmente não estariam em condições de fornecer uma liderança forte para a reforma. No máximo, os gerentes seniores tentariam defender os interesses de seus ministérios e agências, uma cultura provavelmente reforçada pelo método de nomear pessoas para os cargos DAS. Embora a criação de novas carreira de gestão interministerial como a EPPGG forneça uma oportunidade de construir um quadro de gestão mais unificado, estes grupos ainda são relativamente pequenos e os seus membros ainda são relativamente juniores. O governo brasileiro poderia olhar para a experiência de vários países membros da OCDE em que a construção de liderança necessária para a reforma do serviço público foi uma prioridade (ver Quadro 4.23).

Quadro 4.23. Liderança para a reforma: estratégias de desenvolvimento em países selecionados da OCDE

Finlândia. A iniciativa de liderança Finwin foca na criação de um entendimento e visão comuns em 150 ministérios e agências em vários setores administrativos com operações altamente independentes. A mensagem era que todos os esforços deveriam apontar para um objetivo comum. O programa foi dirigido aos servidores públicos de alto nível e representantes dos trabalhadores. Ele começou em junho de 2007 e terminou em maio de 2008 com o comparecimento de cerca de 1 200 participantes. O programa foi organizado em torno de seminários que serviram como fóruns de discussão sobre temas como bem-estar no trabalho, inovações sociais, funções do setor público e reforma da administração regional. Outros fóruns incluíram cafés de aprendizado e oficinas que complementaram as discussões realizadas nos seminários. O Finwin concentrou-se na formação dos altos gestores para a gestão da mudança. Ele destinou-se a fornecer-lhes uma visão comum e a comunicação e habilidades de liderança necessárias para enfrentar um ambiente em mudança. O programa facilitou o diálogo horizontal. Os gerentes seniores de diferentes ministérios e agências tiveram a oportunidade de discutir onde eles estavam indo, o que queriam do futuro, onde eles estariam em dez anos e o nível de qualidade desejado. Os seminários deram a eles a oportunidade de compartilhar experiências e temores em relação ao futuro e aos desafios à frente.

Reino Unido. Desde 1999, o serviço público vem passando por uma grande reforma. A Casa Civil define as competências de liderança necessárias para o século 21 para estabelecer programas que assegurem que essas competências sejam obtidas e mantidas. Dois projetos foram implantados para definir as habilidades de liderança: *i)* identificação de um conjunto de competências essenciais; e *ii)* projeto de liderança sênior da função pública. Seminários de liderança e oficinas foram realizados para obter opiniões e estabelecer os parâmetros desses projetos e contaram com a participação da maioria dos servidores públicos seniores. Acredita-se que os servidores públicos seniores devem ter o conhecimento e as habilidades para comunicar uma visão mais ampla, serem receptivos e sensíveis aos servidores e abertos à mudança e ao aprendizado.

Quadro 4.23. Liderança para a reforma: estratégias de desenvolvimento em países selecionados da OCDE (continuação)

Estados Unidos. O desenvolvimento da liderança foi supervisionado pelo Gabinete de Gestão de Pessoal (*Office of Personnel Management* – OPM). Uma de suas estratégias é a elaboração de uma lista das Qualificações Executivas Essenciais (*Executive Core Qualifications* – ECQs), que são continuamente monitoradas e ajustadas para atender às necessidades atuais. Ações de treinamento são baseadas nestas ECQs, que são projetadas para estimular o pensamento criativo, a capacidade de negociação, a capacidade de se relacionar com o pessoal, a capacidade de lidar com a cada vez mais complexa tecnologia da informação, a visão de negócios e o reconhecimento de talentos específicos entre os servidores. O OPM criou o Gabinete de Desenvolvimento Executivo e de Gestão (*Office of Executive and Management Development* – OEMD) para organizar programas de avaliação, seminários de formação e oportunidades de aprendizagem contínua. O OEMD também desenvolve parcerias com as agências e departamentos dentro da administração federal para analisar e melhorar as habilidades de liderança de acordo com suas necessidades específicas.

Fonte: OCDE (2001), *Liderança dos Setores Públicos para o Século 21*, OCDE, Paris; Huerta Melchor, O. (2008), "Gerindo a mudança nos governos da OCDE: um quadro introdutório", *Instruções Técnicas sobre Governança Pública da OCDE*, No. 12, OCDE, Paris; Gabinete de Gestão de Pessoas do Estados Unidos (2009b), "*Desenvolvimento de Liderança e Treinamento*", *www.leadership.opm.gov*, consultado em agosto de 2009.

Os gerentes de nível médio também têm uma grande influência no aceite ou recusa da mudança. A abordagem centralizada da gestão de recursos humanos na administração federal brasileira atual significa que, enquanto os gerentes de nível médio são convidados a assumir responsabilidades complementares por questões como treinamento e gestão por desempenho, eles têm relativamente pouca participação na formulação de políticas de recursos humanos e poucas ferramentas reais de gestão. Além disso, os gerentes de nível médio em qualquer organização tendem a ver mudanças na gestão de recursos humanos como um fardo e seu apoio e participação ativa precisam ser cultivados com cuidado. Na maioria dos casos, a experiência dos gerentes de nível médio no serviço público brasileiro não os equipou bem para atuar como apoiadores ou mesmo defensores da reforma.

Um dos passos mais importantes para aumentar a capacidade de reforma seria modificar o modo como os profissionais de recursos humanos e os gestores setoriais funcionam. Se o governo brasileiro está implantando com êxito reformas vitais de gestão de recursos humanos como a gestão por competências e por desempenho, não há alternativa a não ser dar mais responsabilidade aos gerentes setoriais. A natureza destes processos é tal que eles não podem ser executados com sucesso como processos centralizados com a distância de um braço. Os gerentes setoriais e o pessoal de recursos humanos nos ministérios terão de assumir mais responsabilidades pela gestão de recursos humanos e receber ferramentas que lhes permitirão passar do foco nos insumos para uma gestão de recursos humanos mais estratégica, com a gestão de equipe fazendo parte da gestão estratégica da organização. Isso requer delegar mais responsabilidades pela gestão de recursos humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para ministérios e agências, ao mesmo tempo em que as competências gestores e da equipe de recursos humanos para manusear a gestão de recursos humanos delegada são construídas. Os dois processos precisam andar de mãos dadas.

As habilidades das unidades de recursos humanos dos ministérios e agências devem ser reforçadas. Reuniões regulares e treinamentos comuns envolvendo essas unidades e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão seriam úteis para o desenvolvimento da confiança e comunicação. Embora esforços tenham sido feitos para treinar a equipe de recursos humanos para equipá-la com habilidades para implantar as novas políticas de gestão de recursos humanos, por exemplo, na área de competências, seria necessário um esforço maior para aumentar as suas habilidades. O Brasil não está sozinho neste sentido. A experiência tanto no setor público quanto no privado nos países membros da OCDE tem mostrado que um investimento significativo em treinamento e desenvolvimento é necessário para equipar o pessoal de recursos humanos para atuarem como consultores internos de recursos humanos para os gestores setoriais e para desempenharem um papel mais estratégico. A experiência também tem mostrado que novas habilidades de recursos humanos podem precisar ser recrutadas de fora do serviço público.

Há campo para as organizações do serviço público brasileiro aprenderem umas com as outras. Algumas empresas estatais, em particular, têm capacidades de gestão de recursos humanos bem desenvolvidas e maneiras de compartilhar essa experiência e conhecimento devem ser encontradas. Por exemplo, especialistas em recursos humanos e gestores de organizações que tenham implantado mudanças de forma bem sucedida poderiam participar do treinamento de outras organizações, estabelecendo redes e organizando estágios temporários para o pessoal de recursos humanos nas organizações consideradas como tendo as melhores funções de gestão de recursos humanos. Embora não haja dúvidas de que é provavelmente mais fácil implantar mudanças na gestão de recursos humanos em empresas estatais do que nos principais ministérios e agências governamentais, elas também podem ser consideradas experiências aceitáveis no contexto da cultura brasileira e seus sucessos e falhas provavelmente podem alimentar o processo de reforma no governo.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão também terá de reforçar a sua capacidade de planejar as reformas de gestão de recursos humanos de forma holística, dentro do contexto dos objetivos políticos e planos estratégicos do governo. Um fator determinante será o grau de compromisso político que o ministério e a secretaria podem assegurar e a sua capacidade de trazer outros ministérios e agências para o processo (Seção 4.2)

Sequenciando as reformas cuidadosamente

É difícil generalizar sobre o sequenciamento das reformas de gestão de recursos humanos. Conforme observado anteriormente, é um erro importar um modelo de outro lugar. No entanto, a experiência dos países membros da OCDE pode apontar os erros que devem ser evitados. Duas áreas críticas onde muitos países membros da OCDE têm concentrado sua atenção para criar condições para novas reformas são o cultivo de valores compartilhados e explícitos, conforme destacado na Seção 4.1, e a construção a capacidade de liderança, conforme os exemplos acima. As mudanças bem sucedidas nessas áreas criam um ambiente positivo para novas mudanças e fornecem as habilidades e lideranças necessárias para administrar aas mudanças.

As reformas no serviço público canadense desde 2001 mostram como sucessivas reformas podem ser construídas umas sobre as outras (Quadro 4.24). A Lei de Modernização do Serviço Público, lançada em 2001 e aprovada pelo Parlamento em 2005, alterou significativamente as legislações principais que afetam a gestão de recursos humanos: a Lei de Empregos de Serviço Público (2005), a Lei de Administração

Financeira (2005), a nova Lei de Relações de Trabalho do Serviço Público (2005) e a nova Escola de Serviço Público do Canadá (2004). Ela também abrangeu oito grandes reformas não legislativas nas áreas de liderança, remuneração e sistemas de recursos humanos (Scott-Douglas, 2009b). A experiência canadense também ilustra os tipos de estruturas de governança que podem ser colocados em prática para implantar e manter as reformas.

Quadro 4.24. A Renovação do Serviço Público do Canadá (2001-09)

O governo considerou que a reforma do serviço público federal era necessária para tratar a fragmentação de longa data dos papéis e responsabilidades da gestão de recursos humanos, além de modernizar suas práticas de gestão, principalmente por meio do aumento de autoridade e responsabilidade dos vice-ministros pela gestão de recursos humanos em seus departamentos, aumentando a flexibilidade dos gestores na alocação de pessoal, mas preservando o princípio do mérito, reforçando os sistemas de treinamento e melhorando os mecanismos de resolução de disputas.

Na verdade, esta grande reforma foi uma continuação das tentativas anteriores de modernização do serviço público federal, que podem ser rastreadas desde a década de 1960 (Comissão Glassco), mas que se aceleraram na década de 1990. Em 1990, a Instrução Técnica sobre a Renovação do Serviço Público (*White Paper on the Renewal of the Public Service*) foi publicada juntamente com o Primeiro Relatório Anual do Secretário de Conselho Privado (a mais alta autoridade pública no Canadá) e com o plano chamado Serviço Público 2000 (*Public Service 2000* – PS 2000). Uma revisão do programa foi feita em 1995 para identificar as formas mais eficazes e com melhor eficiência de custos para a oferta de programas e serviços. Em 1997, a Iniciativa "La Relève" procurou resolver dois problemas: primeiramente, a redução na satisfação com o emprego e no nível de motivação dos servidores públicos; e em segundo lugar, a baixa capacidade do serviço público de atrair, desenvolver e manter servidores. Ela foi seguida em 1999 pela primeira Pesquisa sobre o Emprego no Serviço Público. As opiniões e experiências com as reformas anteriores convenceram o governo e os servidores públicos seniores de que uma reforma ampla e abrangente era necessária, apesar dos grandes esforços feitos ao longo dos anos para aumentar a capacidade de resposta do serviço público, reduzir custos e implantar métodos modernos de gestão de recursos humanos.

Os resultados esperados da reforma eram, primeiramente, a mudança de um regime baseado em regras e carregado de processos para um de supervisão e valores adequados, baseado no julgamento do complexo conjunto de desempenhos. Em segundo lugar, a meta era implantar uma gestão de recursos humanos mais flexível para aumentar a capacidade do governo de cumprir os seus objetivos. Em terceiro lugar, a reforma visava uma maior transparência para permitir uma fiscalização mais eficiente do setor público pelo Parlamento e aumentar a prestação de contas. Em quarto lugar, uma gestão de recursos humanos mais moderna deveria produzir resultados positivos em matéria de atratividade e produtividade do emprego no setor público.

O Conselho do Tesouro, uma comissão de ministros que serve como conselho de administração do governo, teve total responsabilidade pela reforma. Ela foi apoiada pela Secretaria do Conselho do Tesouro, pela Agência de Recursos Humanos do Serviço Público (como era até então), pelo Centro Canadense de Desenvolvimento Gerencial (como era até então) e pela Comissão de Serviço Público.

Quadro 4.24. A Renovação do Serviço Público do Canadá (2001-09) (continuação)

Uma força-tarefa dedicada, liderada por um vice-ministro sênior destacado para o projeto, foi criada em 2001 e se reportava ao Presidente do Conselho do Tesouro, que tinha total autoridade ministerial. A equipe, formada por especialistas em recursos humanos de todo o governo, era de cerca de 25 pessoas. Dentro de cada departamento, o vice-ministro adjunto responsável pela gestão de recursos humanos era envolvido no planejamento departamental e todos os vice-ministros eram consultados regularmente. Ela também era uma prioridade gerencial importante para o Secretário do Conselho Privado, que é o chefe do serviço público. A força-tarefa foi dissolvida uma vez que a legislação foi aprovada e a implantação foi em grande parte responsabilidade da Agência de Recursos Humanos do Serviço Público.

Quando a reforma foi aprovada, uma nova estrutura de governança foi encarregada de supervisionar a implantação. Uma Comissão de Vice-Ministros para a Renovação de Serviço Público ficou a cargo da assessoria ao Secretário do Conselho Privado para estabelecer uma estrutura estratégica e uma abordagem política. Ela também desenvolve e monitora os planos de ação. Um Comitê Consultivo do Primeiro-Ministro sobre o Serviço Público também foi estabelecido em 2006. Ele visava dar conselhos ao Primeiro-Ministro e ao Secretário do Conselho Privado sobre a renovação do serviço público. Esta nova estrutura é consistente com a nova lógica de gestão de recursos humanos no Canadá. Por um lado, os vice-ministros têm agora a responsabilidade primária e a obrigação de prestar contas da gestão de sua força de trabalho. Por outro lado, as estruturas de coordenação permitem assistência mútua e coerência geral na reforma.

Havia um conjunto de elementos essenciais para a reforma da Lei de Modernização do Serviço Público:

- o papel do Conselho do Tesouro como empregador do serviço público foi consolidado;
- o papel da Comissão de Serviço Público como guardiã do princípio de mérito foi reafirmado e reforçado, mantendo autoridade exclusiva sobre o pessoal, realizando investigações e auditorias e se reportando ao Parlamento (a maior parte das suas funções operacionais foi transferida para a Agência de Recursos Humanos do Serviço Público);
- todas as responsabilidades pelos servidores foram delegadas da Comissão de Serviço Público para os vice-ministros;
- os recursos e responsabilidades para o treinamento e aprendizado foram amplamente consolidados na nova Escola Canadense de Serviço Público e seu mandato foi ampliado para além dos níveis seniores do serviço público;
- um novo comitê de governança interna formado por vice-ministros para gerir a gestão de recursos humanos dentro do governo e um novo tribunal de resolução de disputas entraram em vigor (com serviços de mediação aumentados).

Quadro 4.24. A Renovação do Serviço Público do Canadá (2001-09) (continuação)

Além disso, houve reformas não legislativas específicas em áreas como classificação, política de compensação, política de aprendizagem, código de valores e ética, política de termo de trabalho e as políticas e práticas de recrutamento. Ferramentas de gestão também foram desenvolvidas para permitir/incentivar a adoção das reformas por ministério setorial específico. Os ramos do governo foram incentivados a adotar planos integrados para gerir a reforma de forma rigorosa. A metodologia de recrutamento foi totalmente reformulada, visando particularmente atingir públicos específicos em termos de habilidades. Planos de desenvolvimento dos empregados foram implantados, incluindo treinamento, gestão de talentos e programas de gestão por desempenho. Finalmente, ferramentas baseadas na Internet foram desenvolvidas para facilitar a alocação coletiva dos servidores e a padronização das descrições de trabalho/qualificação.

A estrutura de governança é completada por um conjunto de instrumentos destinados à avaliação contínua da reforma e os seus resultados. Pesquisas com os servidores dos serviços públicos são realizadas regularmente e o estado da legislação e sua implantação são avaliados regularmente. O Secretário do Conselho Privado estabelece um relatório anual de acompanhamento do progresso e define as prioridades para sustentar o desempenho.

Fonte: Scott-Douglas, R. (2009b), "Administração Pública: os processos de reforma. O ponto de vista de um praticante sobre a estrutura, os níveis e as condições de sucesso para a reforma administrativa", estudo encomendado pela OCDE-GOV, estudo inédito.

Ao sequenciar as reformas, o Brasil deve começar a pôr em prática as bases necessárias para uma gestão de recursos humanos efetiva antes de tentar outras reformas. Desenvolver um sistema de planejamento de força de trabalho e uma estrutura de prestação de contas dos gestores são passos essenciais nesse sentido. Isso ajudará a começar a mudança do foco nos insumos para uma gestão de recursos humanos mais estratégica, ao mesmo tempo em que as capacidades de gestão de recursos humanos no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e nos ministérios setoriais são reforçadas.

Reformar o sistema de carreiras e desenvolver um sistema de classificação profissional são tarefas essenciais que exigirão uma preparação cuidadosa em termos de análise técnica e de gestão das partes interessadas. No entanto, tais reformas são essenciais e provavelmente devem ser aplicadas gradualmente durante vários anos, como tem sido feito, por exemplo, na França, com a fusão dos corpos. O risco é que isto dá aos grupos de interesse oportunidades para minar a reforma ou alterá-la em seu favor. Uma alternativa é uma mudança completa do sistema como a que ocorreu na Espanha em 1984, mas esta opção pode ser menos realista, considerando-se a importância do sistema de carreiras no Brasil.

A formação e as competências devem ser igualmente abordadas no início e no Brasil tem feito um bom começo neste sentido. As competências e o desenvolvimento de liderança para os gerentes seniores devem ter prioridade. A formação para fortalecer a capacidade dos gerentes setoriais e do pessoal de recursos humanos também deve ser priorizada.

O Brasil não deve tentar implantar uma gestão por desempenho altamente sofisticada ou sistemas de gestão de competências nesta fase. A implantação deve ser sequenciada para construir a capacidade necessária de forma gradual. A construção da gestão por desempenho e do sistema de competências deve ser usada como uma oportunidade para melhorar a colaboração com os ministérios, estabelecendo assim a base para a delegação de mais responsabilidades no futuro. O planejamento da força de trabalho também oferece oportunidades de construir a colaboração e desenvolver a capacidade dentro dos ministérios.

Melhorar o sistema de recrutamento será mais fácil se as competências estiverem em vigor. O desenvolvimento de perfis de trabalho também seria valioso para melhorar o recrutamento.

Melhorar a gestão dos gerentes seniores também deve ser abordado numa fase inicial, embora esta possa ser uma questão sensível. Reformas nos moldes recomendados neste relatório enviariam um sinal importante sobre os valores que poderiam ajudar a construir o apoio para outras reformas.

Outro ponto importante é que a atenção dos agentes foca apenas em algumas reformas ao mesmo tempo. Os reformadores deveriam fazer esforços especiais para esclarecer as metas específicas de uma reforma antes de desenvolver um catálogo de reformas a serem priorizadas de acordo com as metas definidas.

Manutenção das reformas

Como observado anteriormente, avaliação, informação e supervisão do alto nível e órgãos independentes são ferramentas-chave para rastrear o progresso e sustentar as reformas. A prática canadense de um relatório anual público publicado pelo Comitê Consultivo do Primeiro-Ministro sobre o Serviço Público é um exemplo (Quadro 4.25).

Em alguns países, organizações independentes e permanentes foram estabelecidas para garantir que a liderança da reforma seja sustentada ao longo do tempo. Estudos de caso comparativos entre o desempenho de tais organizações destacam algumas das características que parecem ser necessárias para garantir a capacidade destas de ajudar a sustentar as reformas (ver Quadro 4.26).

É importante notar que o conceito de uma organização líder da reforma não implica que a reforma deve ser totalmente centralizada e de cima para baixo. Os órgãos centrais e ministérios setoriais têm papéis distintos e complementares. Os órgãos centrais devem gerenciar as questões estratégicas e fornecer supervisão e acompanhamento do progresso, enquanto que a responsabilidade pela implantação deve ser transferida para os ministérios setoriais com o apoio adequado do centro.

Quadro 4.25. Canadá: Reportando o progresso da renovação do serviço público

Comitê Consultivo do Primeiro-Ministro sobre o Serviço Público, composto por experientes especialistas independentes, faz recomendações para áreas relacionadas à renovação do serviço público no Canadá e o progresso global é relatado pelo Secretário do Conselho Privado em seus relatórios anuais para o Primeiro-Ministro. Estes dois relatórios são estreitamente ligados. O relatório do Comitê Consultivo do Primeiro-Ministro está estruturado em quatro grandes áreas para a renovação.

Planejamento: Fornece uma compreensão clara das competências e conhecimentos necessários para cumprir os objetivos de negócio dos departamentos no presente e no futuro. Ele considera que o planejamento de negócios e de recursos humanos tem que seguir de mãos dadas. Sem isso, o recrutamento e o desenvolvimento de servidores serão em grande parte customizados e de curto prazo.

Recrutamento: Recrutar os melhores talentos possíveis para o serviço público é indispensável para uma capacidade de longo prazo de atender os canadenses com excelência. O recrutamento foca na substituição de aposentados e na resposta às crescentes demandas em áreas como segurança e saúde. A abordagem é a contratação direta pelos departamentos, especialmente de universitários recentemente formados para posições indeterminados.

Desenvolvimento dos servidores: O desenvolvimento dos servidores públicos como dirigentes, gerentes, profissionais e servidores com poderes é fundamental para uma instituição de alto desempenho. Esse desenvolvimento ocorre no contexto de uma atenção especial à avaliação do desempenho e gestão de talentos.

Infraestrutura adequada: Corrigir as deficiências e ferramentas do sistema requer uma melhoria da governança dos recursos humanos, simplificando os relatórios e garantindo que o básico de áreas como alocação de servidores e sistemas de informação funcione muito melhor. O relatório do Comitê define os compromissos específicos acordados para o ano anterior, após consulta com a comunidade vice-ministros (chefes dos ministérios) e o progresso e resultados para cada compromisso.

Fonte: Governo do Canadá, Gabinete do Comitê Privado, *www.pco-bcp.gc.ca*, consultado em agosto de 2009; e OCDE (2009i), "Apoiando a Mudança Administrativa: Grécia", *Instrução Técnica H6*, trabalho inédito.

Quadro 4.26. Características associadas com o sucesso de organizações independentes e permanentes na manutenção das reformas

Primeiramente, a organização que conduz a reforma tem de estar intimamente ligada ao líder político. Um estudo de caso coreano mostra que as reformas conduzidas por organizações ligadas ao Gabinete Presidencial estão progredindo melhor do que aquelas sob o controle dos ministérios e até mesmo do Primeiro-Ministro. Na França, o RGPP é monitorado pela Secretaria Geral do Governo (*Secretariat général du gouvernement* – SGDN), um escritório considerada a cabeça de toda a administração pública e se reporta diretamente ao Primeiro-ministro (que é nomeado pelo Presidente).

Em segundo lugar, a organização que conduz a reforma deve ser permanente. Na Coréia, a única organização que apoiava a reforma e que não era permanente falhou na implantação da reforma. Na Bélgica, o Departamento de Recursos Humanos e Organização é transversal e garante a reforma Copérnico.

Em terceiro lugar, a organização que conduz a reforma deve ser responsável apenas por conduzir a reforma. Há uma relação de troca. Por um lado, a organização que lidera a reforma deve ter sob seu controle a maior parte das alavancas necessárias para realmente implantar as reformas. Por exemplo, o SGDN francês é responsável pelo desenho do conjunto completo das administrações centrais e da concepção de todos os procedimentos importantes e é a entidade capaz de gerenciar todas as mudanças de variáveis necessárias para implantar o RGPP. Por outro lado, as organizações responsáveis por múltiplas tarefas, sejam outras reformas ou a gestão diária das operações da burocracia pública, podem deixar de focar sua atenção na gestão da reforma. Isso não significa necessariamente que uma organização deve ser responsável por reformar uma ferramenta de gestão pública. A organização deve ser responsável pela gestão e implantação de uma reforma ampla que envolve muitas variáveis (por exemplo, carreiras, gestão por desempenho, liderança, etc.) para atingir seus objetivos.

Em quarto lugar, a organização que conduz a reforma deve ter equipes flexíveis com responsabilidades que não muito restritas para maximizar a flexibilidade organizacional. Organizações burocráticas são obviamente mal adaptadas para gerir a mudança. E é por isso que, em alguns casos, novas organizações específicas podem ter bastante sucesso na implantação de reformas. Enquanto elas podem ser inicialmente impotentes devido à sua juventude, elas podem projetar e implantar a reforma com sucesso se conseguirem se organizar rapidamente, pois são projetadas para a reforma e não são desviadas por metas alternativas, tarefas e restrições organizacionais.

Em quinto lugar, a organização que conduz a reforma deve ser capaz de envolver não só os servidores públicos, mas também as pessoas provenientes de outros sectores da economia e da sociedade.

Fonte: Estudo comparativo realizado pela OCDE/Centro de Política da Coréia (2008), citado em OCDE (2009i), "Apoiando a Mudança Administrativa: Grécia", *Instrução Técnica H6*, trabalho inédito.

4.4. Conclusões gerais

O governo federal do Brasil deve ser elogiado por suas realizações no sentido de garantia do mérito, continuidade e imparcialidade na gestão dos seus agentes públicos. Estes são valores que parecem ter se enraizado na cultura de gestão dos servidores do governo federal. Com esses requisitos básicos preenchidos, é razoável adicionar novos elementos, como desempenho e eficiência, aos valores essenciais tradicionais. Estes elementos foram introduzidos por meio de sucessivas ondas de reformas que criaram confusão a respeito de valores essenciais. Os processos baseados em regras que têm asseguraram conquistas com os valores essenciais tradicionais também criaram efeitos negativos e incentivos perversos contrários aos valores essenciais, como atitudes corporativistas e a fragmentação criada pela evolução do sistema de carreiras.

Uma definição global de novos valores e a concepção de reformas concretas para trazê-los à vida sem minar os valores essenciais deve, assim, ser um foco prioritário para o governo. As áreas prioritárias para alinhar os valores essenciais à gestão do pessoal serão a modernização das práticas de recrutamento, as reformas para aumentar a flexibilidade na estrutura do emprego e carreiras e a gestão por desempenho dos servidores.

Manter os valores essenciais tradicionais na gestão diária do pessoal, no entanto, será fundamental para garantir a sustentabilidade das reformas e a boa governança do sistema de gestão de recursos humanos. Isso vai exigir atenção e um acompanhamento rigoroso da influência das mudanças no cotidiano das práticas de gestão de recursos humanos e nos valores novos e tradicionais. Será também necessário reforçar o quadro de integridade para desenvolver medidas preventivas, aumentar a sensibilização para questões de ética no serviço público e abordar os riscos. Estes aspectos serão desenvolvidos na próxima *Revisão por Pares da OCDE da integridade no governo federal do Brasil* (em breve). Trabalhar baseado nos valores essenciais será fundamental para dar sentido às reformas da gestão dos recursos humanos em geral. A implantação efetiva das reformas de gestão de recursos humanos, no entanto, demandará o fortalecimento das estratégias de implantação da reforma.

Hoje, o sistema de gestão de recursos humanos no Brasil é moldado por uma vontade muito forte e justificada de garantir a imparcialidade, o mérito e a continuidade na gestão do serviço público, dadas as sucessivas tentativas fragmentadas de modernização. Nos últimos anos, a ambição do governo tem se limitado a fazer adaptações em vez de reformas, talvez de forma adequada, dadas as rupturas criadas pelas reformas anteriores. Esses ajustes, no entanto, parecem carecer de foco estratégico e coerente e isso pode enfraquecer a sua eficácia.

Desenvolver uma visão sobre o tipo de serviço público que se deseja para o futuro, desenhando formas de usar a reforma ou adaptação da gestão de recursos humanos para se adaptar a esta visão e definir os passos para alcançar essa visão será necessário para fazer progressos na gestão de recursos humanos. Criar um sentido dos desafios enfrentados no serviço público e, possivelmente, organizar debates sobre estas questões com as várias partes interessadas irá ajudar o governo a construir a base para as reformas necessárias. A propriedade da reforma será construída envolvendo os principais interessados – o próprio governo, legislativo, servidores públicos, servidores públicos aposentados, sindicatos e sociedade em geral – nas fases de concepção e planejamento. Também será necessário identificar os vencedores e perdedores e formas de compensar os

perdedores e provavelmente estabelecer processos e instituições para acompanhar as reformas ao longo do tempo para assegurar a sua sustentabilidade, analisar os sucessos e fracassos e se basear neles para ajustar as reformas ao longo do tempo.

A capacidade de implantar as reformas também vai exigir reforçar o corpo de gestão de recursos humanos. O desafio para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é desenvolver e manter a capacidade de planejamento estratégico e reforma da gestão de recursos humanos. O governo pode querer criar um órgão único para gerir os recursos humanos no governo. Essa mudança, no entanto, requer mudanças preliminares na estrutura e cultura da SRH e da SEGES, dado que a SRH é atualmente absorvida pelas negociações sobre carreiras e com os sindicatos e seu papel de administração da folha de pagamento, e o papel da SEGES na gestão de recursos humanos é direcionado às negociações individuais com ministérios e agências sobre a quantidade de pessoal. Há uma necessidade clara de um órgão de gestão de recursos humanos mais forte, com maior capacidade, que gere evoluções na cultura de gestão de recursos humanos para que ela seja vista e conduzida de forma totalmente profissional ao diferenciar (inclusive por meio de diferentes subunidades) entre os papéis essenciais do órgão central de gestão de recursos humanos numa administração moderna, incluindo: *i)* o processo de negociação com os sindicatos; *ii)* a elaboração das reformas e estruturas de prestação de contas para os gestores e unidades de gestão de recursos humanos; *iii)* o diálogo estratégico de longo prazo sobre a gestão de recursos humanos com ministérios setoriais e agências quanto ao planejamento estratégico de suas forças de trabalho e a implantação de mudanças nas suas unidades de gestão de recursos humanos; *iv)* a gestão das indenizações e salários; *v)* a gestão dos gestores.

Os gerentes existentes na gestão de recursos humanos não têm a formação e experiência na área dado que o foco de seu trabalho tem sido amplamente as questões operacionais. Falta às unidades de gestão de recursos humanos nos ministérios setoriais a capacidade de gestão e competência suficientes para assegurar a realização dos benefícios esperados a partir de delegação de poderes e do diálogo estratégico de longo prazo da gestão de recursos humanos. A gestão de recursos humanos se beneficiaria de uma abordagem de competências para a sua gestão e os servidores de nível intermediário que venham a subir futuramente para o alto nível na gestão de recursos humanos devem ter oportunidades de desenvolvimento neste sentido. Eles poderiam constituir um exemplo teste da nova gestão de carreira sem necessariamente criar mais uma carreira.

Finalmente, a construção de um diálogo estratégico de longo prazo com os ministérios setoriais e agências é necessária, mas levará tempo e exigirá que o corpo central de gestão de recursos humanos que se estabeleça como líder da gestão de recursos humanos construída pelo diálogo. É impossível para o corpo de gestão de recursos humanos central implantar todas as mudanças envolvidas nas reformas futuras com o mesmo nível de dados e controle de processos que usa nas diferentes áreas da gestão de recursos humanos hoje. Isso exigiria muito trabalho, esforço e pessoal e seria contraproducente. Os esforços de reforma têm que ser construídos sobre uma nova relação entre o corpo central de gestão de recursos humanos e os ministérios setoriais, que pode ser encarnado em uma estrutura de prestação de contas de gestão, como as desenvolvidas em vários países membros da OCDE.

Notas

1. Os 22 000 cargos DAS são cargos em diferentes níveis da hierarquia, incluindo cargos administrativos seniores e superiores. Uma parte é reservada para os servidores públicos nos quatro níveis inferiores, mas, por outro lado, a nomeação de pessoas que não sejam servidores públicos não é possível. O processo de nomeação é deixado ao total critério da autoridade recrutante.

2. Tecnicamente falando, uma emenda à Constituição de 1998 diz que em alguns casos especiais (supressão do cargo, mau desempenho), os servidores públicos podem ser demitidos, mas a implantação da legislação não foi realmente estabelecida (ver Capítulo 3).

3. Um novo quadro de emprego foi proposto em 1998 pela Emenda Constitucional nº 19, mas não foi aprovado pelo Congresso.

4. Nos países da Europa central e oriental também é possível encontrar uma grande diversidade de acordos e capacidade de gestão de serviços civis. Por exemplo, na Eslováquia e na República Tcheca a capacidade gerencial atual é fraca visto que o gabinete de serviço civil foi abolido nos dois países. Ao contrário, a Lituânia e uma pequena extensão da Letônia desenvolveram e mantiveram estruturas centrais estáveis de gestão do serviço civil, capazes desde a ascensão à União Européia em 2004. Para maiores detalhes, ver OCDE (2009f).

5. Este parágrafo e os dois seguintes foram retirados de OCDE (2009h).

6. A discussão das fases da reforma é retirada de OCDE (2009i).

7. Para uma discussão de parceria social ver O'Donnell, R. (2001); O'Donnell, R. (2008); O'Donnell, R. e D. Thomas (2006); Teague, P. (2002).

Bibliografia

Abrucio, Fernando Luiz (2007), "Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas", *Revista de Administração Pública*, junho, Edição Especial Comemorativa 1967-2007, pp. 67-86.

Almeida Fortis, M.F. de (2007), "A Caminho de um Governo Orientado por Resultados: A Administração Pública Brasileira está Pronta para Introduzir os Mecanismos de Desempenho no Sistema de Orçamento?" (*Towards Results-oriented Government: Is Brazilian Public Administration Prepared for Introducing Performance Mechanisms in the Budget System?)*, artigo apresentado no OECD Global Forum on Governance: Modernising Government: Strategies and Tools for Change, Rio de Janeiro, 22 a 23 de outubro, *www.oecd.org/dataoecd/0/46/39612254.pdf.*

Alston, L.J., M.A. Melo, B. Mueller, C. Pereira (2006), "Instituições Políticas, Processo de Elaboração de Políticas e Resultados Políticos no Brasil" (*Political Institutions, Policy making Process and Policy Outcomes in Brazil*), *Research Network Working Papers*, R-509, Banco Interamericano de Desenvolvimento, *www.iadb/res.*

Amaral, Helena Kerr do (2006), "Desenvolvimento de competências de servidores na administração publica brasileira", *Revista do Serviço Público*, ENAP, Vol. 57, No. 4 out-dez, pp. 549-563.

Armstrong, Michael (2001), "Guia de Gestão de Recursos Humanos na Prática" (*A Handbook of Human Resource Management Practice)*, Kogan Page, Londres.

Australian Public Service Commission (n.d.), *www.apsc.gov.au*, e *www.apsc.gov.au/ses/index.html*, consultado em agosto de 2009.

Australian Public Service Commission, (1999), "Lei do Serviço Público de 1999" (*Public Service Act 1999*), *www.apsc.gov.au/publications/legislation.htm*, consultado em dezembro de 2009.

Australian Public Service Commission (2009), "Faça do Jeito Certo – Guia de Recrutamento para Gerentes" (*Get it Right – A Recruitment Kit for Managers*), *www.apsc.gov.au/getitright/index.html*, consultado em dezembro de 2009.

Baraldi, Solange (2005), "Negociação coletiva em saúde: uma visão geral sobre o tema e suas características na administração pública no Brasil e em outros países", *Observatório de Recursos Humanos em Saúde*, Universidade de Brasília, *www.observarh.org.br/resp.*

Barzelay, M. e E. Shvets (2004), "Melhorando as Práticas de Planejamento e Entrega da Estratégia Centrada em Projetos: o Caso do Brasil na Prática" (*Improving the Practices of Project-Centred Strategic Planning and Delivery: the Case of Brazil in Action*), artigo apresentado na conferência Generation Reform in Brazil and Other Nations, organizada pela International Public Management Network e pela Escola

Brasileira de Administração Pública e Empresa, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 17 a 19 de novembro de 2004.

Belgian Federal Government (n.d.), site sobre os Servidores, *www.fedweb.belgium.be/fr*.

Beltrão, K, S. Sugahara, F. Peyneau, J.L. Mendonça (2005), "Mobilidade dos Servidores Públicos Federais: diferenças entre os poderes", texto para discussão No. 1088, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, IPEA, Rio de Janeiro.

Bender, S. e R. Fernandes (2006), "Gastos Públicos com Pessoal: Uma Análise de Emprego e Salário no Setor Público Brasileiro no Período 1992-2004", ANPEC, Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, anais do 34° Encontro Nacional de Economia, No. 134, *http://ideas.repec.org/p/anp/en2006/134.html.*

Bernardi, M., e T. Guimarães (n.d.), "Empreendedores Públicos: uma experiência de gestão estratégica de pessoas na Administração Pública do Governo do Estado de Mina Gerais", inédito.

Bhatt, Farha (2001), "Reforma da Gestão da Remuneração e Desempenho" (*Pay and Performance Management Reform*), apresentação, UK Cabinet Office.

Blondal, J., C. Goretti, e J.K. Kristensen (2003), "Orçamento no Brasil" (*Budgeting in Brazil*), *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3, No. 1, OCDE, Paris.

Bognador, Vernon (2001), "Reforma do Serviço Civil: Uma Crítica" (*Civil Service Reform: A Critique*), *The Political Quarterly Publishing*, Blackwell Publishers, pp. 291-299.

Bonturi, Marcos (2002), "O Sistema de Pensões Brasileiro: Reformas Recentes e Mudanças à Frente" (*The Brazilian Pension System: Recent Reforms and Challenges Ahead*), *OECD Economics Department Working Papers*, No. 340, OCDE, Paris.

Boxall, Peter and John Purcell (2003), "Estratégia e Gestão de Recursos Humanos" (*Strategy and Human Resource Management)*, Palgrave Macmillan, Hampshire e Nova Iorque.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2007), "Burocracia Pública e Classes Dirigentes no Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 28 9-30, junho, *www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=2413.*

Bruton, Desmond, e Pietro Masci (eds) (2005), "Sistemas de Pensão Variável: Reformas no Caribe" (*Workable Pension Systems: Reforms in the Caribbean)*, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco de Desenvolvimento do Caribe.

Bueno de Azevedo, C. e M.R. Loureiro (2003), "Carreiras Públicas em uma Ordem Democrática: entre os modelos burocrático e gerencial", *Revista do Serviço Público*, Vol. 54, No. 1 jan-mar, pp. 47-61, Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Cardoso, F.H. e E. Graeff (2008), "Liderança Política e a Reforma Econômica: A Experiência Brasileira no Contexto da América Latina" (*Political Leadership and Economic Reform: The Brazilian Experience in the Context of Latin America), Working Paper No. 38*, Banco Mundial, Comissão de Crescimento e Desenvolvimento.

Carvalho Duarte, Bruno de (2005), "Análise da Evolução das Despesas com Pessoal do Governo Federal e do Ministério da Saúde, 1995-2003", *Observatório de Recursos Humanos em Saúde*, Universidade de Brasília, *www.observarh.org.br/nesp.*

Chartered Institute of Personnel and Development (CIPD) (2008), "Ficha sobre 'Competências e Estruturas de Competência'" (*Factsheet on 'Competency and Competency Frameworks*), escrito por Clare Hogg da Helios Associates Ltd. e atualizada pelos servidores da CIPD, *www.cipd.co.uk/default.cipd*.

Christensen, T. e P. Laegrid (2007), "A Abordagem Global da Reforma do Setorr Público" (*The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*), *Public Administration Review*, Vol. 67, No. 6, novembro-dezembro, The American Society for Public Administration, pp. 1059-1099.

Civil Service Pensions (2007), "Escolhas de Regimes de Pensão: Nuvos ou Parceria" (*Pension Choices: Nuvos or Partnership*), *www.civilservice-pensions.gov.uk.*

Civil Service Pensions (2008), "Parceria – Visão Geral" (*Partnership – An Overview*), *www.civilservice-pensions.gov.uk.*

Clergot, Philippe (2008), "Implantação do Conselho de Modernização das Decisões de Políticas Públicas de Recursos Humanos" (*HR Implementation of Public Policy Modernisation Council Decisions*), apresentação feita na reunião anual do Grupo de Trabalho de Gestão Administrativa e Trabalho Público da OCDE, 4 de dezembro.

Costa, R. e M. Waissbluth (2007), "Três Anos do Sistema de Gestores Seniores no Chile: Balanço e Perspectivas" (*Tres Años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectivas*), texto para discussão no Libertad y Desarrollo Consortium, Santiago, Chile.

Curristine, Teresa (2005), "Desempenho do Governo: Lições e Desafios" (*Government Performance: Lessons and Challenges*), *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, No. 1, OCDE, Paris.

Dias, Guilherme, (2002), "A Política de Recursos Humanos na Gestão", Coleção Gestão, Brasília.

Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (n.d.), *www.fonction-publique.gouv.fr*, consultado em setembro de 2009.

EIPA/Berenschot, B.V. (1998), "O Serviço Público Sênior: Uma Comparação do Desenvolvimento Pessoal para os Gerentes de Alto Nível em Quatorze Países Membros da OCDE" (*The Senior Civil Service: A Comparison of Personnel Development for Top Managers in Fourteen OECD Member Countries)*, EIPA, Maastricht.

Farnham, David e Sylvia Horton (2002), "Estruturas de Competências de Gestão de Recursos Humanos no Serviço Civil Britânico" (*HRM Competency Frameworks in the British Civil Service*), Capítulo 3 em Sylvia Horton, Annie Hondeghem e David Farnham (eds.), European Group of Public Administration (autor corporativo) (2002), "Gestão de Competências no Setor Público: Variações Europeias no Assunto" (*Competency Management in the Public Sector: European variations on a theme), International Institute of Administrative Science Monographs*, Vol. 19, IOS Press, Amsterdã.

Foguel, M., I. Gill, R. Mendonça, R. Paes de Barros (2000), "A Lacuna Salarial entre o Setor Privado e o Público no Brasil" (*The Public-Private Wage Gap in Brazil*), texto para discussão No. 754, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, IPEA.

Gaetani, Francisco e B. Heredia (2002), "A Política Econômica da Reforma do Serviço Público no Brasil: Os Anos Cardoso" (*The Political Economy of Civil Service Reform in Brazil: The Cardoso Years)*, documento preparado para a *Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo*.

Gaetani, Francisco (2002), "Mudanças nas Políticas de Administração Pública no Brasil: 1995-1998" (*Public Management Policy Change in Brazil: 1995-1998)*, artigo apresentado no 7° International Congress of CLAD on Reform of the State and Public Administration, Lisboa, Portugal, 8 a 11 de outubro, *www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceriros-Papers/05Gaetani_tere.pdf.*

Gaetani, Francisco (2008), "Debatendo as Políticas de Administração Pública Dentro do Contexto da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico: Notas sob uma Perspectiva Brasileira" (*Debating Public Management Policies within Organisation for Economic Co-operation and Development Context: Notes from a Brazilian Perspective)*, artigo apresentado no 13° Congresso Internacional do CLAD sobre Reformas do Estado e Administração Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 a 7 de novembro, *www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/gaetafran.pdf.*

General Directorate for State Modernisation (DGME) (n.d.), *www.modernisation.gouv.fr/dgme/missions/index.html*, consultado em setembro de 2009.

Goldsworthy, Diana (2009), "Melhorando a Carreira de Gestor Público" (*Improving the Public Management Career*), relatório para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, janeiro, Governo Federal do Brasil.

Government of Canada, Privy Council Office (n.d.), *www.pco-bcp.gc.ca*, consultado em agosto de 2009.

Governo Brasileiro, Ministério da Previdência Social e OECD (2003), "Registro Sumário da Reunião" (*Summary Record of the Meeting*), conferência sobre os Regimes de Pensão para os Servidores Públicos e Fundos de Pensão, Brasília, Brasil, 1 a 2 de outubro, *www.oecd.org/dataoecd/33/60/25823956.pdf.*

Governo Brasileiro (n.d.), *www.brasil.gov.br/governo_federal/estrutura/ministerios*.

Governo de Minas Gerais (2008), Portfólio: Modelo de Gestão do Empreendedor Público, Governo de Minas Gerais, Brasil.

Guimarães de Souza, I.B. e M. Soares Bugarin (2005), "Negociação Salarial dos Servidores Públicos Federais: uma análise sob a ótica de economia política positiva", anais do 33° Encontro Brasileiro de Economia, No. 054, ANPEC – Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, *www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A054.pdf.*

Heikkinen, Jani (2009), "O Emprego no Serviço Público do Brasil" (*Brazil Public Service Employment*), Diretoria de Governança e Desenvolvimento Territorial da OCDE, inédito.

Heredia, B. e B.R. Schneider (2003), "A Política Econômica da Reforma Administrativa nos Países em Desenvolvimento" (*The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries*) em Heredia, B. e B.R. Schneider (eds), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Lynne Reinner Publishers.

Holbeche, Linda (2002), "Alinhando os Recursos Humanos e a Estratégia de Negócios" (*Aligning Human Resources and Business Strategy)*, Butterworth-Heinemann, Oxford.

Hondeghem, Annie (2002), "Gestão por Competências: O Estado da Arte no Setor Público" (*Competency Management: The State of the Art in the Public Sector)*, Capítulo 12 em Sylvia Horton, Annie Hondeghem e David Farnham (eds.), European Group of Public Administration (autor corporativo) (2002), *Competency Management in the Public Sector: European Variations on a Theme, International Institute of Administrative Science Monographs*, 19, IOS Press, Amsterdã.

Hondeghem, Annie e Miriam Parys (2002), "Gestão por Competências na Bélgica: Os Governos Federal e Flamengo em Movimento" (*Competency Management in Belgium: The Flemish and Federal Governments on the Move*), Capítulo 4 em Sylvia Horton, Annie Hondeghem and David Farnham (eds.), European Group of Public Administration (autor corporativo) (2002), "Gestão de Competências no Setor Público: Variações Europeias no Assunto" (*Competency Management in the Public Sector: European Variations on a Theme), International Institute of Administrative Science Monographs*, Vol. 19, IOS Press, Amsterdã.

Horton, Sylvia, Annie Hondeghem e David Farnham (eds.), European Group of Public Administration (autor corporativo) (2002), "Gestão de Competências no Setor Público: Variações Europeias no Assunto" (*Competency Management in the Public Sector: European Variations on a Theme), International Institute of Administrative Science Monographs*, Vol. 19, IOS Press, Amsterdã.

Huerta Melchor, O (2006), "Entendendo os Agentes Internacionais de Transferência Política: O Caso da OCDE e da Reforma Administrativa Mexicana" (*Understanding International Agents of Policy Transfer: The Case of the OECD and Mexican Administrative Reform*), Tese de Doutorado, University of York, York, Reino Unido.

Huerta Melchor, O. (2008), "Gerindo as Mudanças nos Governos da OCDE: Uma Estrutura Introdutória" (*Managing Change in OECD Governments: An Introductory Framework*), *Papers da OCDE sobre Governança Corporativa*, No. 12, OCDE, Paris.

Huselid, M., B. Becker e B. Richard (2009), "O Scorecard da Força de Trabalho: Gerindo o Capital Humano para Executar a Estratégica" (*The Workforce Scorecard: Managing Human Capital to Execute Strategy)*, citado em Risher, Howard (2009), "Planejando Recompensas e Salários" (*Planning Wage and Salary).*

Inspection Générale des Finances (2009), "Relatório sobre os bônus coletivos (comparações internacionais)" (*Rapport sur l'intéressement collectif (comparaisons internationales)*, abril, França.

IPEA (2009), *Emprego Público no Brasil: Comparação Internacional e Evolução*, 30 de março.

Irish Civil Service Performance Verification Group (n.d.), *www.cspvg.gov.ie/towards-2016-agreement/section-33-performance-verification-process*, consultado em setembro de 2009.

Irish Government (2004), "Regulando Melhor: Uma Instrução Técnica do Governo para Definir Seis Princípios de Boa Regulação" (*Regulating Better, A Government White Paper Setting Out Six Principles of Better Regulation), www.betterregulation.ie.*

Ketelaar, A., N. Manning, e E. Turkisch. (2007), "Arranjos Baseados no Desempenho para os Servidores Públicos Seniores: As Experiências da OCDE e de Outros Países" (*Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants: OECD and Other Country Experiences*), *Papers da OCDE sobre Governança Corporativa*, 2007/5, OCDE, Paris.

Ladi, Stella (2005), "O Papel dos Especialistas no Processo de Reforma da Grécia" (*The Role of Experts in the Reform Process in Greece*), *West European Politics*, Vol. 28, No. 2, Routledge, pp. 279-296.

Longo, F. e C. Ramió (eds) (2008), "A Profissionalização do Serviço Público na América Latina" (*La Profesionalización del Servicio Público en América Latina*), *Fundació CIDOB*, Barcelona.

Marconi, Nelson (2003), Diagnóstico do Sistema de Serviço Civil do Governo Federal no Brasil, artigo apresentado no 8° International Congress of CLAD on Reform of the State and Public Administration, Panama, 28 a 31 de outubro. *http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047409.pdf.*

Marconi, N., L. Carrillo e C.H. Cavalieri (2004), "Remuneração dos Gestores Seniores no Setor Público – Uma Análise dos Países da América Latina" (*Remuneration of Senior Managers in the Public Sector – An Analysis of the Latin American Countries*), pesquisa conduzida pelo CLAD a pedido do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Marconi, Nelson (2004), "A Lacuna entre as Recompensas Públicas e Privadas e a Determinação de Recompensas no Setor Público" (*Gap Between Public and Private Wages and Wages Determination in the Public Sector*), *Revista de Economia Política*, Vol. 24, No. 2(94), abril/junho.

Marconi, Nelson (2009), "Uma Radiografia do Emprego Publico no Brasil: Análise e Sugestões de Politicas,", inédito.

Matheson, A., G. Scanlan, e R. Tanner (1996), "Gestão Estratégica no Governo: Estendendo o Modelo de Reforma da Nova Zelândia" (*Strategic Management in Government: Extending the Reform Model in New Zealand)*, OCDE, Paris, *www.oecd.org/dataoecd/12/10/1902913.pdf.*

Matheson, A., B. Weber, N. Manning e E. Arnould (2007), "Estudo sobre o Envolvimento Político da Equipe Sênior e a Delineação de Responsabilidade entre os Ministérios e os Servidores Públicos Seniores" (*Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants*), *Papers da OCDE sobre Governança Corporativa*, 2007/6, OCDE, Paris.

McDonald, Paula (2009), "Planejamento Estratégico para a Força de Trabalho do Serviço Público do Reino Unido" (*Strategic Planning for the UK Public Service Workforce*), apresentação do 5th Regional Meeting of the Working Group on Civil Service and Integrity, OECD –MENA Initiative, Rabat, Marrocos, 16 de junho.

McGregor, Douglas (1960), "O Lado Humano da Corporação" (*The Human Side of the Enterprise)*, McGraw-Hill Education, Edição internacional.

McKinnon, R. (2007), "Previdência Social Dinâmica: Uma Estrutura para Conduzir a Mudança e Ampliar a Cobertura" (*Dynamic Social Security: A Framework for Directing Change and Extending Coverage*), *International Social Security Review*, Vol. 60 2-3/2007, Blackwell Publishing, pp. 149-168.

Medici, André (2004), "A Economia Política da Reforma no Regime de Pensões do Funcionalismo Público Brasileiro" (*The Political Economy of Reform in Brazil's Civil Servant Pension Scheme)*, Technical Note on Pension No. 002, setembro, Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique (2008), "Direção-Geral da Administração Pública e da Função Pública" (*Direction générale de l'administration et de la fonction publique*), DGAFP, França.

Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique (2008a), "Relatório anual do estado da função pública: Políticas e práticas 2007-2008" (*Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Politiques et pratiques 2007-2008*), Vol. 2, Paris.

Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique (2008b), "Análise Comparativa do Diálogo Social nas Administrações Públicas Centrais nos Países Membros da União Europeia" (*Comparative Analysis of the Social Dialogue in Central Public Administrations of the European Union Member States*), *Études et Perspectives*, EIPA, Maastricht.

Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique (2008c), "O Gestor da Alta Administração na Europa: Administração e Condições de Trabalho dos Servidores Públicos Seniores nos Países Membros da União Europeia" (*Top Public Manager in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States*), *Études et Perspectives*, EIPA, Maastricht, *www.dsc.kprm.gov.pl/userfiles/2_Study_on_Senior_Civil_Service(1).pdf.*

Ministério da Previdência Social (2008), "Panorama da Previdência Social Brasileira", Ministério da Previdência Social.

Ministerio do Planejamento, Orçamento e Gestão (2002), A Política de Recursos Humanos na Gestão FHC, Brasília, MP, SEGES.

Ministerio do Planejamento, Orçamento e Gestão (2009a), *Boletim Estatístico de Pessoal*, Vol. 14, No.156, abril.

Ministerio do Planejamento, Orçamento e Gestão (2009b), *Tabela de Remuneração dos Servidores Publicos Federais*, Vol. 47, junho.

Ministerio do Planejamento, Orçamento e Gestão (2009c), *Boletim Estatístico de Pessoal*, Vol. 14, No. 161, setembro, *www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_09/Bol161_set2009.pdf*, consultado em dezembro de 2009.

Moisés, José Álvaro (2007), "Democracia, Confiança Política e Instituições Democráticas (O Caso do Brasil)" (*Democracy, Political Trust and Democratic Institutions (The Case of Brazil*)), artigo apresentado no seminário 'Democracy and Citizens Distrust of Public Institutions in Brazil in Comparative Perspective', Oxford University, junho de 2007.

Moraes, M., T. Silva, e P. Costa (2008) "O mito do inchaço da força de trabalho do Executivo Federal", *Revista Res Publica*, Vol. 7, No. 2, julho-dezembro.

National Academy of Public Administration (1996), "Uma Guia para a Gestão Estratégica Efetiva dos Recursos Humanos" (*A Guide for Effective Strategic Management of Human Resources)*, NAPA's Center for Human Resources Management, Washington, D.C.

National Economic and Social Council (NESC) (1996), "Estratégia no Século 21" (*Strategy into the 21st Century)*, Dublin, NESC.

National Economic and Social Council (NESC) (n.d.), *www.nesc.ie*, consultado em setembro de 2009.

National Performance Review (1993), "Da Faixa Vermelha para os Resultados: Criando um Governo que Trabalha Melhor e Custa Menos" (*From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less)*, relatório dos trabalhos do NPR, Washington, D.C.

New Zealand State Services Commission (n.d.), "Perfil de Competências dos Diretores do Serviço Público da Nova Zelândia" (*New Zealand Public Service Chief Executive Competencies Profile*), *www.ssc.govt.nz/display/document.asp?docid=7477*, consultado em dezembro de 2009.

O'Donnell, R. (2001), "O Futuro da Parceria Social na Irlanda: Um Artigo de Discussão Preparado para o Conselho Nacional de Competitividade" (*The Future of Social Partnership in Ireland: A Discussion Paper Prepared for the National Competitiveness Council)*, National Competitiveness Council, Dublin.

O'Donnell, R. (2008), "O Estado como Parceiro: Construindo o Navio no Mar" (*The Partnership State: Building the Ship at Sea*), em Adshead, M., P. Kirby e M. Millar, "Contestando o Estado: Lições do Caso Irlandês" (*Contesting the State: Lessons from the Irish Case)*, Manchester University Press, Manchester e Nova Iorque.

O'Donnell, R. e D. Thomas (2006), "Parceria Social e o Processo Político" (*Social Partnership and the Policy Process)*, em Healy, S., B. Reynolds e M.L. Collins (eds.), "Política Social na Irlanda: Princípos, Práticas e Problemas" (*Social Policy in Ireland: Principles, Practice and Problems)*, The Liffey Press, Dublin.

OCDE (2000), *Confiança no Governo – Medidas de Ética nos Países Membros da OCDE* (*Trust in Government – Ethics Measures in OECD Member Countries)*, OCDE, Paris.

OCDE (2001), *Liderança no Setor Público para o Século 21* (*Public Sector Leadership for 21st Century)*, OCDE, Paris.

OCDE (2003a), "Conclusões dos Resultados da Pesquisa das Práticas de Gestão do Conhecimento nos Ministério/Departamentos/Agências do Governo Central nos Países Membros da OCDE" (*Conclusions from the Results of the Survey of Knowledge Management Practices for Ministries/Departments/Agencies of Central Government*

in OECD Member Countries), GOV/PUMA/HRM(2003)2, *www.olis.oecd.org/olis/2003doc.nsf/LinkTo/GOV-PUMA-HRM(2003)2*, OCDE, Paris.

OCDE (2003b), "Gerindo a Gestão Sênior: A Reforma do Serviço Civil Sênior nos Países Membros da OCDE" (*Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*), GOV/PUMA(2003)17, OCDE, Paris, *www.oecd.org/dataoecd/58/38/33708901.pdf.*

OCDE (2003c), "Remuneração por Desempenho dos Servidores do Governo: Avaliando as Reformas Entre os Países Membros da OCDE" (*Performance-Related Pay of Government Employees: Assessing Reforms Across OECD Member Countries*), document de base para uma Reunião de Especialistas da OCDE, OCDE, Paris.

OCDE (2003d), "A Modernização e o Novo Executivo Público" (*Modernisation and the New Public Executive*), GOV/PUMA(2003)16, OCDE, Paris, *www.olis.oecd.org/olis/2003doc.nsf/LinkTo/GOV-PUMA(2003)16*.

OCDE (2005a), *Pensões sob Análise 2005: As Políticas Públicas entre os Países Membros da OCDE* (*Pensions at a Glance 2005: Public Policies Across OECD Member Countries)*, OCDE, Paris.

OCDE (2005b), "Tendências das Políticas de Gestão de Recursos Humanos nos Países Membros da OCDE. Uma Análise dos Resultados da Pesquisa da OCDE sobre Gestão Estratégica dos Recursos Humanos" (*Trends in Human Resources Management Policies in OECD Member Countries. An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*), GOV/PGC/HRM (2004)3/FINAL, OCDE, Paris.

OCDE (2005c), *Políticas de Remuneração por Desempenho dos Servidores Públicos* (*Performance-related Pay Policies for Government Employees)*, OCDE, Paris.

OCDE (2005d), *Pesquisas Econômicas da OCDE: Brasil* (*OECD Economic Surveys: Brazil)*, Vol. 2005/2, OCDE, Paris.

OCDE (2005e) *Modernizando o Governo: O Caminho de Avanço* (*Modernising Government: The Way Forward)*, OCDE, Paris.

OCDE (2005f), *Integridade no sector publico: un quadro da avaluação* (*Public Sector Integrity: A Framework for Assessment)*, OCDE, Paris.

OCDE (2006a), "Pesquisa da OCDE sobre a Gestão Estratégica de Recursos Humanos no Governo" (*OECD Survey on Strategic Human Resource Management in Government*), GOV/PGC/PEM(2006)1, OCDE, Paris.

OCDE (2006b), "O Estado do Serviço Público – Resultados Preliminares Baseados na Primeira Análise dos Resultados da Pesquisa da OCDE sobre a Gestão Estratégica de Recursos Humanos no Governo de 2006 e na Comparação dos Empregos no Domínio Público" (*The State of the Public Service – Preliminary Findings Based on a First Analysis of the Results of the 2006 Surveys on Strategic Human Resource Management (HRM survey) and on Comparison of Employment in the Public Domain (CEPD))*, texto para discussão no Grupo de Trabalho de Gestão Administrativa e Trabalho Público da OCDE, 7 a 8 de dezembro, OCDE, Paris.

OCDE (2007a), *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo: Bélgica* (*OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Belgium)*, OCDE, Paris.

OCDE (2007b), *Pensões sob Análise 2007: Políticas Púbicas no Países Membros da OCDE* (*Pensions at a Glance 2007: Public Policies Across OECD Member Countries)*, OCDE, Paris.

OCDE (2007c), "Pensões do Setor Público e o Desafio de uma Setor Público em Envelhecimento" (*Public Sector Pensions and the Challenge of an Ageing Public Service*), *Papers da OCDE sobre Governança Corporativa*, 2007/2, OCDE, Paris.

OCDE (2007d), *Envelhecimento e o Serviço Público: Desafios de Recursos Humanos* (*Ageing and the Public Service: Human Resource Challenges)*, OCDE, Paris.

OCDE (2007e), "Conselheiros Políticos e Servidores Públicos nos Países Europeus" *(Political Advisers and Civil Servants in European Countries), Sigma Paper 38*, SIGMA, OCDE, Paris.

OCDE (2008a), *Irlanda: A Caminho de um Serviço Público Integrado: Análise de Administração Pública da OCDE* (*Ireland: Towards an Integrated Public Service: OECD Public Management Review)*, OCDE, Paris.

OCDE (2008b), *O Estado do Serviço Público* (*The State of the Public Service)*, OCDE, Paris.

OCDE (2008c), "Notas sobre o Perfil de Emprego" (*Note on Job Profiling*), por Maguire, Maria, GOV/PGC/PEM(2008)5, documento de trabalho interno.

OCDE (2008d), "Envelhecimento e as Mudanças nas Entregas do Serviço Público" (*Ageing and Changes in Public Service Delivery)*, GOV/PGC/PEM(2008)7/FINAL, OCDE, Paris.

OCDE (2008e), *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo: Bélgica* (*OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Belgium)*, OCDE, Paris.

OCED (2008f), *Análises da OCDE da Reforma Regulatória: Brasil, Reforçando a Governança para o Crescimento* (*OECD Reviews of Regulatory Reform: Brazil, Strengthening Governance for Growth)*, OCDE, Paris.

OCDE (2008g) "Os Desafios da Gestão de Recursos Humanos para um Governo Multinível" (*The Challenges of Human Resource Management for Multi-level Government*), GOV/PGC/PEM(2008)6, OCDE, Paris.

OCDE (2009a), *Pensões sob Análise 2009: Sistemas de Aposentadoria de Renda nos Países Membros da OCDE* (*Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Member Countries)*, OCDE, Paris.

OCDE (2009b), *Pesquisas Econômicas da OCDE: Brasil* (*OECD Economic Surveys: Brazil)*, Vol. 2009/14, OCDE,Paris.

OCDE (2009c), *Governo sob Análise, 2009* (*Government at a Glance 2009)*, OCDE, Paris.

OCDE (2009d), *Análise Econômica 2009 – Brasil* (*2009 Economic Review – Brazil)*, OCDE, Paris.

OCDE (2009e), "Relatório de Avaliação da Adesão: Chile" (*Accession Assessment Report: Chile)*, GOV/PGC/ACS (2009)2, documento interno.

OCDE (2009f), "Sustentabilidade das Reformas do Serviço Civil na Europa Central e Oriental Cinco Anos depois da Ascensão da União Europeia" (*Sustainability of Civil*

Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession), *SIGMA Paper No. 44*, GOV/SIGMA(2009)1, OCDE, Paris, *www.olis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/linkto/gov-sigma(2009)1*.

OCDE (2009g), "Estudo de Eficiência da OCDE" (*OECD Efficiency Study*), Working Party of Senior Budget Officials, GOV/PGC/SBO(2009)4, OCDE, Paris.

OCDE (2009h), "Análises de Administração Pública da OCDE: Reforçando a Reforma da Administração Púbica na Grécia" (*OECD Public Management Reviews: Strengthening Public Administration Reform in Greece*), Working Paper H5, artigo não concluído.

OCDE (2009i), "Suportando a Mudança Administrativa: Grécia" (*Supporting Administrative Change: Greece*), Working Paper H6, artigo não concluído.

OCDE (em desenvolvimento), *Revisão da Gestão Pública – Grécia* (*OECD Public Management Review – Greece)*, OCDE, Paris.

Pacheco, Regina. S. (2002), "Política de Recursos Humanos para a Reforma Gerencial: realizações do periodo 1995-2002", *Revista do Serviço Público*, Vol. 53, No. 4, out-dez, Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, pp. 79-106.

Page, Edward C. e Vincent, Wright (1999), "Elites Burocráticas nos Estados da Europa Ocidental" (*Bureaucratic Elites in Western European States)*, Oxford University Press, Oxford.

Palacios, R. e E. Whitehouse (2006), "Regimes de Pensão do Serviço Público pelo Mundo" (*Civil Service Pension Schemes around the World*), Social Protection, Discussion Paper No. 0602, Banco Mundial.

Parandekar, Suhas (2006), "A Eficiência das Prefeituras Brasileiras" (*The Efficiency of Brazilian Municipalities*), março, artigo não concluído.

Passos Nogueira, Roberto (2005), "Novas Tendências Internacionais da Força de Trabalho do Setor Público – o Brasil comparado com outros países", Universidade de Brasília, Observatório de Recursos Humanos em Saúde, *www.observarh.org.br/resp.*

Pessoa, Eneuton, *et. al* (2009), "Emprego Publico no Brasil: Comparação Internacional e Evolução", *Comunicado da Presidência*, No. 19, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Peters, B. Guy e Jon Pierre (2004), "Politização do Serviço Civil numa Perspectiva Comparativa" (*Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective)*, *The Quest for Control*, Routledge, London.

Pilichowski, E. e E. Turkish (2008), "Emprego no Governo sob a Perspectiva dos Custos de Produção de Bens e Serviços no Domínio Público" (*Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain*), *Papers da OCDE sobre Governança Corporativa*, No. 8 OCDE, Paris.

Pires, Alexandre Kalil (2007), "Gestão do Desempenho Individual no Governo da República Federativa do Brasil" *(Individual Performance Management in the Government of the Federal Republic of Brazil)*, artigo apresentado no OECD Global Forum on Governance: Modernising Government: Strategies and Tools for Change, Rio de Janeiro, 22 a 23 de outubro, *www.oecd.org/dataoecd/0/47/39612276.pdf.*

Presidência da República, Casa Civil, (2009), Decreto No. 6.944, 21 de agosto de 2009.

Public Service Commission of Canada (n.d.), "Carreiras no Serviço Público Federal" *(Careers in the Federal Public Service), http://jobs-emplois.gc.ca/centres/experience-eng.htm*, consultado em dezembro de 2009.

Rexed, K., C. Moll, N. Manning e J. Allain (2007), "Governança da Definição Descentralizada da Remuneração em Países Membros Selecionados da OCDE" *(Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Member Countries), Papers da OCDE sobre Governança Corporativa*, 2007/3, OCDE, Paris.

Ribeiro, M. e A. Meyer (2007), "Participação Privada na Infraestrutura – O Marco Regulatório Legal no Brasil" (*Private Participation in Infrastructure – The Legal Regulatory Frameworks in the Case of Brazil*), artigo apresentado no OECD Global Forum on Governance: Modernising Government: Strategies and Tools for Change, Rio de Janeiro, 22 a 23 de outubro, *www.oecd.org/dataoecd/0/46/39612254.pdf*.

Schick, Allen (2003), "O Desempenho do Estado: Reflexão Sobre a Ideia de que o Tempo Chegou mas a Implantação Não" (*The Performing State: Reflection on an Idea whose Time has Come but whose Implementation has not*), *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3, No. 2, OCDE, Paris.

Scott-Douglas, Roger (2009a), "Planejamento da Força de Trabalho no Serviço Público: Calculando os Números e os Custos de Compensação no Governo do Canadá" (*Workforce Planning in the Public Service: Calculating Numbers and Compensation Costs in the Government of Canada*), apresentação do 5th Regional Meeting of the Working Group on Civil Service and Integrity, OECD –MENA Initiative, Rabat, Marrocos, 16 de junho.

Scott-Douglas, R. (2009b), "Administração Pública: Os Processos de Reforma. Uma Visão Prática da Arquitetura, Alavancas e Condições de Sucesso para a Reforma Administrativa" (*Public Administration: The Processes of Reform. A Practitioner's View on the Architecture, Levers and Conditions of Success for Administrative Reform*), artigo autorizado pela OCDE-GOV, artigo não publicado.

Shepherd, G, N. Manning, J. Blum, H. Laudares (2008) "Reformas da Administração Pública: A América Latina Deveria Aprender com a Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento?" (*Public Management Reforms: Should Latin America Learn from the Organisation for Economic Co-operation and Development?)*, artigo apresentado no 13th International Congress of CLAD on Reform of the State and Public Administration, Buenos Aires, Argentina, 4 a 7 de novembro de 2008, *www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/sheperd.pdf.*

Silicani, Jean-Ludovic (2008), "Livro Branco sobre o futuro do serviço público: tornando os serviços públicos e a função pública disponíveis para a França" (*Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique: faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France)*, Conférence nationale sur les valeurs, les missions et les métiers du service public et de la fonction publique, Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, Paris, *www.ensemblefonctionpublique.org/le-livre-blanc.php*, consultado em setembro de 2009.

Silva, Alexandre da e Angelo, Duarte (2007), "Alvos Fiscais no Sistema de Orçamento Brasileiro" (*Fiscal Targets in the Brazilian Budgetary Process)*, artigo apresentado no OECD Global Forum on Governance: Modernising Government: Strategies and Tools

for Change, Rio de Janeiro, 22 a 23 de outubro, *www.oecd.org/dataoecd/0/49/39612354.pdf.*

Souza, Celina, "República Federativa do Brasil". *Federal Republic of Brazil*, Forum of Federations, International Association of Centers for Federal Studies, inédito.

Teague, P. (2002), "O Experimento Irlandês da Parceria Social" (*The Irish Experiment in Social Partnership*), artigo apresentado no International Institute of Labour Studies, Geneva, 10 de fevereiro de 2002.

Treasury Board of Canada Secretariat (n.d.), *www.tbs-sct.gc.ca/oro-bgc/im/im-stand-norm-eng.asp*, consultado em dezembro de 2009.

Treasury Board of Canada Secretariat (2009a), Office of the Chief Human Resources Officer, *www.tbs-sct.gc.ca/tal/kcl/intro-eng.asp*, consultado em agosto de 2009.

Treasury Board of Canada Secretariat (2009b), Office of the Chief Human Resources Officer, *www.tbs-sct.gc.ca/chro-dprh/cla-eng.asp*, consultado em agosto de 2009.

Treasury Board of Canada Secretariat (2009c), "Programa de Avaliação de Carreiras" (*Career Assignment Program*), *www.tbs-sct.gc.ca/prg/cap-eng.asp*, consultado em agosto de 2009.

Treasury Board of Canada Secretariat (2009d), "Estrutura de Prestação de Contas de Gestão do Conselho do Tesouro" (*TB Management Accountability Framework*), *www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index-eng.asp*, consultado em dezembro de 2009.

Treasury Board of Canada Secretariat (2009e), "Valores e Ética" (*Values and Ethics*), *www.tbs-sct.gc.ca/chro-dprh/ve-eng.asp*, consultado em dezembro de 2009.

UK Cabinet Office (2009a), "Manual de Normas Profissionais de Recursos Humanos" (*HR Professional Standards Handbook)*, Casa Civil, Reino Unido.

UK Cabinet Office, (2009b), "Grupo de Capacitação do Serviço Público" (*Civil Service Capability Group)*, *www.cabinetoffice.gov.uk/about_the_cabinet_office/units.aspx#cscg*, consultado em setembro de 2009.

UK Civil Service (n.d.), *www.civilservice.gov.uk/people/psg/index.aspx*, consultado em agosto de 2009.

UK Civil Service (2009a), "Governança do Serviço Público" (*Civil Service Governance*), *www.civilservice.gov.uk/about/leads/governance/index.aspx*, consultado em setembro de 2009.

UK Civil Service, (2009b), "Análises de Capacidade: Revivendo o Modelo de Capacidade" (*Capability Reviews: Refreshing the Model of Capability)*, *www.civilservice.gov.uk/cross-government/capability/introduction.aspx.*

UK Civil Service, *www.civilservice.gov.uk/people/psg/index.aspx*, acessado em agosto de 2009.

UK Civil Service (2009), "O Programa de Revisão da Capacidade" (*The Capability Review Programme)*, *www.civilservice.gov.uk/about/improving/capability/index.aspx*, consultado em dezembro de 2009

United Nations (2000), "Promovendo a Ética no Serviço Público" (*Promoting Ethics in the Public Service*, Department of Economics and Social Affairs, Division for Public Economics and Public Administration, ST/ESA/PAD/SER.E/8.

Universidade de Brasília (2005), "Caracterização dos Servidores Públicos no Brasil em Comparação com outros Países", Observatório de Recursos Humanos em Saúde, Brasília, *www.observarh.org.br/nesp.*

Universidade de Brasília (2005), "Tendências e Situação dos Recursos Humanos do Poder Executivo Federal, 1990-2004", Observatório de Recursos Humanos em Saúde, Brasília, *www.observarh.org.br/nesp.*

US Congress (2008), "Posições de Apoio e Políticas de Governo dos Estados Unidos" (*United States Government Policy and Supporting Positions*), United States Senate's Committee on Governmental Affairs and the House of Representatives' Committee on Government Reform.

US Office of Personnel Management (1998), "Desregulamentação e Delegação da Autoridade de Gestão de Recursos Humanos no Governo Federal" (*Deregulation and Delegation of Human Resource Management Authority in the Federal Government*), Washington, D.C.

US Office of Personnel Management (2008), "Relatório de Desempenho Anual, Ano Fiscal de 2008" (*Annual Performance Report, Fiscal Year 2008)*, Washington, D.C., *www.opm.gov/gpra/opmgpra*.

US Office of Personnel Management (2009a), "Sistema de Alinhamento Estratégico: Planejamento da Força de Trabalho" *(Strategic Alignment System: Workforce Planning)*, Washington, D.C., *www.opm.gov/hcaaf_resource_center/assets/sa_wp_kepi.pdf.*

US Office of Personnel Management (2009b), "Desenvolvimento e Treinamento de Liderança" *(Leadership Development and Training)*, Washington, D.C., *www.leadership.opm.gov*, consultado em agosto de 2009.

US Office of Personnel Management (2009c), "Um Novo Dia para o Serviço Federal, Plano Estratégico 2010 – 2015" (*A New Day for Federal Service, Strategic Plan 2010-2015)*, rascunho do documento, Washington, D.C.

US Office of Personnel Management (n.d.), "Modelo de Prestação de Contas e Avaliação do Capital Humano" (*Human Capital Assessment and Accountability Framework - HCAAF)*, Resource Center, *www.opm.gov/hcaaf_resource_center/7-2.asp.*

Utrecht School of Governance, University of Utrecht e Ministry of the Interior and Kingdom Relations of the Netherlands (2008), "Catálogo de Práticas Promissoras na Área de Integridade, Anticorrupção e Medidas Administrativas contra o Crime Organizado na União Europeia" (*Catalogue of Promising Practices in the Field of Integrity, Anti-corruption and Administrative Measures against Organized Crime in the EU*), Ministry of the Interior and Kingdom Relations of the Netherlands, Haia.

Vilhena, R. e B. Tavares (2008), "Do Choque de Gestão para um Estado Orientado para Resultados: A Experiência de Minas Gerais" *(From Management Shock to a Results-Oriented State: The Experience of Minas Gerais)*, artigo para a Wold Bank Conference on Performance Budgeting na Cidade do Méxio, 9 a 19 de junho.

World Bank (2003), "Brasil – Igualitário – Competitivo – Contribuição Sustentável para o Debate" (*Brazil – Equitable – Competitive – Sustainable Contribution for Debate)*, Banco Mundial, Washington, D.C.

World Bank (2005), “Serviço Público Sênior: Gestores de Alto Desempenho no Governo” (*Senior Public Service: High Performance Managers of Government)*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE

BRASIL 2010

GOVERNO FEDERAL

Esta avaliação da gestão de recursos humanos (GRH) no governo federal do Brasil visa a oferecer um diagnóstico detalhado e propor soluções para aperfeiçoar a administração de servidores públicos federais. As avaliações e as recomendações estão baseadas nas lições apreendidas da experiência dos países-membros da OCDE.

Este livro tem por objetivo avaliar se o governo federal está administrando a dimensão, as habilidades e as competências de sua força de trabalho de maneira sustentável, se o sistema de GRH no governo é estratégico e orientado para o desempenho, se há um equilíbrio entre a flexibilidade e a consistência de práticas de GRH e, finalmente, se os valores adotados pelo governo são consistentes com as regras e as práticas de gestão.

O texto completo deste livro está disponível online neste link:
www.sourceoecd.org/employment/9789264086098
www.sourceoecd.org/governance/9789264086098

Aqueles com acesso a todos os livros online da OCDE devem utilizar este link:
www.sourceoecd.org/9789264086098

SourceOECD é a biblioteca online da OCDE, com livros, periódicos e bancos de dados estatísticos. Para mais informações sobre esse serviço premiado internacionalmente e acessos gratuitos para avaliação, solicite a seu bibliotecário ou nos escreva através do: ***SourceOECD@oecd.org***.

éditions OCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-08609-8
42 2010 08 U E

