

14

Cadernos ENAP

Gerência de
recursos humanos
no setor público

Barbara Nunberg



Gerência de recursos humanos no setor público

Lições da reforma em
países desenvolvidos

Barbara Nunberg

Especialista *senior* em administração pública, integrante da equipe do Setor de Administração Pública do Banco Mundial, do Departamento Técnico para Assuntos da Europa, Ásia Central, Oriente Médio e Norte da África.

Cadernos ENAP é uma publicação da Fundação
Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenador editorial

Flávio Carneiro Alcoforado

Supervisora de produção gráfica

Fátima Cristina Araújo

Editoração eletrônica

Acácio Valério da Silva Reis

Revisão

Maria Elisabete Ferreira

Marluce Moreira Salgado

Tradução

Cláudia Arantes Batista de Albuquerque

© ENAP, 1993

NUNBERG, Barbara.

N972gr Gerência de recursos humanos no setor público: lições da
reforma em países desenvolvidos. Brasília: ENAP, 1998.
90p. (Cadernos ENAP, nº 14).

Título original: "Managing the civil service: reform lessons
from advanced industrialized countries".

1. Recursos humanos — gestão 2. Gerência — setor
público 3. Reforma administrativa 4. Banco Mundial
I. Título II. Série

CDD: 350.1

Publicado pelo Banco Mundial (*World Bank discussion papers*, 204)

ISSN: 0259-210X

ISBN 0-8213-2498-5

Tiragem: 1.500 exemplares

Brasília, 1997

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Pesquisa e Difusão

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília - DF

Telefone: (061) 245 7878 - Ramal: 210

Telefax: (061) 245 6189

Sumário

Apresentação	7
Carta do Banco Mundial	9
Resumo	11
Parte I — Introdução	13
Parte II — Tendências globais no gerenciamento de recursos humanos do serviço público: o contexto de reforma	17
1. O repensar da administração de pessoal do serviço público: correntes de reforma	17
Parte III — Boa prática de gerenciamento dos recursos humanos no serviço público: componentes de um <i>approach</i> bem-sucedido	27
1. Como organizar o gerenciamento de pessoal no serviço público: institucionalização do controle e do planejamento	27
2. Como melhorar a qualidade dos recursos humanos: recrutamento e formação de quadros de elite	34
3. Como administrar incentivos para o desempenho no serviço público: abordagens para classificação, remuneração e promoção de pessoal	47
Parte IV — Conclusões	59
1. Sugestões para futuros trabalhos	61
Notas	63
Bibliografia	73

Apresentação

O texto publicado neste número da série Cadernos ENAP foi inicialmente publicado nos Estados Unidos, em abril de 1995, na série *Discussion Papers* do Banco Mundial. Trata-se de um documento, de autoria da especialista *senior* em administração pública Barbara Nunberg, que se propõe a analisar as práticas de gerenciamento de recursos humanos do serviço público, que vêm sendo adotadas pelos países industrializados com o intuito de repassar as experiências aos países em desenvolvimento.

O documento aborda questões como recrutamento, desenvolvimento e motivação de funcionários públicos, sua capacitação, e sugere meios eficientes para as suas implementações. Demonstra os caminhos distintos que governos têm seguido com vistas à melhoria do gerenciamento de pessoal no serviço público, resultantes das descentralizações de suas funções, e sugere, em alguns casos, o acompanhamento de seus custos.

O documento, que tem título original *Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries*, está estruturado em quatro partes. O texto começa com um resumo, visando introduzir o tema na primeira parte; na segunda, aborda as tendências observadas no mundo com relação às reformas realizadas em países avançados na área de administração de pessoal; na terceira, expõe a partir de algumas práticas bem-sucedidas, colocações sobre a organização, o recrutamento e formação dos quadros, e a administração dos incentivos, como classificação, remuneração e promoção de pessoal; na quarta parte, a autora apresenta as conclusões gerais e dá as sugestões para aplicação em trabalhos futuros.

Considerando a importância e o interesse do tema para a administração pública, para os altos servidores e para os estudiosos do assunto, a ENAP Escola Nacional de Administração Pública apresenta a publicação da tradução do documento, na íntegra.

Brasília, abril de 1998.

Carta do Banco Mundial

Em todo o mundo, a contribuição das instituições do serviço público na promoção do crescimento econômico sustentável e equitativo vem sendo alvo de crescente atenção. No prefácio de recente publicação do Banco Mundial — *Governance and Development* — Lewis Preston afirmou que “*Um gerenciamento eficiente e responsável do setor público e uma estrutura política transparente e previsível são cruciais para a eficiência de mercados e governos, portanto, para o desenvolvimento econômico.*”

Os servidores públicos desempenham um papel especialmente importante ao assegurar um funcionamento eficiente e eficaz do setor público. A experiência do Leste Asiático tem destacado a decisiva contribuição dos servidores públicos na promoção de um desenvolvimento acelerado. Esta e outras economias bem sucedidas baseiam-se em certo número de práticas e princípios fundamentais, com vista a assegurar que seus ministérios disponham de amplos quadros de pessoal competente e motivado, tais como, recrutamento e promoções baseadas no mérito, competitividade fundada em incentivos, sistemas de remuneração competitivos e planos de carreira bem definidos.

Tais princípios tendem a produzir resultados benéficos em variada gama de cenários institucionais. Contudo, sistemas que funcionam bem em uma situação específica, ou em certo ambiente político, precisam ser adaptadas às condições particulares de determinado país.

Analisando as formas utilizadas em países bem-sucedidos para recrutar, manter e motivar pessoal capacitado, e refletindo cuidadosa e criticamente sobre as lições extraídas dessa experiência, por países sob reforma, o trabalho de Barbara Nunberg oferece um passo na direção certa. Tendo em vista o objetivo do Instituto de Desenvolvimento Econômico de envolver formuladores de políticas e acadêmicos no debate de questões relativas ao desenvolvimento, bem como nosso interesse na área governamental e na administração pública, é com prazer que publicamos este documento: *Managing the civil service: reform lessons from advanced industrialized countries.*

Vinod Thomas
Diretor do Instituto de Desenvolvimento Econômico
Fevereiro, 1995
Washington, DC

Resumo

Este documento propõe-se a examinar as práticas de gerenciamento dos servidores (GS), atualmente adotadas nos países industrializados, no sentido de orientar os governos de países em desenvolvimento e em transição que enfrentam o dilema de como recrutar, manter e motivar adequadamente pessoal capacitado, a custos razoáveis, a partir de limitada quantidade de recursos humanos.

Os governos de nações industrializadas vêm seguindo dois caminhos distintos com vista à melhoria do GS. Alguns, como o Reino Unido, encontram-se envolvidos em amplas reformas administrativas, descentralizando funções de administração de pessoal e tornando-as mais transparentes aos usuários. Com a introdução de complexos sistemas de relatórios financeiros, os dirigentes têm alcançado maior autonomia; algumas funções são distribuídas entre órgãos semi-autônomos que atuam cada vez mais em bases comerciais.

Em contrapartida, outros países industrializados, como Cingapura, têm conservado estruturas de administração pública de pessoal mais tradicionais, amplamente centralizadas, buscando apenas melhorias marginais em aspectos específicos de GS.

O presente documento especula sobre o que tende a funcionar melhor nas administrações de países em desenvolvimento e em transição:

1) Os modelos centralizados de gerenciamento de pessoal do serviço público oferecem o melhor ponto de partida para a maioria desses países sob reforma, uma vez que os sistemas de órgãos descentralizados demandam recursos tecnológicos e humanos além de suas possibilidades. Alguns países melhor providos de tais recursos poderiam utilizar de modo seletivo certas características típicas de agências. Talvez essas administrações pudessem adotar planos estratégicos e encaminhar-se para um sistema mais completo de agência, à medida que se desenvolvesse sua capacitação institucional.

2) Países sob reforma defrontam-se com barganhas quando da escolha das funções de GS que devem ser fortalecidas em primeiro lugar. Duas funções — controle do quadro de servidores e recrutamento de pessoal — são essenciais ao desempenho do pessoal do serviço público e devem merecer prioridade máxima.

3) Os setores executivos *senior* têm-se mostrado difíceis de ser delineados e implementados em países desenvolvidos. Inúmeras falhas, porém, podem ser corrigidas, ao serem adaptados a países sob reforma, onde frequentemente é premente a necessidade de treinamento de pessoal de alto nível.

4) Supondo-se níveis mínimos, essenciais, de controle do quadro de pessoal existente e do orçamento, os sistemas unificados de remuneração e classificação poderiam ser suavizados, a exemplo do que ocorre em um número cada vez maior de países avançados.

5) Dada a urgência de outras tarefas do GS, seria importante atribuir menos prioridade à reforma que diz respeito à remuneração com base no desempenho, cujos benefícios ainda estão por ser demonstrados na área pública em países desenvolvidos. Os requisitos de cunho administrativo e os custos de adoção do sistema de remuneração com base no desempenho podem ser consideráveis, sendo que a resistência do funcionalismo pode anular tais esforços. Entretanto, sistemas de promoção atrelados ao desempenho, mesmo que imperfeitamente implementados, podem contribuir para que os valores da administração de pessoal do serviço público dos países sob reforma se ajustem a padrões de competência e mérito.

I. Introdução ¹

Na medida em que o elo entre uma administração pública eficiente e a capacidade do Estado de participar efetivamente do desenvolvimento econômico seja mais acuradamente percebido, a reforma do GS vem se tornando importante meta na concessão de empréstimos pelo Banco Mundial. Esta reforma, buscada principalmente no contexto do ajuste estrutural, tem-se constituído, até o presente, em programas de contenção de custos e redução do tamanho da máquina governamental, sob o peso de dramáticas restrições fiscais. A reforma tem enfatizado cortes nos cargos públicos e a revisão das estruturas do sistema de remuneração dos servidores públicos. Esses esforços iniciais para o “enxugamento” da máquina governamental, embora necessários para reverter as tendências, de longo prazo, de expansão e deterioração do governo, representaram somente a fase inicial do processo de reforma. Onde foram bem-sucedidas, essas iniciativas resultaram em um Estado mais “magro”, mas não necessariamente “menos significativo”; ou seja, um Estado que, com competência, consegue formular políticas, implementar programas e prestar serviços.

Na era da reforma, estados que “enxugam” terão de fazer mais com menos, mas, espera-se, com melhores recursos humanos. De fato, a necessidade de recrutar, desenvolver e motivar quadros de pessoal competentes para desempenhar funções essenciais de governo, torna-se particularmente premente à medida que o setor público faz contratações, focalizando somente limitado número de atividades de caráter crucial. Sustentar o desempenho adequado do governo nessas áreas dependerá de melhorias no Gerenciamento dos servidores (GS) — aqui definido, estritamente, como o gerenciamento de pessoal para o serviço público central — a médio e longo prazo.

Infelizmente, a crescente demanda de melhoria no gerenciamento de recursos humanos no serviço público surge num momento em que a administração básica de pessoal, em muitos países em desenvolvimento e em transição, entra em colapso. Privados de recompensas e sanções adequadas, os servidores públicos encontram-se freqüentemente desmotivados e confusos. Em geral, eles são pouco qualificados e insuficientemente ou inadequadamente preparados para executar os serviços que deles se espera. Em muitos países, é difícil recrutar e manter pessoal qualificado, já que o setor privado

e o mercado internacional oferecem alternativas mais vantajosas. Valores como autoridade e, muitas vezes, probidade caíram em desuso.

Que o GS dos países em desenvolvimento e em transição possa, em um futuro previsível, atingir um nível de eficiência, ainda mais efetivo, na prestação de serviços aos usuários, tem-se tornado um objetivo cada vez mais questionável. Atualmente, esses governos possuem somente meios limitados de confrontar seus problemas. Muitos países, sob reforma administrativa, têm sistemas inadequados de controle, de gerenciamento da informação sobre pessoal e planejamento da mão-de-obra. Eles não conseguem estimular suficientemente o funcionalismo, em termos de desempenho. Processos de ascensão na carreira e programas de treinamento adequados para os servidores públicos são praticamente inexistentes.

Apesar de o Banco, em suas operações, já haver começado a tratar de alguns desses problemas, os esforços até o momento têm sido de natureza específica e experimental, restringidos por um limitado conhecimento do que constitui a “melhor prática”. A tendência nas tecnologias utilizadas nesses programas tem sido a de basear-se em limitada gama de modelos de países desenvolvidos, em alguns casos com a aplicação de técnicas obsoletas ou frágeis, não representativas das formas avançadas de gerenciamento do pessoal. Em razão das rápidas mudanças em curso na reflexão global sobre gerenciamento e motivação de recursos humanos, tanto para o setor público quanto para o setor privado, e considerando que os programas dos países sob reforma precisam ser capazes de avaliar o conhecimento mais recente sobre tais questões, é de vital importância, no momento, analisar com profundidade, a estratégia de assistência à GS.

Este documento pretende oferecer alguma orientação aos países tomadores de empréstimo do Banco sobre como gerenciar melhor o pessoal do serviço público. E o faz levantando experiências bem-sucedidas ou promissoras de países desenvolvidos ou recém-industrializados. O objetivo é nelas identificar modelos ou componentes que possam ser convenientemente aplicados e adaptados à reforma administrativa de outros países, para melhorar o desempenho do governo.

Convém levar em conta duas considerações. Em primeiro lugar, uma noção rígida de “melhor prática de GS” é simplista. A despeito de importantes e globais vantagens comuns, a diversidade das abordagens bem sucedidas, no que diz respeito à administração de pessoal, mesmo em situações aparentemente assemelhadas, mascara a possibilidade de um modelo padronizado. As diferenças nas características sócio-culturais, econômicas e políticas afetam significativamente o que é exequível em dado país, solapando, portanto, tentativas de uniformidade. O que deve ser buscado é uma “boa” prática gerencial, adequada às condições específicas do país. Segundo, o enfoque dos recursos humanos do GS utilizado neste documento representa uma

tentativa de reduzir o alcance de um tema bastante vasto. Os elos entre as práticas relacionadas com pessoal e outros aspectos administrativos, especialmente a administração financeira, são, obviamente, complexos.²

Este documento analisa as implicações, nas funções específicas de GS, de dois tipos de sistemas administrativos: um modelo de controle tradicional centralizado, hierárquico, e um modelo de “reforma”, que, utilizando mecanismos sofisticados de gerenciamento de informação, transfere maiores responsabilidades sobre assuntos financeiros e de pessoal para a área administrativa, dependendo cada vez mais de sinais do mercado para orientar o comportamento da administração de pessoal do serviço público.

A experiência dos países industrializados com esses dois modelos amplos é, aqui, examinada na esperança, senão na hipótese, de que a introdução seletiva de abordagens bem-sucedidas e/ou inovadoras do GS possam, na realidade, fazer com que os países sob reforma administrativa acelerem a partida na direção de seu próprio processo de desenvolvimento gerencial. Este documento constitui um primeiro atalho na avaliação das perspectivas reais dessa aceleração. Baseia-se massivamente em conjecturas, dada a inexistência de um cruzamento de dados nacionais convincentes sobre o impacto dos diferentes sistemas de GS no funcionamento do governo, tendo em vista muito do que tem sido feito em nome da “reforma” administrativa ser extremamente recente e ainda precisar ser avaliado de forma adequada; e também pelo fato de os julgamentos sobre o potencial de viabilidade das abordagens de GS em países sob reforma administrativa derivarem mais do conhecimento operacional acumulado do que de estudos empíricos sobre exequibilidade.

O que se pretende não é exatamente analisar a experiência de algum país envolvido na reforma gerencial da administração de pessoal do serviço público. Tal experiência deve, na realidade, ser avaliada de modo sistemático, mediante estudos voltados para este propósito. Presume-se, no caso, que o leitor esteja familiarizado com as preocupações de ordem administrativa de países em transição ou em desenvolvimento e esteja em busca de novas idéias sobre o assunto.

O documento está organizado da seguinte forma: a Seção II oferece uma rápida visão geral das tendências globais existentes na área de administração de pessoal do serviço público em países avançados. A Seção III ressalta, em determinados países, práticas que, bem sucedidas, configuram-se potencialmente interessantes para os tomadores de empréstimos do Banco, por vezes expressando opções no contexto do debate atual. O enfoque é dado aos principais componentes dos sistemas de administração de pessoal. Para cada componente, a análise vai-se estreitando até chegar a sugestões sobre uma possível aplicação ou adaptação dessas abordagens aos países em desenvolvimento ou em transição. A parte final contém as conclusões gerais, indicando caminhos para trabalhos posteriores.

II. Tendências globais no gerenciamento de recursos humanos do serviço público: o contexto de reforma

Os países industrializados vêm sofrendo mudanças significativas, desde a metade dos anos 70, no que tange à administração do serviço público. De fato, os governos têm-se empenhado em substituir a burocracia rígida, hierárquica, herdada do século XIX, por um conjunto de órgãos mais flexíveis, descentralizados, mais sensíveis às necessidades do público, e compatíveis com as exigências tecnológicas e econômicas do final do século XX. Em alguns países, as reformas têm sido drásticas, com programas de transformação radical, sistêmica. Outros têm buscado estratégias mais modestas, a partir do aperfeiçoamento de aspectos específicos de gerenciamento de pessoal do serviço público, embora conservando o núcleo básico da estrutura e da prática administrativa.

Os casos aqui estudados e analisados podem ser situados ao longo de um *continuum* de mudanças entre esses dois pólos.³ Nova Zelândia, Austrália, Reino Unido e Suécia agrupam-se na ponta sistêmica e reformista da escala, enquanto em certos países asiáticos, nos Estados Unidos e na Alemanha os *approaches* têm-se demonstrado mais incrementalistas. A França, os Países Baixos e o Canadá representam um meio termo. Não obstante diferenças de ênfase, alguns pontos básicos comuns caracterizam o gerenciamento global de pessoal do serviço público nas últimas duas décadas. Para dar uma idéia do contexto dessas experiências, com vistas a discussões subseqüentes sobre abordagens específicas de GS, segue-se um breve esboço do enorme impulso dado pelos países industrializados na área da reforma administrativa.

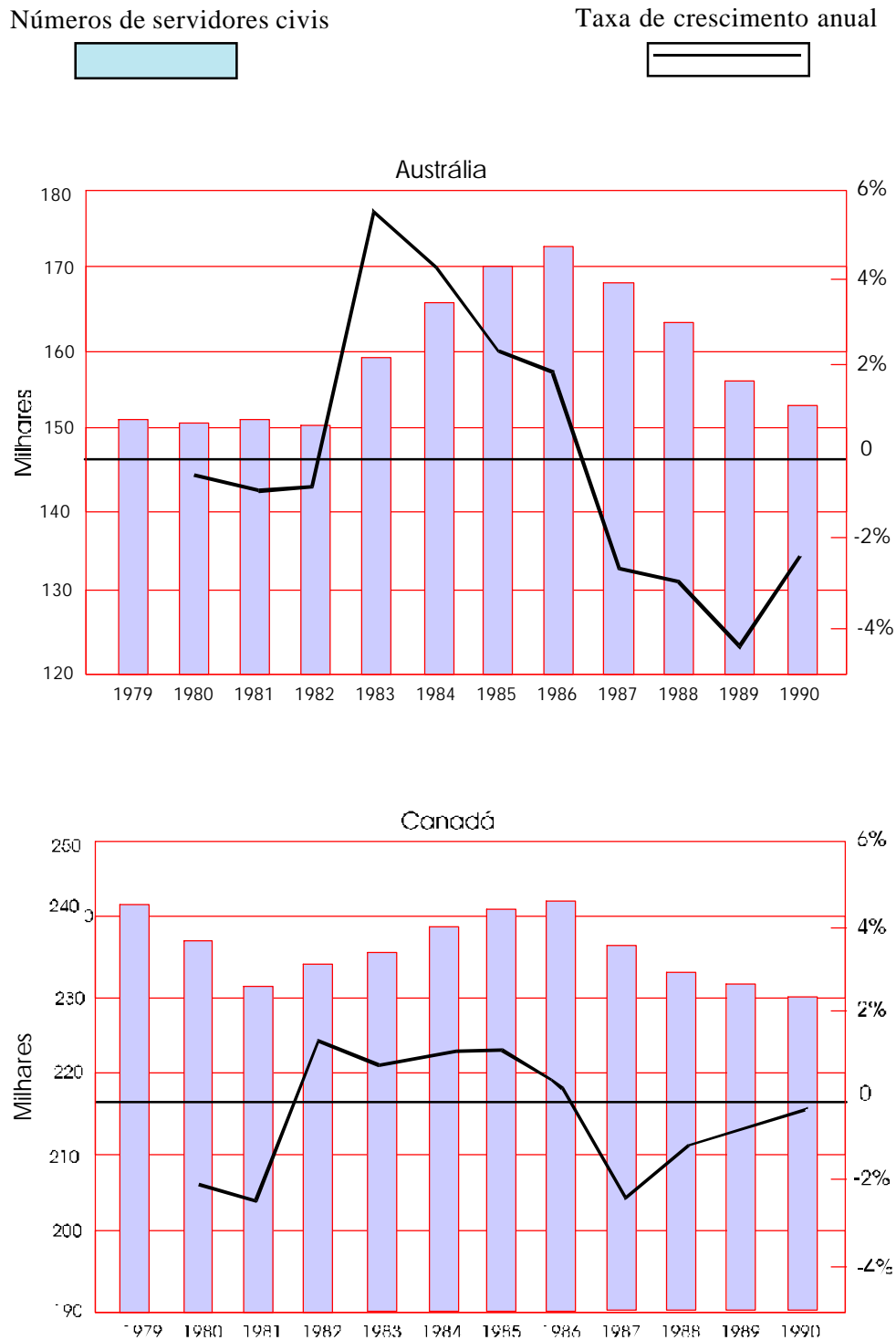
1. O repensar da administração de pessoal do serviço público: correntes de reforma

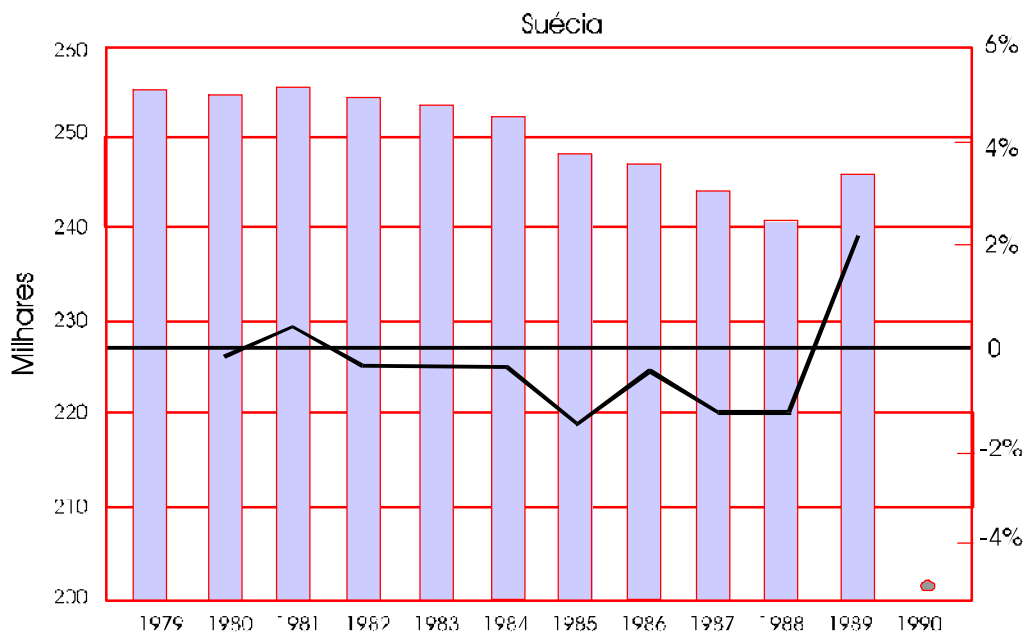
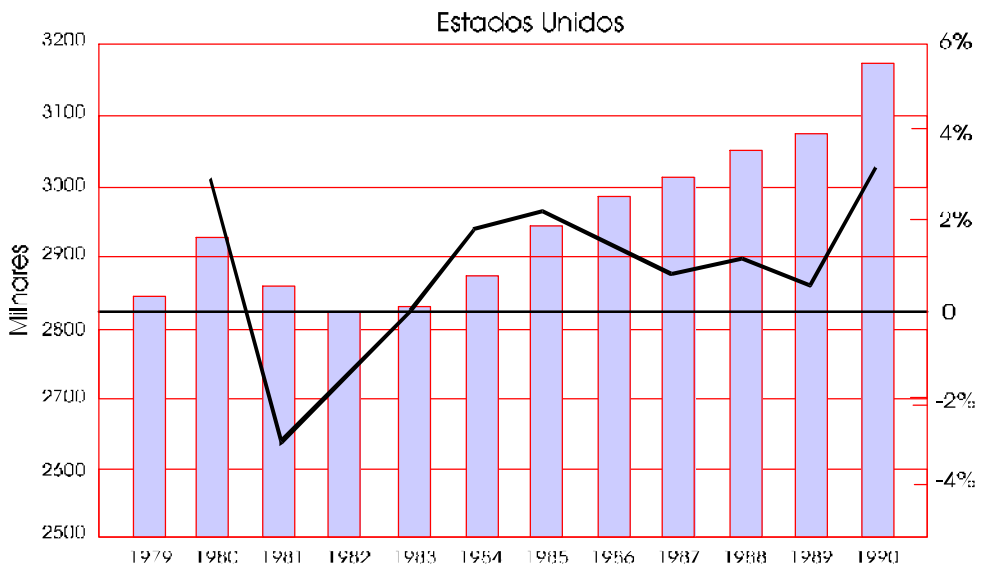
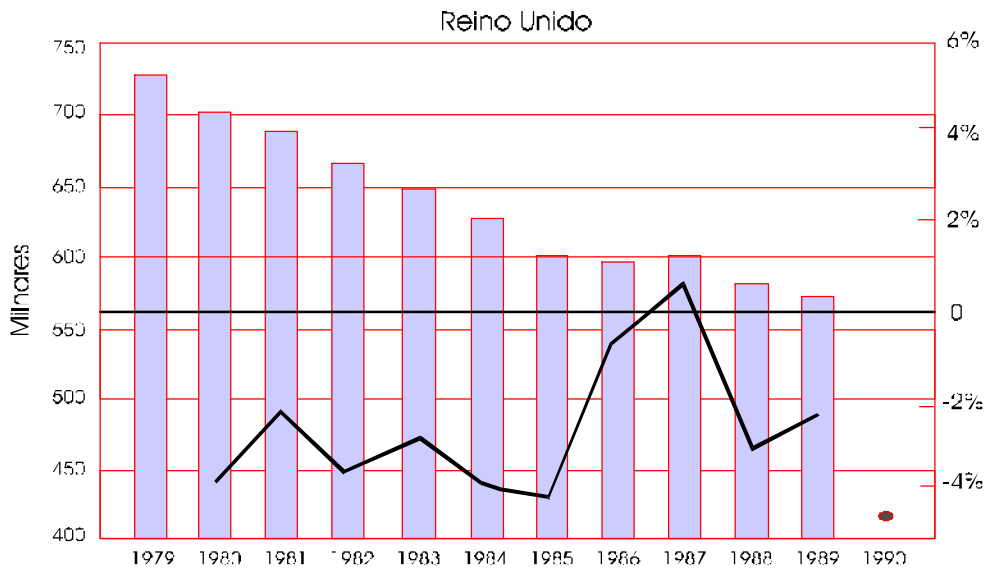
A decepção com o controle uniforme e centralizado da administração de pessoal do setor público começou a permear as administrações públicas das nações desenvolvidas nas décadas de 70 e 80. Tais controles foram inicialmente introduzidos pelos governos como um meio de garantir

a utilização de políticas imparciais (principalmente uniformes) de pessoal, bem como profissionalizar o funcionalismo e varrer o clientelismo e a corrupção.⁴ Entretanto, tendo alcançado plenamente esses objetivos, os governos foram cada vez mais sendo pressionados no sentido da melhoria da eficiência administrativa e da prestação de serviços mais rápidos, melhores e mais consistentes, a um público cujas exigências se tornavam mais e mais diversificadas. Sob grande contenção fiscal e enfrentando demandas cada vez maiores e mais variadas por parte dos cidadãos, as burocracias herméticas, uniformes e centralizadas, eram criticadas por deixarem de prestar serviços eficazes, a custos razoáveis. Daí terem os países começado a empreender uma busca de caminhos que contribuíssem para a redução das despesas no serviço público e, ao mesmo tempo, para a melhoria do desempenho do governo. Variadas tendências na área da reforma da administração de pessoal emergiram dessa busca. Em distintos períodos, tais reformas — de várias denominações, entre outras, o “novo movimento de gerenciamento do serviço público” ou “administrativismo/gerencialismo” — difundiram-se rapidamente, de um país para outro, como num efeito-demonstração global.

A primeira fase da reforma, comumente denominada de “administração de cortes”, consistiu de medidas que visavam frear os gastos públicos e a admissão de novos quadros, para atender às restrições fiscais. Programas de “enxugamento” foram implantados em certo número de países, inclusive Canadá, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, Japão e Estados Unidos. Essa administração de cortes manteve-se essencialmente neutra em meio às inclinações de direita ou de esquerda dos vários regimes políticos. Os governos trabalhistas da Austrália buscavam a gordura administrativa tão avidamente, quanto os irredutíveis conservadores no Reino Unido e nos Estados Unidos. As reduções de quadros de pessoal foram alcançadas especialmente por meio da diminuição e paralisação do recrutamento, bem como de desgastes naturais, aposentadorias antecipadas, reorganização e/ou privatização das atividades de governo e, em menor grau, através das reduções involuntárias de cargos. Alguns exemplos de administração de cortes incluem o programa *Reduction-in-Force* dos Estados Unidos, adotado no início dos anos 80; o programa do Japão para reduzir o funcionalismo público em cerca de 5%, entre 1986 e 1992; a providência do governo holandês de redução do funcionalismo civil em aproximadamente 2% ao ano, na metade dos anos 80, com base em um programa de privatização e de auditoria eficaz; finalmente, a redução do funcionalismo civil no Reino Unido, em cerca de 22%, entre 1979 e 1989. Embora os programas de cortes resultassem em redução de empregos públicos em certo número de países (ver figuras 1, 2 e 3), a diminuição nos gastos do governo mostrou-se difícil de ser mantida, em grande parte, devido ao formidável peso representado por arraigados sistemas de transferência de pagamento.⁵

Figura 1: Emprego público civil nos países-membros selecionados da OECD, 1979-1990





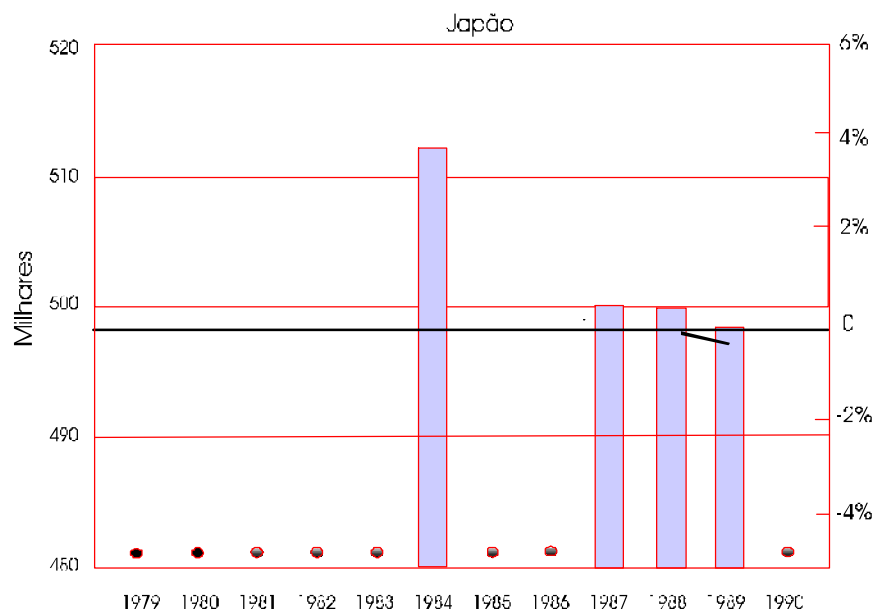
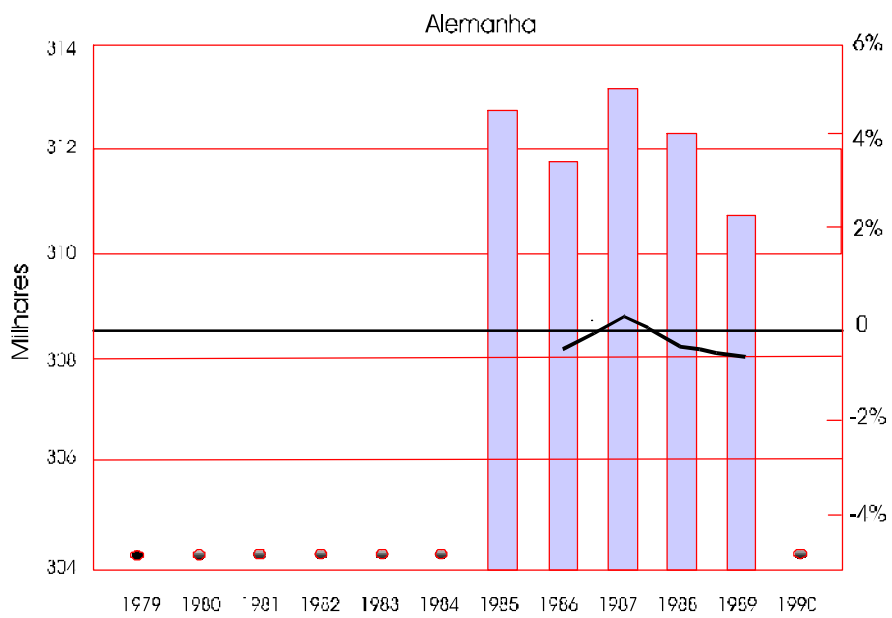
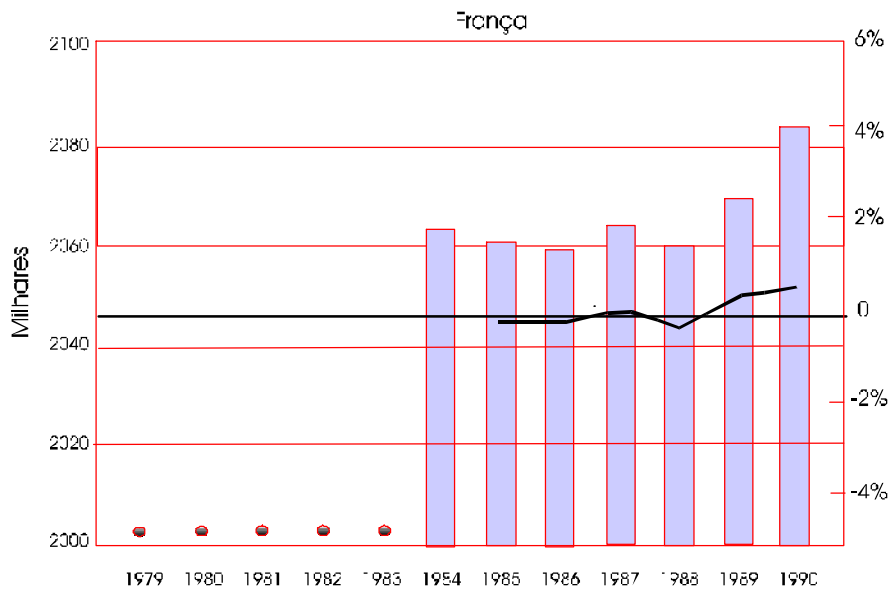
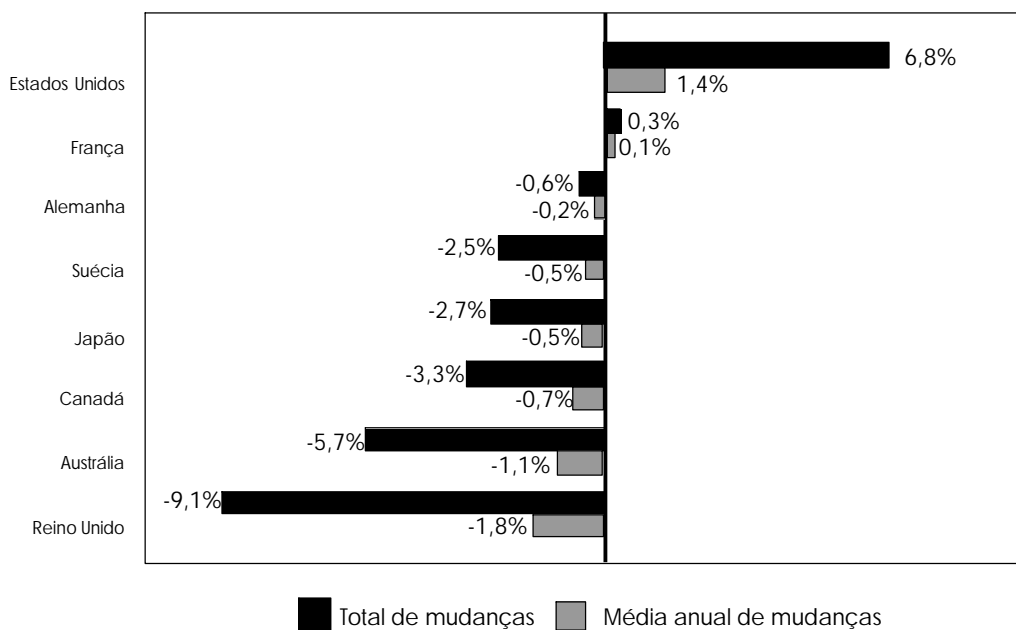


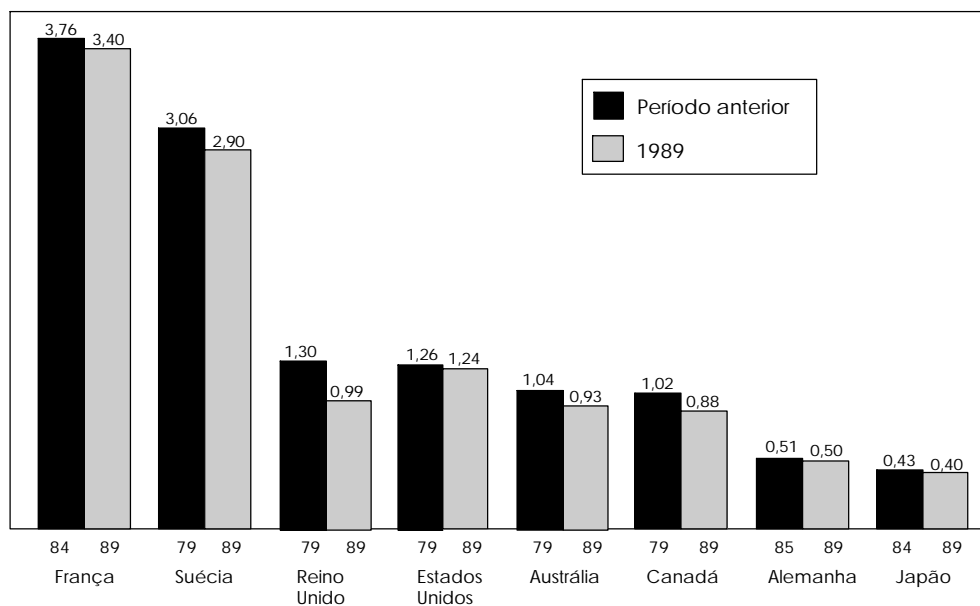
Figura 2: Percentual de mudanças no emprego público civil nos países selecionados da OCDE, 1984-1989



Nota: As mudanças na Alemanha estão baseadas no período de 1985-1989.

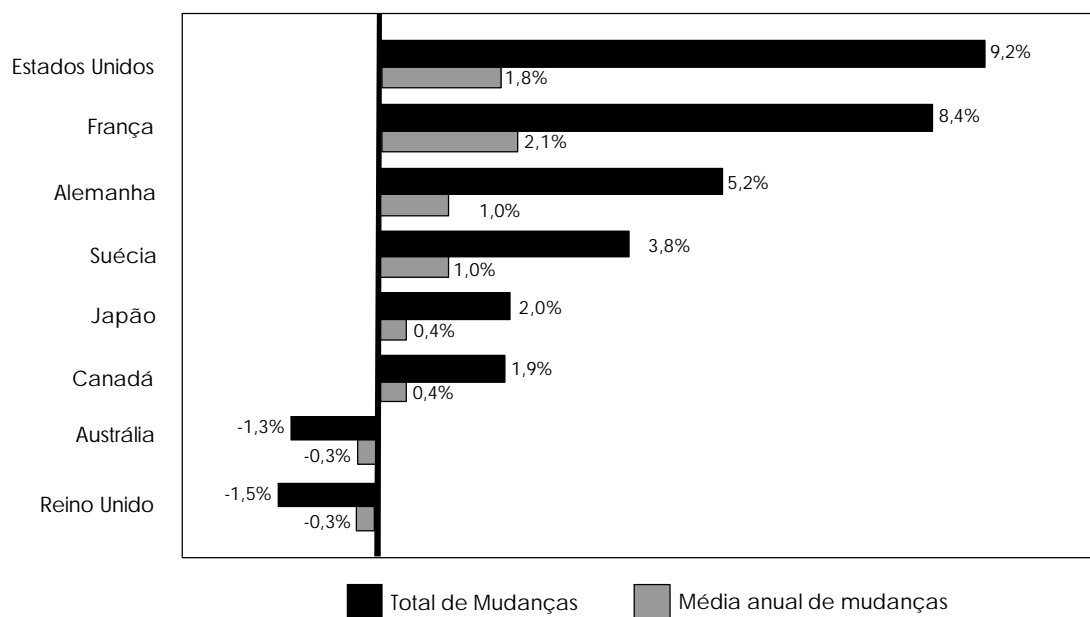
Fonte: CECPS

Figura 3: Servidores públicos civis por 100 habitantes, nos países selecionados da OCDE



Fonte: CECPS

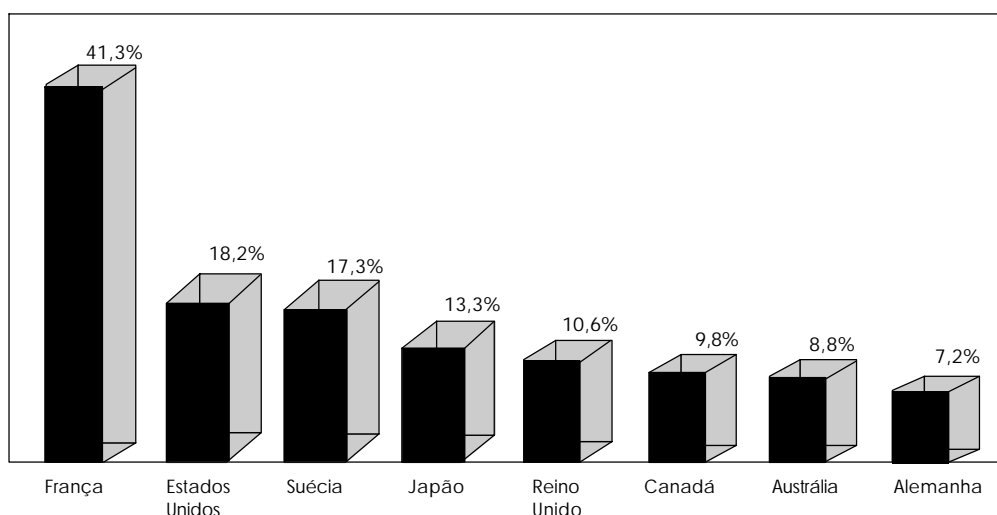
Figura 4: Percentual de mudanças no emprego geral do governo para países selecionados da OCDE, 1984-1989



Nota: O emprego geral no governo inclui o pessoal nos níveis central, regional e local. As mudanças na Alemanha referem-se ao período de 1985 a 1989 e no Canadá, de 1984 a 1988. Com exceção da Austrália, os funcionários de empresas públicas foram excluídos.

Fonte: OECD

Figura 5: Percentual de emprego público civil no governo, nos países selecionados da OCDE, 1989



Nota: O emprego geral no governo inclui o pessoal nos níveis central, regional e local. Com exceção da Austrália, os empregados de empresas públicas foram excluídos. A parte do Canadá se refere a 1988.

Fonte: CECPS e OECD

O reconhecimento das limitações implícitas na administração de cortes, no sentido de uma contenção de gastos sustentada e de melhorias na eficiência, conduziram a um *approach* mais amplo de reforma, ou seja, dando mais ênfase à utilização eficiente, em termos de custos, dos *inputs* utilizados na prestação de serviços públicos. As reformas com enfoque em insumos estenderam-se por inúmeros países industrializados, tais como Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido. Neste último, foram incorporadas no *Financial Management Initiative* (Programa de Gerenciamento Financeiro) — FMI. ⁶ A partir de uma série de “avaliações do nível de eficiência”, iniciadas em 1979, para identificação dos potenciais de economia orçamentária através da auditoria individual em órgãos governamentais, o programa de FMI foi oficialmente criado em 1982, com vista à introdução de inovadores sistemas computadorizados de gerenciamento de dados financeiros. Esse programa buscava tornar o processo orçamentário mais transparente e, portanto, mais confiável para os altos escalões políticos e administrativos. Aos responsáveis pelo órgão era atribuída responsabilidade pelo uso eficiente dos recursos. Quanto aos departamentos, estavam sujeitos a limites de caixa e, com um aperfeiçoado gerenciamento da informação, a eles competia os custos operacionais.

As reformas do Programa FMI restringiram-se praticamente à melhoria da administração dos dados financeiros a partir do fortalecimento da informática. A transferência de responsabilidade ficou restrita aos setores de alto nível. Tais melhorias, concentradas primordialmente nos insumos financeiros, mostraram-se necessárias, porém insuficientes para a tarefa de tornar o desempenho do governo mais eficiente e convincente. Ao longo dos vários anos do processo de reforma, tornou-se clara a necessidade de aprofundar as reformas, aumentando a flexibilidade dos escalões administrativos inferiores e atribuindo-lhes ainda mais responsabilidade e confiabilidade. No Reino Unido, essas reformas mais fundamentais foram executadas mediante o que ficou conhecido como *Next Steps Program* (Programa das Próximas Etapas). ⁷

Iniciado em 1988, o *Next Steps Program* vem tentando restringir os controles financeiros e administrativos das atividades-meio e transferir maiores responsabilidades no nível administrativo operacional. Numa variante de reformas similares em implantação na Austrália, e de forma mais radical, na Nova Zelândia, a reforma administrativa das “Próximas Etapas” transferiu várias funções do governo central para órgãos executivos recém-formados. A reforma segue vagamente o modelo gerencial sueco, no qual agências semi-autônomas têm funcionado, há séculos, com um mínimo de controle central. Apesar de as funções políticas serem mantidas em departamentos centrais, as agências são incumbidas da prestação de serviços e, na pessoa do

chefe executivo, são responsáveis pelo uso eficiente dos insumos e pela consecução das metas de desempenho. Os ministros, aos quais as agências se subordinam, são, em última instância, responsáveis pelos resultados do programa. Presume-se que a cultura organizacional nas agências se modifique sempre que necessário, dando ênfase à eficiência e ao serviço a ser prestado. Essas novas relações administrativas entre agências e órgãos controladores contêm-se no que é conhecido, no Reino Unido, como “acordo estrutural”.⁸ Implícito no movimento de reforma de agências, encontra-se um desafio à noção tradicional de serviço público unificado. Muito amplo e difícil de ser administrado como um organismo único, o governo, como visualizado pelos arquitetos do “Programa das Próximas Etapas”, e por outros proponentes de reforma das agências, é, ao contrário, um agrupamento de negócios interligados, mas que funcionam separadamente.⁹

As reformas das agências ainda se encontram num estágio inicial.¹⁰ Além do mais, permanecem incertezas, incluindo questões sobre até que ponto as agências devem continuar politicamente dependentes, ou, se a autoridade financeira central a elas concederá suficiente autonomia a fim de que a idéia funcione, e se o enfoque em metas de desempenho, custos unitários e independência de cada agência irá desgastar o *ethos* tradicional do serviço público.¹¹

Embora apenas alguns países estejam buscando reformar integralmente seus órgãos públicos, muitos dos princípios do “novo gerencialismo” vêm embasando também outras reformas menos abrangentes. Certo tipo de administrações do tipo “incrementalista” vêm igualmente passando por melhorias na área de gerenciamento que refletem a emergência da visão do governo como um conglomerado de prestação de serviços. Tais melhorias abrangem variados *approaches* da iniciativa privada, como, por exemplo: missão organizacional, planejamento de empresa, atendimento das necessidades do usuário, incentivos por desempenho e o uso de novas tecnologias de ponta da área de informática.

Até que ponto os tradicionais controles administrativos devem dar lugar às novas abordagens de cunho gerencial na administração pública? Esta questão é o cerne do debate permanente da administração pública nos países industrializados. Enquanto isso, os governos dos países em desenvolvimento e em transição têm de decidir sobre o melhor modo de desenvolver seus próprios sistemas de gerenciamento de pessoal do serviço público. Esta questão deve ser respondida com base nas especificidades das funções de GS, fixando sua prioridade na tarefa geral do desenvolvimento administrativo para determinado país, bem como procurando avaliar o que funciona melhor e em que condições. Sem oferecer soluções definitivas, as seções seguintes procuram analisar os *approaches* que foram úteis nos países desenvolvidos e extrapolar lições de prováveis sucesso em sua adaptação a contextos de reforma.

III. Boa prática de gerenciamento dos recursos humanos no serviço público: componentes de um *approach* bem-sucedido

Esta seção focaliza aquelas funções de gerenciamento do pessoal do serviço público que, conforme indicado, constituem itens prioritários na agenda do país sob reforma. Estas funções representam um conjunto mínimo de tarefas essenciais que têm de ser bem executadas, caso se queira que o funcionalismo atue de modo profissional e eficaz. A discussão concentra-se, pois, em três principais áreas do gerenciamento do pessoal no setor público.¹² Começa por examinar a organização e o gerenciamento do próprio sistema, inclusive como estruturar as instituições para as funções cruciais de manutenção, do tipo controle institucional. O enfoque, então, volta-se para a qualidade dos *inputs* humanos. Isso envolve programas de recrutamento de pessoal, assim como o desenvolvimento de quadros de elite através de esquemas vinculados aos executivos *seniors*.¹³ Por último, a discussão concentra-se nos estímulos e sua relação com o desempenho do funcionalismo, especialmente nos sistemas de remuneração, classificação e avaliação de desempenho.

1. Como organizar o gerenciamento de pessoal no serviço público: institucionalização do controle e do planejamento

Escolhas relacionadas com estruturas organizacionais otimizadas para o gerenciamento de recursos humanos do serviço público e a delegação de responsabilidades para o pessoal em funções-chave são fatores decisivos para o sucesso do aperfeiçoamento administrativo em países sob reforma. É comum que as reformas do gerenciamento de pessoal resultantes de instituições frágeis, desordenadas ou politicamente impotentes fracassem em contextos de transição, enquanto aquelas apoiadas em bases institucionais fortes têm mais chances de ser bem-sucedidas. A presente seção analisa algumas das qualidades organizacionais dos sistemas de recursos humanos que funcionam bem em países industrializados e, a partir daí, sugere quais aspectos poderiam ser mais úteis ao estabelecimento de uma sólida base institucional para atividades de GS na reforma

de governos. A discussão começa pelos ajustes de cunho organizacional relativos à política de pessoal e à administração de modo global, para então concentrar-se especificamente no ajustamento institucional, visando ao controle e ao planejamento institucional — uma atividade vital da GS.

Dois modelos básicos de organização de GS predominam nas administrações públicas de países desenvolvidos. Um deles é o modelo de controle centralizado, que permite limitado grau de desconcentração. O outro é um sistema de crescente descentralização, flexibilidade e delegação de autoridade, por parte da GS à área operacional. Nos exemplos analisados, os países asiáticos, bem como a França, a Alemanha, os Países Baixos e, em menor escala, os Estados Unidos e o Canadá, ajustam-se ao primeiro modelo, enquanto o Reino Unido, a Austrália, a Nova Zelândia e a Suécia enquadram-se no segundo modelo, ou para ele se voltam.

Além de um alto grau de controle e de padronização profissional, os sistemas centralizados de gerenciamento de recursos humanos do serviço público apresentam alguns traços comuns. Primeiro, para a maioria das administrações modernas, centralização não implica órgão único, central, monolítico que controla toda a movimentação de pessoal, mas, sim, certo grau de autoridade compartilhada, exercida por várias entidades no nível central. Quase sempre a estrutura é tripartite, com poderes em geral distribuídos entre um corpo político orientador, uma agência de supervisão garantidora da adoção de práticas justas e louváveis, e com o controle financeiro a cargo de um órgão específico. Tais sistemas criam formas de controle que garantem amplitude¹⁴ e imparcialidade, restringindo a excessiva concentração de autoridade na administração do pessoal. Funcionam melhor quando limitados a pouquíssimos órgãos, com uma clara divisão de trabalho e bons mecanismos de coordenação. Cingapura é um exemplo ilustrativo. A responsabilidade pela administração de pessoal é distribuída entre a Divisão de Orçamento do Ministério das Finanças (que controla a mão-de-obra), sua Divisão do Serviço Público (que formula políticas, coordena a implementação e é responsável pela remuneração e classificação, treinamento e melhoria de produtividade) e a Comissão do Serviço Público (que aprova as nomeações para cargos de alto nível e as ações disciplinares). O sucesso de Cingapura contrasta com os ajustes menos funcionais de outros lugares. Nos Estados Unidos, onde as responsabilidades não estão definidas, e no Canadá, onde proliferam órgãos de política de pessoal, os arranjos centralizados de divisão de poder resultaram quase sempre em fragmentação e confusão de política.¹⁵

Os modelos centralizados bem-sucedidos elevam o *status* das funções relacionadas com pessoal no governo, à medida que os órgãos-chave do GS tornam-se diretamente subordinados à autoridade política, frequentemente

sendo designados principais agentes de reformas mais amplas do sistema. No Japão, por exemplo, a *Management Coordination Agency*, parte da *troika* do governo central, atua sob a autoridade direta do primeiro-ministro, coordenando as políticas do GS e garantindo atendimento direto às exigências políticas. Os japoneses conferem prestígio à função ligada a assuntos de pessoal, situando as divisões de pessoal desconcentradas próximas ao topo da hierarquia ministerial e identificando os dirigentes da área como *high flyers*, com boas chances de obter eventual nomeação para importantes posições no governo.¹⁶

Visando a uma flexibilidade burocrática e a um funcionamento mais eficaz, alguns sistemas centralizados delegam certa autoridade de gerenciamento de pessoal em níveis desconcentrados. Por exemplo, o gerenciamento de informações sobre pessoal regular, em particular de escalões inferiores, pode estar a cargo de departamentos, sujeitos às diretrizes e salvaguardas da política central. Ainda assim, a marca registrada desse modelo é a manutenção de estrita e centralizada supervisão de funções, com graves implicações para a estabilidade do Serviço, como no que diz respeito ao controle e ao planejamento institucional.

Em contraposição a esses sistemas tradicionais, vários países vêm desenvolvendo um modelo alternativo de gerenciamento de recursos humanos descentralizado. Tal modelo amplia a autonomia decisiva dos dirigentes da área operativa na maioria dos assuntos sobre pessoal, deixando somente as diretrizes políticas de caráter geral para serem formuladas pela área central.¹⁷ Essa descentralização está mais adiantada na Nova Zelândia e na Suécia. A *troika* central para assuntos de pessoal na Suécia — o Ministério da Administração Pública, o *Bureau* Nacional de Auditoria e a Agência para o Desenvolvimento Administrativo — desempenha uma supervisão mínima, estabelece diretrizes políticas, promove e divulga práticas firmes e inovadoras. À parte, as funções de supervisão, e apesar de as diretrizes sobre remuneração ainda serem definidas de forma centralizada, a responsabilidade pela maioria das tarefas de pessoal recai agora sobre 100 órgãos semi-autônomos, enquanto 13 pequenos ministérios de orientação política detêm responsabilidade sobre a maior parte das atribuições de pessoal. Na Nova Zelândia, uma agência central, a Comissão de Serviços Estatais, exerce apenas a função de controle de qualidade e supervisão. Ela assessora departamentos do governo sobre assuntos de padronização e política, monitora o funcionamento de departamentos e chefias executivas, supervisiona o novo Setor de Executivos *Senior* e a seleção de candidatos para cargos de direção. A maioria dos aspectos de gerenciamento de pessoal, inclusive recrutamento, promoções e demissões, classificação de cargos, controle da mão-de-obra, assim como quase toda a parte de treinamento, encontra-se agora a cargo de setores

executivos, os quais, sob a supervisão de pequenos departamentos administrativos, levam a cabo as volumosas funções governamentais.

Em princípio, descentralizar funções do GS permite aos administradores moldar o funcionalismo às exigências reais do serviço, com mais flexibilidade. A ausência de controles centrais significa que essas decisões podem ser tomadas rapidamente e em atendimento às condições locais do mercado. Observe-se, entretanto, que a descentralização de funções de gerenciamento de pessoal, mesmo onde isso foi adotado de modo mais abrangente, vem sendo implementada num contexto de sistemas de informação e administração financeira tecnologicamente sofisticados, com a utilização de equipamentos de informática complexos e caros e *softwares*, a fim de manter estrito controle sobre os custos operacionais. O treinamento técnico dos quadros do funcionalismo pelo governo tornou-se necessário apenas para operacionalizar tais sistemas. Ademais, é indispensável uma boa capacidade de gerenciamento de pessoal e financeiro nos níveis inferiores para que o sistema funcione. Os dirigentes precisam estar preparados para tomar decisões de ordem financeira e de pessoal, enquanto o *staff* da área operacional técnica deve estar suficientemente capacitado para administrar a movimentação dos recursos humanos. A capacidade de alimentar o sistema com uma base de informações apropriadas também precisa estar presente nos níveis descentralizados. A importância de tais questões de caráter organizacional é claramente exemplificada no exercício de funções-chave, tais como as de controle institucional.

1.1. Controle institucional: como organizar funções cruciais

A recente experiência com reformas do setor público em países em desenvolvimento e em transição indica claramente que a criação de práticas firmes de controle e planejamento institucional é uma condição necessária para o sucesso de outras melhorias no gerenciamento dos recursos humanos do serviço público.¹⁸ Entre os exemplos de países industrializados aqui analisados, os serviços de pessoal organizados de forma centralizada parecem desempenhar suas tarefas com eficiência.¹⁹ Em geral, eles garantem um alto nível de coordenação do sistema, fornecendo aos formuladores e planejadores de política o nível necessário de informação e controle, tanto para estabelecer o nível de contratação pelo serviço público em períodos de crises fiscais como para desenvolver políticas de longo prazo sobre mão-de-obra.

Os modelos centralizados geralmente operam com sistemas de monitoramento bastante rígidos, através dos quais os níveis de pessoal determinados nacionalmente são praticados com base em um esforço coordenado da direção central de pessoal e do Ministério das Finanças. Dependendo

enormemente de auditoria de pessoal ou de técnicas de inspeção, os governos no Japão, nos Países Baixos, na França, em Cingapura e na Coréia procuraram impor tetos proporcionais ao tamanho do governo para o funcionalismo e utilizar o planejamento para conter a admissão de pessoal no serviço público. O sistema de controle centralizado adotado no Japão, por exemplo, tem facilitado reduções de pessoal desde o fim dos anos 60. Atuando em conjunto, a Agência de Coordenação Administrativa faz com que sejam observados, nos ministérios, os tetos estipulados em lei, enquanto a Direção Nacional do Pessoal, por sua vez, providencia a fixação de metas de recrutamento para o serviço público civil. Desde 1968, esses tetos vêm baixando gradualmente, permitindo aos japoneses ir além da estabilização e chegar à redução líquida no quadro.²⁰

Um modelo centralizado também demonstrou ser de grande utilidade no programa de controle da mão-de-obra de Cingapura. A Divisão de Orçamento do Ministério das Finanças fixa os níveis do quadro de pessoal em seu planejamento da mão-de-obra, sendo que os ministérios precisam obter a aprovação da Divisão de Orçamento para aumentar o *staff*. Isso permite ao governo cumprir sua política de crescimento zero (iniciada em 1988), com a Divisão de Orçamento e a Comissão do Serviço Público atuando em conjunto no controle do recrutamento. Como suporte aos esforços da área central, foi ampliada a capacidade de planejamento e monitoramento de níveis de pessoal, também em nível ministerial. Com o treinamento em técnicas de revisão de pessoal centralizado no Departamento de Serviços Administrativos e na Auditoria Geral, todas as agências públicas conduzem programas abrangentes de fiscalização da mão-de-obra, no sentido de detectar eventuais excessos de pessoal e funções.

Outros sistemas altamente centralizados incluem o da Coréia e o da França. Através de um rígido controle dos níveis de mão-de-obra nos departamentos, bem como da regulamentação do recrutamento e das inspeções periódicas do *staff*, a Coréia tem mantido constantes os níveis de emprego público desde 1980, em 4% da força de trabalho. No caso da França, o controle institucional é mantido através do orçamento, sendo definido cuidadosamente o número de funcionários em cada nível salarial e fixados percentuais estáveis para as promoções com mudança de faixas salariais. A chave para ajustar os números do serviço público civil é a limitação no recrutamento.

Tendo alcançado tais sucessos, alguns sistemas centralizados de controle de mão-de-obra estão agora afrouxando um pouco as rédeas, facultando certa liberdade, em relação aos níveis de pessoal, a departamentos e altos dirigentes, com vista a um maior grau de flexibilidade. No Canadá, por exemplo, a Secretaria do Tesouro aloca funcionários-ano para os departamentos, controlando apenas o número de integrantes dos escalões *senior*.

Aos departamentos e às agências tem sido dada cada vez mais autonomia na distribuição de funcionários-ano entre os diferentes níveis de pessoal, sendo-lhes permitido proceder nomeações de caráter especial até o limite de 10% de seu complemento de funções.

De modo ainda mais deliberado, outros países voltaram-se para um modelo de controle descentralizado da mão-de-obra, utilizando o controle de custos operacionais como determinante na otimização dos níveis de pessoal. Esses sistemas impõem limites globais de gastos, mas são omissos no que se refere ao nível de despesas com pessoal no âmbito dos gastos recorrentes. É típico de tais sistemas exigirem o “microgerenciamento” de *inputs* de dados, com relatórios regulares, em intervalos curtos, submetidos à autoridade financeira responsável pelo monitoramento geral do sistema. Enquanto o programa *Next Steps*, do Reino Unido, conduz o governo nessa direção,²¹ a Austrália e a Nova Zelândia progrediram ainda mais no sentido da descentralização. Departamentos e agências têm autonomia decisória quanto aos níveis de pessoal, sujeitos ao monitoramento central dos custos operacionais. Na Austrália, os setores operativos podem alternar livremente os gastos entre pessoal e equipamento.²² Significativamente, este tipo de delegação vem sendo acompanhado por uma transferência da autoridade central de monitoramento, da extinta Direção do Serviço Público para o Ministério das Finanças, aumentando, assim, os controles centrais com a utilização de tecnologias mais avançadas. No exemplo australiano, os níveis do funcionalismo têm declinado de maneira constante desde a metade da década de 80, como resultado, argumentam alguns, dos firmes e consistentes limites aplicados sobre os gastos. Na Nova Zelândia, os ajustes institucionais são igualmente descentralizados. Os departamentos reportam-se trimestralmente ao Tesouro, informando-o sobre seus quadros de pessoal. Os níveis do funcionalismo foram reduzidos em 25%. Uma das causas dessa redução — conforme reportado — é a recém-adquirida capacidade dos dirigentes de adaptar os níveis de pessoal às reais exigências do serviço.

Lições

É provável que as vantagens da organização centralizada da administração do serviço público civil — aperfeiçoamento do controle, da coordenação, da capacidade de planejar estratégias de longo prazo e, geralmente, maior acesso político para as funções de gerenciamento de recursos humanos — favoreçam tais estruturas em muitos países sob reforma, onde à administração de pessoal faltam justamente tais atributos, e as questões de flexibilidade e pronto atendimento são preocupações importantes, mas secundárias. A experiência do país desenvolvido mostra, entretanto, que a centralização não implica (como

frequentemente depreende-se dos contextos de reforma) a existência de um único megaministério para gerenciamento do pessoal ou da administração pública, ou de um onipotente Ministério das Finanças. Estabilidade e coordenação em geral são obtidas com base em um triunvirato de órgãos de administração de pessoal que possam avaliar-se uns aos outros, permitindo suficiente ampliação do sistema e uma revisão das funções-chave. Atuando através de mecanismos de coordenação bem institucionalizados, esses órgãos dividem entre si a responsabilidade pela formulação de políticas, proteção do sistema de mérito, manutenção de padrões e monitoramento financeiro.

Sistemas fortes, descentralizados, demonstram certo grau de desconcentração ou delegação aos setores que tratam de pessoal nos ministérios operacionais. O grau de autoridade depende de duas variáveis: importância da função e capacidade técnica e institucional no nível desconcentrado. Nos sistemas centralizados de GS de países desenvolvidos, o controle da maioria das funções de gerenciamento de pessoal permanece como atividade-meio, mas a manutenção das funções rotineiras vem crescentemente sendo delegada aos setores operacionais, por vezes com o permanente suporte da direção central.

Como princípio geral, os modelos de organização centralizada representam, provavelmente, um caminho prudente a ser seguido pelos governos de países sob reforma administrativa, tipicamente caracterizados por graves deficiências de recursos humanos capacitados abaixo dos altos níveis burocráticos. Não obstante o fato de alguns países sob reforma com maior potencial de gerenciamento de pessoal poderem, de maneira razoável, optar por uma desconcentração seletiva, a exemplo do que ocorre em países desenvolvidos, mesmo a mais limitada autonomia exigiria uma rígida avaliação das necessidades de recursos humanos e de infra-estrutura, e de capacitação disponível em todo o sistema, além de um cuidadoso planejamento do treinamento e do investimento para o futuro.

No que se refere a funções cruciais, como controle e planejamento institucionais, a questão da centralização em países sob reforma é muito mais vigorosa. Preocupações onipresentes quanto à restrição fiscal e à pobreza de registros em muitos desses países, e que restringem a expansão do serviço público civil, enfatiza a necessidade de manter os números do funcionalismo público sob estrita supervisão, com base em controles uniformes e centralizados.²³ Embora os modelos descentralizados de GS surgidos das experiências de reforma de órgãos públicos possam sugerir a possibilidade futura de desenvolvimento de flexibilidade e confiabilidade nas gerências operacionais, eles também tornam o sistema mais suscetível à fraude, ao clientelismo e à corrupção — perigos claros e presentes em muitos países sob reforma administrativa. E a implementação de medidas

de caráter administrativo em estruturas institucionais descentralizadas requer enorme capacidade gerencial e técnica. Na maioria dos países industrializados, o funcionalismo tem necessitado de bastante treinamento para tornar-se mais ágil. De fato, à medida que tal capacitação inexistir nos escalões inferiores, a tendência dos órgãos centrais de “microadministrar” através de um número excessivo de pedidos de informação, na realidade, poderá sobrecarregar ainda mais as atividades-meio, do que um sistema inicialmente centralizado. É desnecessário dizer que a capacitação com falhas técnicas tende a ser bem maior em países sob reforma.

O gerenciamento de níveis institucionais parece ter sido particularmente bem-sucedido nos países asiáticos — merecendo cuidadosa análise e emulação por parte de países que vêm procedendo a esse tipo de reforma. Eles instalaram programas “inteligentes” de planejamento antecipado de mão-de-obra, que capacitam o governo a prevenir crises de excesso de pessoal antes que elas ocorram. O número relativamente baixo e constante de funcionários públicos no Japão, quando comparado com outros países membros da OCDE, nos últimos anos, comprova (a partir dos dados anteriormente mencionados) a eficiência desse sistema (Figura 3). O planejamento tem sido feito em bases governamentais abrangentes, mas com consideráveis *inputs* fornecidos pelo pessoal intensivamente treinado da área operacional do ministério. Esse treinamento (no caso de Cingapura, o treinamento é ministrado pelo *staff* central do Ministério para tarefas específicas) pode compensar os riscos potenciais de um sistema excessivamente rígido, centralizado, permitindo uma participação mais equilibrada dos setores periféricos. Aumentar a capacidade do pessoal operacional também pode preparar o cenário para reformas do tipo levado a cabo em agências, as quais poderiam ser realizadas mais tarde, pelo menos em países onde a infra-estrutura tecnológica e os níveis globais de capacitação mostram-se relativamente altos.

2. Como melhorar a qualidade dos recursos humanos: recrutamento e formação de quadros de elite

2.1. Como recrutar os melhores e mais talentosos

O recrutamento e a lotação inicial de servidores públicos são fatores determinantes da permanente qualidade do serviço público.²⁴ A importância do recrutamento é bem aceita pelas administrações dos países industrializados;

em contrapartida, relativamente pouca atenção tem sido dada a esta área crítica pelo próprio Banco, nas suas operações com o setor público nos países em desenvolvimento e em transição. As tradições culturais, o comportamento do mercado de trabalho e a capacidade do sistema educacional, tudo isso, obviamente, condiciona o tipo de sistema de recrutamento utilizado em determinado país, mas algumas práticas comuns e algumas inovações promissoras vêm ocorrendo no serviço público de países desenvolvidos. Como já foi mencionado, o objetivo da análise que se segue extrai as lições da experiência dos países mais avançados que possam ser aplicáveis aos serviços públicos dos países sob reforma.

São dois os tipos de sistemas ideais de recrutamento apresentados pelo serviço público dos países industrializados, com alguns exemplos reais intermediários:

1) sistemas hierárquicos rígidos de acesso reduzido, com limitada mobilidade interclasses (e, freqüentemente, interdepartamental) e requisitos altamente seletivos para admissão;

2) sistemas mais abertos, com acesso indireto, maior mobilidade vertical e — por vezes — horizontal, e mecanismos de admissão mais flexíveis. Japão, Coréia, Cingapura, Alemanha, Países Baixos e França aproximam-se da primeira categoria. O Reino Unido está em uma posição de transição. Os Estados Unidos (até certo ponto) e, cada vez mais, os países que condicionam o recrutamento a aspectos do mercado, aí incluídos Austrália, Nova Zelândia e Suécia, integram a segunda.

Sistemas fechados (também denominados “mandarinato”) utilizam-se grandemente do recrutamento seletivo para manter altos padrões de desempenho. Tais sistemas perpetuam a noção de “nata” do serviço público, entendida como uma “elite escolhida”. O recrutamento de caráter competitivo tem lugar em um contexto centralizador, sendo, em geral, garantido por rigorosos exames de admissão ou pontuação alta em provas na área educacional. Os exames são quase sempre acompanhados de outros mecanismos de seleção, tais como, entrevistas rigorosas, núcleos de avaliação ou exigência de diploma ou grau universitário. É freqüente os candidatos serem pré-selecionados através de instituições especializadas, integrantes do sistema educacional de nível superior. Muitas vezes, estes critérios de seleção altamente competitivos são utilizados para manter os candidatos qualificados em um sistema fechado, no qual o acesso só se torna possível no nível inicial. Os iniciantes vão diretamente para determinada classe, normalmente de acesso rápido. Na admissão aos níveis mais baixos, os requisitos são menos rigorosos, mas ainda assim são utilizados exames padronizados ou critérios educacionais, sendo bastante restrita a mobilidade. Os candidatos admitidos nos quadros de elite são “generalistas”, não técnicos especializados, e são induzidos a integrar um quadro (quase sempre

uma equipe interministerial que atua como quadro administrativo básico para o serviço público) ou uma carreira, não sendo, pois, admitidos para algum trabalho específico.²⁵ A rotatividade, no caso, é mais fácil, se não por todo o governo, pelo menos no âmbito do ministério que os empregou diretamente. Mediante o processo de recrutamento e de treinamento, os quadros de elite passam por intensa socialização a fim de absorverem a essência dos valores do serviço público.

Os dois países que mais de perto incorporam o sistema “mandarinato” ideal são o Japão e a França. A espinha dorsal do sistema japonês é um conjunto de exames extremamente competitivos, apoiado por entrevistas, com o fim de selecionar pessoal para cada um dos três níveis de carreira: alto, médio e baixo. Praticamente sem exceção, os recrutados entram em determinado nível, nele permanecendo por toda a vida; não existe mobilidade entre as classes burocráticas. Devido ao alto grau de *status* social tradicionalmente atribuído ao serviço governamental, em termos de profissão, grande número de candidatos compete a poucas vagas relativamente.²⁶ Os funcionários públicos são recrutados diretamente em cada ministério individualmente, nele permanecendo ao longo de suas carreiras.

Uma instituição educacional fornecedora de mão-de-obra é a Universidade de Tóquio, fundada no século XIX especificamente para treinamento de funcionários públicos, produz a “parte do Leão” no que se refere à admissão aos níveis mais altos do serviço público. Em sua maioria, os candidatos são “generalistas” da área de Direito, selecionados por seu potencial para posições mais elevadas da administração.²⁷ A suposição é de que o treinamento técnico suplementar poderá ser dado mais tarde, se necessário, pelo ministério responsável pelo recrutamento. Qualidades pessoais, profissionais e acadêmicas fazem parte do critério de seleção.

De igual modo, os franceses utilizam exames competitivos para admissão às instituições exclusivas de fornecimento e treinamento de mão-de-obra para os quadros de elite do serviço público, isto é, a *École Nationale d'Administration* (ENA) e outras grandes *Écoles* especializadas. Os estudantes da ENA passam por um ano de estágio profissional seguido de 15 meses de cursos. Apesar de o governo estar começando a abrir a admissão à ENA para funcionários já em serviço, nos níveis mais baixos, de currículo menos elitista, são poucas, na prática, as chances deles serem bem-sucedidos nos exames de admissão. A exclusividade do sistema permanece intacta.

Alguns países modificaram este modelo, intensificando a fase preparatória através de estágios práticos. Cingapura, por exemplo, recruta os quadros de elite a partir de rígida hierarquia, mas baseando-se em escolaridade e entrevistas. Também adota estágios probatórios de dois anos de duração, com rotatividade de designações para o exercício de funções no âmbito ministerial, a

fim de treinar e socializar os burocratas. O “prático” alemão é outro programa de estágio que combina treinamento na própria função e cursos para os que apresentam potencial para o quadro de elite, antes da admissão ao serviço público.

Com a expansão das oportunidades do setor privado e a erosão dos salários do setor público em alguns países, os mais graduados precisam ser cortejados de forma agressiva para juntarem-se às equipes da elite governamental. Vários países utilizam o vínculo representado pelas bolsas de estudo. Trata-se de treinamento ou benefícios educacionais, concedidos em troca do compromisso de trabalhar durante algum tempo no governo. Em Cingapura, tais vínculos são utilizados para recrutar especialistas técnicos escassos. Na França, os estudantes das grandes *Écoles* recebem bolsas em troca do compromisso, seriamente cobrado (isto é, sujeito a penalidades), de prestação de serviços ao governo por determinado prazo.

Ao lado destes mecanismos de recrutamento, os governos utilizam outros instrumentos para atrair pessoas de raras habilidades. Tíquetes para suplementação de compras de abastecimento ou gratificações são usados para atrair pessoal especializado de difícil reposição. No Japão, estas gratificações são oferecidas a candidatos de áreas geográficas remotas, assim como para profissões de difícil recrutamento. Ademais, ao pessoal da área científica, são oferecidas, no momento da admissão, condições mais flexíveis de trabalho e de folgas.

Em contraste com os sistemas “mandarim”, alguns países preferem um modelo alternativo, mais aberto, de recrutamento para o serviço público. Tais modelos destacam práticas flexíveis, descentralizadas e, algumas vezes, baseadas no mercado. O sistema norte-americano está completamente desligado dos modelos elitizados, adotando, por exemplo, critérios de admissão horizontal, sem restrições quanto à idade, com bastante mobilidade entre as classes, embora a mobilidade entre agências seja rara.²⁸ O serviço público dos Estados Unidos também partiu para a adoção de práticas de emprego mais flexíveis, substituindo seus exames competitivos e centralizados por testes específicos para o cargo, para admissão aos níveis iniciais e, em alguns casos, utilizando procedimentos não-competitivos, concedendo aos administradores mais autonomia na contratação de pessoal.²⁹

O recrutamento descentralizado, flexível, também tem conseguido mais espaço na reforma das administrações. Apesar de o Reino Unido manter o seu sistema de recrutamento altamente centralizado, no que se refere aos cargos de alto nível no serviço público, induzindo os “generalistas” treinados para posições de elite a ingressarem em seu Programa de Treinamento Administrativo, certa flexibilidade vem sendo introduzida, de forma limitada, nos níveis mais baixos, propiciando maior autonomia aos dirigentes do departamento e agências.³⁰

Muitos departamentos começaram a recrutar diretamente no mercado, usando flexibilidades de remuneração a partir de diretrizes centrais.³¹

Na Austrália, as reformas, na área de recrutamento, também buscaram descentralizar o processo de admissão e tornar a seleção mais justa e mais abertamente competitiva. Aos departamentos, não à área da autoridade central, é que cabe agora lidar com o recrutamento de graduados de universidades para posições de nível mais alto. Alguns departamentos, como o do Tesouro, gerenciam seus próprios programas de estágio como forma de recrutamento. Apesar de a maioria do pessoal dos escalões superiores ser selecionada em bases mais amplas, com a intermediação da área de executivos *seniors*, as chefias de departamento são agora designadas para um determinado prazo, pré-estabelecido na base de contrato. Muitas vagas para posições de alto nível são anunciadas publicamente, e os departamentos são legalmente obrigados a sopesar vários critérios de seleção, inclusive qualificação profissional, experiência e qualidades pessoais. Entrevistas por um grupo de examinadores e checagem das referências são utilizadas com o intuito de se aproximar dos procedimentos de recrutamento do setor privado.

A devolução da autonomia pelo recrutamento tem ocorrido mais rapidamente na Suécia e na Nova Zelândia. No primeiro, as agências desenvolvem seus próprios procedimentos em conformidade com as diretrizes nacionais. A maioria utiliza provas, entrevistas e descrições das atribuições do cargo. A agência central, que trata dos assuntos de pessoal no governo, dispõe de um setor de “caçadores de talento” que auxilia os ministérios e respectivos órgãos no recrutamento de dirigentes de alto nível. Além disto, são pagos suplementos salariais compatíveis com o mercado para o pessoal especializado em profissões de difícil recrutamento.

Na Nova Zelândia, o recrutamento vem-se tornando grandemente descentralizado. As chefias executivas dos departamentos selecionam e indicam seu próprio *staff*, sujeitos, também neste caso, às diretrizes centrais. Os cargos a serem preenchidos nas agências são anunciados publicamente, com o eventual oferecimento de salários compatíveis com o mercado. Como garantia da neutralidade política de nomeações para chefias executivas, a Comissão de Serviços Estatais organiza grupos de entrevistadores, compostos por representantes de empresas privadas, e outros integrantes da comunidade não-governamental, para selecionar os ocupantes dessas funções. As atribuições do cargo são definidas com o próprio ministro e o gabinete. As vagas de chefia executiva são anunciadas nacionalmente, dentro e fora do serviço público, mas, até agora, a maioria destes cargos têm sido ocupados por pessoal proveniente da área de executivos *senior*, único núcleo do serviço público de atuação interdepartamental cujos integrantes são recrutados de maneira centralizada, ao invés de individualmente pelos departamentos.

Lições

Quais são as lições extraídas da experiência de recrutamento dos países desenvolvidos para a formação de serviços públicos profissionalizados em países que procedem a reformas? Primeiro, os países sob reforma deveriam, pelo menos, dedicar bastante atenção ao recrutamento, como o fazem administrações de países avançados. A formação de boas equipes pode compensar inúmeras outras deficiências do sistema; inversamente, a falta de quadros qualificados é difícil de ser superada mais adiante. As reformas de GS nos vários países, inclusive as patrocinadas pelo Banco, não têm considerado adequadamente a necessidade de melhorar a qualidade das práticas de recrutamento (salvo no que diz respeito à suspensão temporária da admissão de pessoal, para deter a expansão do funcionalismo público). É possível que a concentração de esforços nesta área venha gerar maiores compensações do que outros aspectos da GS.

Segundo, à medida que restrições na área de pessoal dos países sob reforma afetam todos os níveis da burocracia, muitos países percebem, corretamente, que a tarefa mais urgente é preencher as posições de mais alto nível da administração e da área de formulação de políticas com profissionais qualificados. Tal necessidade justifica a adoção de, pelo menos, algumas características do modelo “mandarim”, que sublinha a importância da seleção e formação de quadros de elite treinados para posições de escalões superiores. O modelo “mandarim” é atraente, apesar de suas desvantagens, incluindo a violação de valores igualitários; a baixa credibilidade das qualificações da elite (devido à baixa qualidade dos programas de treinamento e das instituições educacionais); e a ausência de quadros subordinados qualificados, cujo suporte é primordial para o bom desempenho dos integrantes da área administrativa da elite. Estes obstáculos podem ser terríveis, como o têm testemunhado numerosos esforços malsucedidos de copiar a experiência francesa ENA em todo o mundo.

Ainda assim, certos componentes da abordagem referente aos quadros de elite apresentam vantagens reais para países sob reforma, com limitadas dotações para a área de recursos humanos, em que um esforço seletivo, ao invés de abrangente, pode ser justificado. A criação de uma imagem de prestígio para uma pequena e bem escolhida classe “mandarim” pode surtir efeitos secundários favoráveis ao motivar outras áreas do serviço público. Acresce que, uma estratégia flexível, eclética, utilizando apenas os aspectos mais positivos do modelo “mandarim” e combinando-os com outras abordagens, é capaz de prevenir algumas das armadilhas anteriormente mencionadas. Por exemplo, os aspectos exclusivos do modelo “mandarim” podem ser mantidos, enquanto os outros podem ser suavizados por meio de:

1) permissão de acesso às funções de elite ou instituições fornecedoras de mão-de-obra em vários pontos de uma carreira;

2) garantia de acesso equitativo aos quadros de elite para todos os segmentos da sociedade;

3) estrito cumprimento dos critérios de admissão por mérito.³² Estas políticas precisam ser coordenadas com mecanismos de planejamento institucional, a fim de evitar o excesso de admitidos às instituições de fornecimento de pessoal. Isso é necessário para minimizar a pressão em favor da expansão do emprego na área do funcionalismo público, por parte de crescentes quantidades de formandos daquelas instituições que reivindicam o direito a emprego no serviço público.³³

Outros mecanismos de recrutamento utilizados em sistemas avançados poderiam igualmente mostrar-se aplicáveis às necessidades dos países sob reforma. Bolsas com vínculo empregatício já estão sendo utilizadas em alguns países sob reforma. As dificuldades enfrentadas por governos para elevar os níveis de remuneração do serviço público podem ser contrabalançadas por benefícios destinados a atrair candidatos de alto gabarito para o setor público. Estes programas poderiam ser expandidos e direcionados para áreas específicas onde são escassos os profissionais capacitados, como ocorre em Cingapura. Desnecessário dizer que as dificuldades de aplicação de tais programas podem ser maiores nos países sob reforma e que as condições de contraprestação de serviço podem determinar decisivamente o sucesso deste tipo de mecanismo.

As deficiências nos sistemas educacionais de países sob reforma podem ser compensadas por programas educacionais suplementares anteriores à contratação, os quais, como comprova a experiência asiática, podem ser uma forma bastante eficiente de compatibilizar os funcionários públicos com a especificidade do treinamento. Estágios anteriores à contratação podem servir ao mesmo propósito. Um mecanismo adicional, como o estágio “probatório”, utilizado no sistema alemão, pode ser um caminho eficiente para descartar funcionários inadequados, antes que sejam legalmente admitidos.

A preferência no modelo “mandarim” por “generalistas” que possam ser ajustados às necessidades do serviço público pode ser complementada, em países sob reforma, por programas auxiliares de recrutamento de especialistas com a capacitação técnica necessária nos vários níveis burocráticos. Abrandar e diversificar as normas de remuneração, de modo limitado e cuidadosamente monitorado, pode tornar-se necessário e desejável naqueles países sob reforma em que é escasso o conhecimento técnico. No caso, alguns dos *approaches* mais flexíveis, norteados pelo mercado e originários dos países que procedem à reforma dos órgãos públicos, podem ser bastante

instrutivos. Na Nova Zelândia e no Reino Unido, por exemplo, tem sido enfatizada a importância do conhecimento técnico e administrativo para suplementar as diretrizes existentes para os funcionários públicos. De igual modo, estas reformas destacam a importância de buscar no mercado tais talentos e de propiciar aos recrutados suficiente autonomia para competir no mercado, no que diz respeito a remuneração e vantagens. Estas reformas ressaltam, ainda, a necessidade de estabelecer, de modo descentralizado, as qualificações que são necessárias e por quanto tempo — flexibilidade — o que poderia ser útil nos cenários dos países sob reforma.

É possível que a introdução desse tipo de competitividade de mercado e o desafio às tradições dos direitos adquiridos estimulem, de fato, a *performance* do serviço público, mas não descartam a necessidade de uma operacionalização prudente. A completa adesão aos modelos de recrutamento descentralizados, norteados pelo mercado, também apresenta riscos em contextos de reforma, especialmente quando o “mercado” consiste primordialmente de doadores internacionais, que fazem subir o preço do talento profissional escasso, quase sempre resultando em inexorável êxodo de cérebros do setor público para o setor privado internacional. A adoção da flexibilidade na área do recrutamento em contextos de reforma propicia também o favoritismo e a corrupção, o que talvez seja menos provável quando exigidos padrões uniformes.

Isso traz à tona questões ligadas à manutenção de um corpo governamental imbuído do *ethos* do serviço público. As tensões entre o desenvolvimento de tal quadro e a investida no sentido da descentralização, e do abrandamento das normas gerais de recrutamento, ainda estão por ser reduzidas em países sob reforma. O dilema parece ser ainda maior naqueles países onde a disponibilidade de pessoal capacitado é limitada.³⁴

Por fim, a ênfase no recrutamento para o quadro de elite não deve fazer com que sejam negligenciados os altos padrões de recrutamento para os níveis médio e baixo do funcionalismo público. Apesar de reconhecer-se que a melhoria da qualidade dos escalões inferiores do funcionalismo depende, em muitos sentidos, da melhoria da qualidade do sistema básico de educação — geralmente, uma meta a longo prazo — uma revisão profunda dos critérios de admissão para todos os candidatos ao serviço público é algo que deve começar a ser discutido desde já. Uma lição fundamental, portanto, a ser extraída dos exemplos dos países industrializados, é a importância da fixação de padrões rigorosos (mas adequadamente condicionados pelas circunstâncias particulares de cada país) para os testes de admissão, a fim de melhorar a qualidade do recrutamento. Estes testes ganham ainda mais relevância onde as referências de escolaridade tornam-se pouco confiáveis, caso, infelizmente, de muitos países sob reforma.³⁵

2.2. Como formar uma elite com pessoal interno: lições extraídas da experiência da área de executivos *seniors*

Recrutar novos funcionários para uma prestigiada categoria do serviço público, através das instituições elitistas fornecedoras de mão-de-obra, propicia uma estratégia para atender à necessidade premente de formação de quadros gerenciais de alto nível e de políticas internas bem formuladas em países sob reforma. Alguns destes países vêm analisando outra estratégia: a formação de um corpo de elite profissionalizado mediante a criação de programas do tipo *Senior Executive Service* — SES. É importante analisar a experiência do SES, já que alguns programas de reforma do serviço público adotaram este esquema sem completo conhecimento dos intrincados problemas nele envolvidos. Esta seção comenta a experiência do SES em vários países industrializados, considerando os méritos e a possibilidade de adaptação de arranjos similares na reforma de administrações.

Certo número de países industrialmente avançados trataram de isolar o gerenciamento de pessoal *senior*, oferecendo incentivos e condições de trabalho mais atraentes do que os disponíveis para o pessoal de escalões inferiores. Em grande parte, a área de Executivos *Seniors* foi criada para combater um conjunto comum de problemas que perturbavam os altos níveis do serviço público, nos últimos anos, em vários países: 1) erosão dos salários, quando comparados com o setor privado, e desproporção em relação aos escalões mais baixos do serviço público; 2) crescente marginalização dos quadros de alto nível do serviço público em relação aos formuladores de políticas internas e às decisões de caráter político, em razão do não-atendimento das agendas políticas, por parte dos primeiros; 3) ausência de um amplo quadro de elite, abrangente, interagências, imbuído de espírito público; e 4) dificuldade de atrair profissionais altamente qualificados do setor privado. Os governos têm, pois, buscado formar um corpo executivo interdepartamental, por vezes com o fortalecimento ou, talvez, a diversificação dos quadros de elite já existentes (como ocorre na França) e, em outros casos, tentando inculcar um *ethos* de serviço público, a fim de contrabalançar as tendências atomísticas de reformas de órgãos públicos (como é o caso da Nova Zelândia).

O Japão e a França empreenderam esforços no sentido de fortalecer a elite de seus serviços públicos, ampliando a experiência e a visão dos respectivos integrantes através de uma crescente mobilidade interdepartamental. Ambos países instituíram políticas de rotatividade para encorajar a movimentação entre agências das classes da cúpula administrativa. Os dois países procuraram diversificar a composição da elite (no Japão, expandindo a rede de recrutamento para além da Universidade de Tóquio e, na França, permitindo acesso à ENA

para outros que não um pequeno e seletivo grupo). Em seus esforços para fortalecer sua elite gerencial, Cingapura introduziu uma superescala de categorias salariais, acima da tabela geral de salários, bem como um plano de carreira separado para os cargos da cúpula.

Talvez, o programa analisado mais intensivamente seja o Serviço de Executivos *Seniors* dos Estados Unidos, criado em 1979 e administrado pelo Escritório de Administração de Pessoal. Singularmente, este serviço, U.S. SES, inclui tanto funcionários públicos de carreira (90%) quanto os indicados politicamente (10%). O SES foi criado para aperfeiçoar o sistema de remuneração e o *status* dos funcionários *seniors*; para criar um sistema amplo de *seniors*, de âmbito governamental, com oportunidades cada vez maiores de mobilidade, treinamento gerencial e desenvolvimento na carreira; e para reduzir tensões entre os nomeados politicamente e os funcionários de carreira. Pacotes de melhoria salarial vinculados a critérios de avaliação de desempenho seriam previamente negociados em troca de estabilidade no serviço público, antes da admissão no programa. O conceito norte-americano difere dos modelos fechados, elitizados, nos quais é possível, através do serviço público, escalar os níveis da carreira e chegar ao status do SES, ou “entrar pela janela” (no caso específico de profissionais liberais).

Estes objetivos freqüentemente conflitam e, na maioria dos casos, o progresso tem sido lento. As tentativas de despolitizar o quadro vêm sofrendo resistência, reduzindo-se o número de cargos preenchidos por funcionários de carreira do SES em relação aos nomeados politicamente desde o início. Ainda não se conseguiu fazer funcionar um sistema de pessoal *senior* abrangendo toda a Administração, e, com oportunidades progressivas de mobilidade, sendo que a burocracia federal permanece segmentada entre órgãos poderosos, culturalmente distantes, e altos funcionários permanentes e leais. Não foi criado nenhum mecanismo formal de rotatividade interagências, e o desenvolvimento e treinamento gerencial para o pessoal *senior* tem ocorrido apenas de modo limitado. Quanto ao aspecto salarial, o progresso também tem sido lento. Entre 1979 e 1990, a inflação corroeu de forma constante os salários reais, mas em 1991 a legislação elevou a média salarial dos SES em cerca de 18 a 25%.

Apesar destas falhas, os críticos dos SES têm procurado fortalecer, mais do que minimizar, o corpo de funcionários, situando a raiz de seus problemas na ausência de comprometimento por parte do governo. Segundo a Comissão Volker, de 1989, os problemas do SES decorriam, principalmente, da falta de fundos e de sua politização, mais do que de imperfeições na concepção do programa. Insistiu, portanto, no restabelecimento dos níveis salariais de 1969, na delegação de maior responsabilidade e no treinamento dos funcionários de carreira, bem como na redução do número dos nomeados politicamente.

O Canadá também tentou desenvolver uma nova identidade interdepartamental, de tipo empresarial, para seus dirigentes *seniors*, e aumentar seu

grau de mobilidade no governo. Para formar este quadro gerencial, o governo agrupou todos os *seniors* no sexto nível da categoria administrativa. Embora o número de funcionários nesta categoria seja controlado pelo órgão central de pessoal, os departamentos podem decidir sobre quem promover e recrutar no âmbito desse grupo. Até agora, a força inercial do conceito do departamento como um feudo impedia a mobilidade, mas o treinamento gerencial e os mecanismos de rotatividade de designação recentemente introduzidos aumentaram as esperanças de serem atingidas as metas do programa.

É forte o desejo de manter um corpo de elite abrangente, mesmo nos países que procedem à reforma de agências com base em um aparente compromisso com a descentralização de seu *staff*. Neste esforço, algumas administrações sob reforma estão lutando com as naturais contradições entre modelos do setor privado e valores do serviço público. No Reino Unido, por exemplo, tem havido dúvidas quanto ao papel do tradicional corpo de dirigentes de elite, que agora ocupa posições-chave nos departamentos centrais que vêm sendo gradualmente “enxugados”, *vis-à-vis* o novo *staff* da agência executora. Este último vem sendo cada vez mais empregado com base em contratos de prazo fixo (principalmente os profissionais de mais alto nível) e — esta, a intenção — com salários cada vez mais equivalentes aos de mercado. O corpo central de elite, por outro lado, tem sido tradicionalmente reverenciado por sua habilidade política. Ele continua a ser dominado por principiantes graduados em Humanidades por Oxford e Cambridge. Se as fissuras de ordem social, administrativa e funcional entre este núcleo e o novo *staff* das agências executoras não forem superadas, as políticas e suas implementações poderão tornar-se dicotomizadas e descoordenadas.

Na Suécia, o serviço público de mais alto nível enfrenta as mesmas tensões. Enquanto os funcionários dos altos escalões continuam a ser remunerados com base em tabelas salariais achatadas, os *seniors* das agências vêm sendo induzidos a aceitar contratos por prazo fixo, com a remuneração determinada individualmente. Desta forma, os dirigentes das grandes agências, às vezes, recebem um salário mais alto do que os de funcionários com altíssimos cargos nos ministérios do núcleo central, com responsabilidades de supervisão de agências.

A Nova Zelândia e a Austrália defrontam-se com perplexidades similares. Com a introdução do “modelo gerencial de economia de mercado” na Nova Zelândia, os departamentos vêm, cada vez mais, empregando pessoal na base de contratos fixos, com salários competitivos de mercado. Em conformidade com as normas do setor privado, a lealdade do *staff* volta-se para os departamentos individualmente, não para o serviço público como um todo. Numa tentativa de “seguir os dois caminhos”, o *State Services Act* procurou combater a ameaça de atomização departamental e a erosão potencial no *ethos* do serviço público, através da criação do Serviço

de Executivos *Senior* (SES). Constituindo um corpo seletivo, operando entre os departamentos, nomeados pelos chefes executivos, individualmente, mas com a aprovação da *State Services Commission*, os funcionários do SES são mantidos a partir de contratos com prazo pré-fixado e salários fixados pela autoridade central, por um período de até cinco anos. Os integrantes do SES são treinados em comum pela *State Services Commission*. O resultado é que, em alguns casos, tais profissionais ganham menos que outros dirigentes dos departamentos para os quais foram designados. Em consequência, o conceito de SES é confuso.

O Serviço de Executivos *Senior* da Austrália foi criado em meio a uma ampla reclassificação de cargos e salários, separando os níveis superiores das antigas e mais altas posições dos escalões mais baixos, a fim de reverter o achatamento dos salários e restaurar o poder aquisitivo dos níveis administrativos superiores mediante a introdução de uma categoria independente de especialistas *senior*. Os salários das chefias de departamento — não integrantes do SES — são teoricamente fixados de acordo com critérios de mercado (em contraposição ao nível de classificação ou de graduação), mas não podem exceder os tetos determinados pela autoridade central para o SES.

Apesar de muitas das experiências do SES serem demasiadamente recentes para que possam ser avaliadas por completo, até agora os esforços para formar um forte corpo interdepartamental de executivos *senior*, com remuneração adequada e capacidade de atender de forma independente ao pessoal de alto nível responsável pela formulação de políticas, obtiveram resultados apenas modestos. A prevenção contra o achatamento e erosão salarial num contexto de restrições fiscais comprovou-se ser de difícil adoção, e as tensões naturais entre o gerenciamento norteado pelas regras de mercado e um funcionalismo imbuído de espírito público ainda precisam ser resolvidas pelas administrações sob reforma. Mesmo assim, nos principais SES, as experiências obtiveram pouquíssimo sucesso ao fixarem equipes auto-suficientes, com categorias de altíssima remuneração, introduzindo critérios de desempenho e programas cruzados de treinamento em agências totalmente independentes, e criando a base para uma rotatividade entre as agências. De modo sugestivo, governos com *approaches* bastante distintos da administração do serviço público parecem compartilhar de um compromisso de prosseguir na luta para desenvolver quadros de elite.

Lições

Devem os países sob reforma criar serviços de executivos *senior* para formar e isolar um quadro profissional de elite? Embora seja difícil recomendar a utilização, por países envolvidos em reforma, de um instrumento que

gerou tal miscelânea de resultados no contexto dos países desenvolvidos, a carência dramática de funcionários públicos capacitados de alto nível, em muitas dessas administrações, incita fortemente à adoção de algum mecanismo para preparar e motivar uma forte e polivalente categoria de executivos. Neste caso, os serviços públicos de um país sob reforma poderiam beneficiar-se mais com os erros do que com os acertos dos países desenvolvidos na formulação dos seus próprios programas de SES.

Por exemplo, a fim de manter altos os padrões profissionais e evitar abusos, os programas de SES não deveriam incluir os politicamente indicados.³⁶ As condições de trabalho tanto podem basear-se em permanente estabilidade no serviço público ou em contratos por prazo determinado. Nesta última hipótese, os prazos devem ser suficientemente longos para assegurar continuidade e, quanto à remuneração e aos incentivos da carreira, têm de justificar o risco extra assumido pelos potenciais SES de abdicar da segurança do serviço público. Se aos integrantes do SES for garantida a permanência no serviço público, os salários devem ser mantidos altos através de revisões periódicas e, se necessário, isolados da erosão generalizada verificada nos níveis inferiores do serviço público, já que a escassez de fundos tem sido o “calcanhar de Aquiles” dos programas do SES em cenários desenvolvidos.

Os programas dos SES devem, porém, aspirar a objetivos mais grandiosos do que a simples manutenção ou restauração dos níveis salariais do pessoal de mais alto nível do serviço público ou reversão do achatamento salarial. Infelizmente, as condições de deterioração salarial têm feito com que as experiências do SES de alguns países sejam unicamente observadas em termos de questões referentes a compensações. Outros atributos do desenvolvimento de um quadro de elite não deveriam ser ignorados. Os programas de SES devem ser abrangentes, incluindo treinamento direcionado, maiores oportunidades na carreira e alto prestígio, além de melhor remuneração.

Ademais, não obstante tenha sido comprovadamente difícil para os países avançados alcançar certa mobilidade departamental para componentes do SES, esta mobilidade permanece como meta para países sob reforma. O objetivo é desenvolver alta competência na área de formulação de políticas e prevenir a distribuição desigual de especializações escassas no governo, o que conduz, naturalmente, à formação de fortes enclaves profissionais em importantes ministérios, como o das finanças, e, inversamente, a enclaves fracos em setores com menos prestígio, como o da educação.

Finalmente, a experiência dos países industrializados avançados enfatiza as dificuldades em acertar na primeira tentativa (ou até mesmo na segunda). O desenvolvimento do SES é um processo contínuo e deve criar possibilidades de reavaliação e reformulação.

3. Como administrar incentivos para o desempenho no serviço público: abordagens para classificação, remuneração e promoção de pessoal

As estruturas de classificação constituem fator essencial para motivação do desempenho dos funcionários públicos. A presente seção analisa as abordagens adotadas por vários países desenvolvidos quanto aos principais aspectos dos sistemas de incentivos do serviço público, considerando as seguintes questões: Quais *approaches* foram bem-sucedidos ou inovadores, no que se refere à classificação e à remuneração dos funcionários públicos daqueles países? De que forma o desempenho do funcionalismo deve ser avaliado e vinculado aos sistemas de remuneração e classificação? Quais os meios mais produtivos para avaliação do desempenho do funcionalismo? Quais estratégias os países sob reforma devem seguir à luz da experiência dos países avançados?

3.1. Como classificar e remunerar o funcionalismo público: padrões tradicionais versus flexibilidade

No que se refere aos países industrializados, os sistemas de classificação e remuneração dos funcionários públicos variam das abordagens tradicionais, que enfatizam os padrões determinados pela autoridade central com pouco espaço para divergências individuais, até os métodos cada vez mais flexíveis e descentralizados. A análise que se segue faz uma breve revisão das convenções estabelecidas, considera as tentativas de introduzir flexibilidade nos sistemas de remuneração e classificação, e considera também as suas implicações para o serviço público nos países sob reforma.

Nos serviços públicos tradicionais, são utilizadas primordialmente tabelas unificadas de remuneração, com melhorias automáticas, periódicas, baseadas em antigüidade e fixadas genericamente, para toda a administração. Por vezes, as tabelas salariais do serviço público derivavam de levantamentos com o setor privado; outras vezes, eram elaboradas no contexto de acordo coletivo com sindicatos. Os componentes básicos deste sistema tradicional ainda funcionam para a maioria dos funcionários públicos, em muitos países avançados como Japão, França, Países Baixos, Canadá, Estados Unidos, Alemanha e Coréia.

Estes sistemas classificam os cargos de acordo com as diferenças de atribuições de responsabilidade, classificando-os por grupos ocupacionais. Cada grupo tem um esquema unificado de salário, determinado pela autoridade central de pessoal e quase sempre baseado na análise do custo de vida.

Geralmente, as recomendações para o reajuste de todo o funcionalismo são feitas anualmente. Cada nível tem um piso salarial e várias etapas de reajuste marginal. Os funcionários públicos recebem um aumento a cada ano de serviço. É característico o fato de os funcionários terem automaticamente assegurados a estabilidade e o progresso na carreira que é feito por meio de reajustes. Algumas variações neste sistema decorrem do papel representado pelas negociações dos sindicatos na fixação dos níveis salariais para os escalões mais baixos do funcionalismo.

Estes sistemas apresentam vários problemas. De modo geral, eles foram planejados por especialistas em um órgão central de pessoal, não por administradores que conhecem a realidade da área. Pelo fato de os sistemas de classificação tradicionais tornarem difícil para os trabalhadores extrapolar suas atribuições e desenvolver novas qualificações, é possível que desestimulem a criatividade e o espírito de iniciativa. E, uma vez que a remuneração não pode ser aumentada sem que haja promoção à classe seguinte, acontece o fenômeno do “emperramento”.

Muitos países estão introduzindo modificações nos sistemas tradicionais de classificação. As alterações representam tentativas de moderar a rígida padronização das condições de trabalho, a fim de refletir de forma mais acurada a verdadeira diferenciação entre funções e funcionários. Isto está sendo feito através de uma série de mecanismos. A prática cada vez mais popular de *broad-banding*, por exemplo, estimula a flexibilidade. *Broad-banding* significa que os iniciantes entram para o serviço público integrando certa faixa salarial, ao invés de situar-se em um ponto fixo, como acontecia tradicionalmente. Ao progredir, os aumentos salariais não são nem automáticos (por exemplo, por antigüidade) nem fixos. O *staff*, portanto, pode ser recompensado de modo mais flexível. Nos Estados Unidos, uma experiência com *broad-banding* está sendo utilizada com cientistas dos laboratórios do *Navy Demonstration Project*, embora os esforços de estender a abordagem ao serviço público em geral tenham enfrentado alguns obstáculos. Geralmente, *broad-banding* é acompanhado por uma simplificação no sistema de classificação e pela redução no número de classes e categorias de trabalho. Na Austrália, onde o *broad-banding* é utilizado de maneira seletiva, o acordo salarial feito, em 1987, com sindicatos governamentais substituiu mais de 100 estruturas de classificação de “colarinhos-brancos” por um sistema único com oito níveis. Esta foi uma conquista política significativa, uma vez que geralmente os sindicatos resistem ao *broad-banding*, temendo o desgaste das normas padronizadas. Em geral, o *broad-banding* é mais facilmente implantado nos níveis *senior*.³⁷

Este sistema *broad-banding* vem sendo utilizado pelo novo Serviço de Executivos *Senior* da Austrália e alto escalão do serviço público da Suécia. O programa de reforma do serviço público da Nova Zelândia obteve sucesso ao instituí-lo para todo o funcionalismo.³⁸

Os sistemas de remuneração e de classificação foram também simplificados e mais flexibilizados através de uma série de mecanismos. O sistema de “capacitação múltipla”, por exemplo, está sendo utilizado na Austrália para aumentar a mobilidade e a flexibilidade na distribuição do pessoal para os níveis médios e inferiores. Por meio de revisões realizadas pelos departamentos nos locais de trabalho, as tarefas são reformuladas com vista a uma gama mais ampla de requisitos de capacitação, sendo oferecidas maiores oportunidades de treinamento ao *staff*. Adotado após extensas consultas aos sindicatos, o sistema de capacitação múltipla elevou significativamente o grau de satisfação no trabalho e produtividade por parte dos funcionários.

Os governos estaduais da Austrália levaram ainda mais longe esta abordagem flexível relacionada com o sistema de remuneração e com as condições de trabalho. Em *New South Wales*, as inovações incluem maior utilização de empregos permanentes de meio-período e turnos diários mais longos, negociados em troca de semanas de trabalho menores e mais curtas, e escalas de trabalho. Tais medidas, por sua vez, propiciam aos administradores maior flexibilidade na remuneração dos funcionários. *New South Wales* vem também adotando certas flexibilidades como a concessão de benefícios tipo “vale-refeição,” que podem ser combinadas com o salário-referência ou por ele substituídas, a fim de criar esquemas individuais de remuneração específica, até chegar a um teto pré-estabelecido.

A suplementação dos pacotes salariais básicos com o pagamento de salários indiretos representa outro passo na direção da flexibilidade no sistema de remuneração. No Japão, um sofisticado conjunto de subsídios pode chegar até a 50% da remuneração total do funcionário.³⁹ Os méritos do complicado sistema de pagamento de salários indiretos em países do terceiro mundo são, quase sempre, justificadamente criticados por sua falta de transparência. Todavia, em administrações avançadas, onde as políticas públicas referentes a salários e emprego encontram-se geralmente sob controle, os subsídios podem ser utilizados como instrumento de flexibilização; ou seja, eles podem ser alocados ou elevados em tempos de prosperidade e reduzidos ou revogados em tempos de maior escassez. A política salarial em Cingapura, por exemplo, mantém esses subsídios propositadamente, sob a forma de um “extra” ao salário básico, com vistas a garantir um mecanismo embutido de ajuste, que acomoda as incertezas orçamentárias.

Harmonizar diferenças de custo de vida entre as regiões geográficas através de “índices regionais de remuneração” é outra forma de diferenciação. O sistema de remuneração por região é utilizado de forma limitada no Reino Unido (para determinadas agências e através do sistema de avaliação de Londres), bem como na Suécia e no Japão. Tentativas em torno de flexibilidades no sistema de remuneração, com o fim de atrair pessoal

especializado de difícil recrutamento, foram feitas nos Estados Unidos embora de modo limitado.⁴⁰

Os métodos de fixação da remuneração também afetam o grau de flexibilidade que os governos possuem para estabelecer os níveis salariais do serviço público. Em muitos países, mecanismos centralizados fixam a remuneração do setor público de acordo com o princípio da “comparação justa”, por exemplo, levantamentos feitos acerca da remuneração do setor privado ajudam na determinação dos salários de todo o serviço público, em geral negociados com os sindicatos organizados. Ultimamente, os governos têm tentado obter mais espaço de manobras nesses acordos salariais. Nos Países Baixos, por exemplo, o Ministério de Assuntos Internos continua a negociar com os sindicatos a fixação dos salários nacionais, mas a remuneração não mais se vincula estritamente às oscilações salariais do setor privado através do sistema prévio de ajustes semi-anuais. A França criou uma nova fórmula para melhorias na estrutura salarial sempre que o crescimento econômico excede 3% em um dado ano. Da mesma forma, Cingapura agora adota um sistema de “salário-flexível”, ajustando a remuneração de acordo com o desempenho da economia. Nos anos bons, o governo paga gratificações, no meio e no fim do ano, a todos os funcionários públicos. Paga, também, incentivos tipo *one-off*⁴¹, sempre que o crescimento econômico é superior ao esperado.

O *locus* da fixação da remuneração do serviço público também tem implicações para a correspondência entre os salários dos funcionários públicos e as condições locais do mercado. Cada vez mais, a remuneração do serviço público é estabelecida em níveis mais descentralizados, resultando em salários mais heterogêneos. Em alguns casos, essa descentralização reflete a crescente autonomia das agências para admitir pessoal em níveis de mercado. A Suécia, por exemplo, experimentou adotar os salários do mercado local em algumas poucas agências. Em outros, descentralização significa o desgaste na habilidade da área trabalhista em engajar o governo em acordos salariais centralizados, globais. Em conseqüência, tais acordos são negociados em níveis mais desagregados e descentralizados.

Enquanto países como Reino Unido e Austrália caminham gradualmente em direção a planos salariais mais descentralizados, a Nova Zelândia caminha de forma ainda mais decisiva neste sentido. Com a assistência da *State Services Commission*, os salários dos níveis inferiores são agora negociados entre as chefias executivas e importantes sindicatos em nível de departamentos. Os salários dos dirigentes são negociados em termos individuais, a partir de diretrizes (e com tetos salariais, no caso de funcionários do SES) estabelecidas pelo órgão central. Ocorreram algumas anomalias: os salários de chefias executivas e benefícios extras são, em média, maiores que os dos ministérios. Entretanto, ainda não são compatíveis com os do setor privado.

Lições

As considerações que se seguem emergem dessa análise dos sistemas de remuneração e classificação de países em desenvolvimento e em transição. Em primeiro lugar, para muitos países sob reforma, uma poderosa justificativa para a existência de sistemas de remuneração e classificação tradicionais, unificados e com reajustes fixos é a de que eles parecem exigir menos investimento administrativo em sua instalação e em sua manutenção. A simplicidade administrativa é um aspecto importante e, talvez, extraordinário a ser considerado pelos setores públicos dos países sob reforma, que se defrontam com restrições extremamente sérias na área de recursos humanos. Todavia, a realidade, em muitos países sob reforma, é que as estruturas unificadas de classificação e remuneração são solapadas e distorcidas por uma série de equívocos informais (inclusive “emperramento”, duplo emprego, etc.), o que reflete a diferenciação naturalmente existente em burocracias governamentais. Além do mais, inovações tipo *broad-banding* podem, de fato, reduzir o número de classificações de cargos e simplificar a estrutura de graduação, além de propiciar a flexibilidade necessária à remuneração de profissionais qualificados de difícil recrutamento — um problema sério em muitos países sob reforma. Da mesma forma, o sistema de capacitação múltipla facilita a utilização mais eficiente das qualificações mais escassas, ao permitir a mobilidade do *staff* mais amplamente treinado entre uma variedade de tarefas.

É possível que naqueles países com movimentos sindicais altamente mobilizados, o afrouxamento das normas padronizadas e a descentralização do sistema de remuneração encontre resistência de cunho político. A experiência da Austrália sugere, contudo, que atuar junto a importantes sindicatos trabalhistas pode ajudar a superar tal dificuldade. Os custos dos acordos salariais negociados nacionalmente para os países que procedem a este tipo de reforma, mas que se encontram em grandes dificuldades financeiras, fazem com que valha a pena analisar esta experiência mais profundamente.

Possivelmente, como sugere o exemplo da Nova Zelândia, os acordos sobre sistemas descentralizados de classificação e remuneração também oferecem um potencial de eficiência financeira eficaz e promovem melhor gerenciamento operacional. Nos países sob reforma, mecanismos tais como a remuneração regional podem resultar numa distribuição mais eficiente dos funcionários do serviço público em áreas muito distantes, para as quais normalmente é difícil atrair funcionários. O relaxamento do controle centralizado oferece, porém, altos riscos em países onde o equilíbrio fiscal é delicado e o clientelismo político tornou-se lugar comum.⁴² Assim, flexibilidade e descentralização devem ser promovidas em relação direta com o fortalecimento das instituições formadoras de pessoal, no centro, com o grau de controle sobre o gerenciamento institucional e a qualidade e aplicação de diretrizes políticas centrais.

Finalmente, os modelos de política salarial dos países industrializados, que vinculam a remuneração do serviço público e os subsídios às mudanças na macroeconomia, poderiam ser altamente instrutivos para administrações de países sob reforma, que têm tradicionalmente utilizado a política de gratificações e outros subsídios para compensar as deficiências dos sistemas de remuneração do serviço público, ou mecanismos como clientelismo político e programas de bem-estar social. O uso estratégico e conservador destes instrumentos em Cingapura permitiu ao governo reduzir as expectativas salariais do funcionalismo e proceder à alavancagem necessária, a fim de evitar futuras restrições financeiras.

3.2. Avaliação de desempenho: vínculo entre remuneração e promoção

Uma questão atual das reformas de GS em países industrializados é como relacionar, da melhor maneira possível, desempenho e remuneração na motivação de funcionários públicos. Esta discussão focaliza o papel do desempenho na remuneração e promoção de funcionários públicos. Até que ponto a remuneração e a promoção baseadas no desempenho levam à melhoria da produtividade do funcionalismo? De que modo os países avançados vêm lidando com estas questões e qual abordagem seria mais eficaz para os países sob reforma?

Apesar de quase todos os serviços públicos avançados terem sido fundados, teoricamente, a partir de um sistema de mérito, as políticas salariais, por tradição, têm sido adotadas em função de aumentos salariais automáticos, do tempo de serviço (antigüidade), e não de critérios de desempenho. Apesar da crescente ênfase na remuneração relacionada com o desempenho e na avaliação do desempenho como importante instrumento tanto no que se refere ao setor público quanto ao privado, em termos de administração de recursos humanos, vale mencionar que algumas administrações muito bem-sucedidas não destacam o desempenho na fixação da remuneração dos funcionários públicos. Na Coreia, na França e no Japão a remuneração, em grande parte, é muito pouco afetada pelo desempenho individual.

Na Coreia, por exemplo, a remuneração do serviço público é determinada, essencialmente, pela progressão ao longo do tempo de serviço. Apesar de a remuneração realmente variar do ponto de vista individual, através da concessão de benefícios, estes não levam em conta o desempenho. Apesar da aceitação formal do sistema de remuneração por desempenho, as convenções sociais informais menosprezam o valor do indivíduo em favor da excelência do grupo. Assim, um prêmio anual por mérito, teoricamente concedido a 15% dos melhores indivíduos, na realidade é distribuído, através de

rotatividade anual, a cada integrante do departamento, independentemente de seu desempenho. Cada funcionário, portanto receberá o prêmio, pelo menos, uma vez em um período de vários anos.⁴³

Vários governos introduziram algumas características baseadas no desempenho nos tradicionais sistemas de remuneração. A tabela salarial de Cingapura, por exemplo, apresenta dois componentes: primeiro, reajustes anuais fixos baseados no tempo de serviço e em um desempenho mínimo satisfatório; e, em segundo lugar, executivos de eficiência contestada são obrigados a submeter-se a exames para ascender na escala salarial. Os Países Baixos também passaram para um sistema modificado de reajustes fixos. Reajustes gradativos anuais podem, atualmente, ser recusados a funcionários com mau desempenho, sendo que um sistema modificado de remuneração por desempenho (introduzido em 1989) abrange todo o funcionalismo do setor público. Prêmios individuais são por desempenho especial.

Estes prêmios individuais por desempenho também têm sido utilizados, a partir de diferentes revisões, no *Senior Executive Service*, dos Estados Unidos. Prêmios podem ser úteis, à medida que recompensam realizações específicas, de maneira objetiva, sem elevar a despesa com os salários em razão de aumentos de remuneração. Os críticos argumentam, porém, que as gratificações, em última análise, podem ter um efeito deletério no moral da equipe. O não-recebimento de um prêmio, dizem, tem efeitos negativos, porque resulta na supervalorização dos efeitos positivos daqueles que o recebem.

Alguns poucos países adotaram sistemas de remuneração baseados no desempenho integral em seus serviços públicos. Na maioria da vezes, este processo é gradual, apenas em certos casos abrangendo mais que um pequeno núcleo da elite. *O U.S. Performance Management and Recognition System* (PMRS), introduzido em 1984 para os níveis burocráticos médios e mais altos, representa um dos sistemas mais amplamente desenvolvidos. O PMRS sofreu com a inadequação de fundos, e estudos revelam que, apesar de os funcionários perceberem um vínculo cada vez maior entre melhor desempenho e maior remuneração, nenhuma correlação foi estabelecida entre os que receberam prêmios no âmbito do PRMS e o subsequente desempenho individual ou da agência.⁴⁴

O Reino Unido volta-se gradualmente para a adoção de um sistema de remuneração por desempenho extensivo a todos os servidores civis, embora até agora somente funcionários de mais alto nível assim como profissionais, cientistas, engenheiros e outro pessoal especializado sejam considerados qualificados. Para estes, os reajustes anuais dentro da respectiva faixa dependem da classificação que lhes é atribuída nas avaliações de desempenho baseadas em metas preestabelecidas. Com a consolidação do modelo de agência, alguns acordos estruturais foram desenvolvidos por departamentos e

agências, com vistas à elaboração de seus próprios ajustes de desempenho-remuneração. A remuneração relacionada ao desempenho é parte integrante do sistema nos países com reformas mais radicais no modelo das agências. A Nova Zelândia, por exemplo, dele faz uso para todos os níveis funcionais. Os conceitos por desempenho e a posição na escala salarial determinam os reajustes da remuneração por desempenho.⁴⁵

Alguns poucos exemplos das tentativas de modificação dos esquemas de desempenho-remuneração para premiar o desempenho do grupo, em lugar do indivíduo, merecem ser analisados. O Departamento de Pesquisa Agrária da Nova Zelândia aloca gratificações anuais para as divisões distribuírem entre os grupos de trabalho competidores. Os prêmios para grupos estão sendo utilizados em limitados setores das administrações da França e da Suécia; quanto ao Reino Unido, alguns acordos estruturais permitem às agências integrantes do programa *Next Steps* aplicação de sistemas alternativos de remuneração/desempenho por grupo, como no caso da *Vehicle Inspectorate*, por exemplo, que os vem experimentando. Nos Estados Unidos, o *Pacer-Share Demonstration Project*, administrado pelo Setor de Gerenciamento de Pessoal está utilizando um sistema de ganhos (partilhados) por produtividade, a fim de distribuir uma parcela das economias obtidas com a produtividade entre os funcionários da Base Aérea de McClellan.

A adoção de incentivos não-salariais para estimular os servidores públicos está surgindo como uma variante das abordagens relacionadas com a remuneração por desempenho. Os prêmios em dinheiro concedidos aos funcionários que oferecem sugestões para melhoria do órgão, ou que propiciam economias, são um destes mecanismos. A propósito, no Reino Unido, os departamentos oferecem incentivos financeiros para estimular os funcionários a oferecer sugestões úteis. Quando uma sugestão é implantada, o funcionário recebe cerca de 10% da economia obtida com sua sugestão durante o primeiro ano.⁴⁶

Afora tais variantes, vem ocorrendo deliberada movimentação, em muitos países industrializados, em direção aos sistemas de remuneração baseados no desempenho individual, a despeito das questões ainda não resolvidas, em termos dos custos e benefícios deste *approach*. Embora amplamente utilizado no setor privado, o conceito ainda representa algo bastante incerto para muitos serviços públicos. Há muitas reivindicações no sentido da adoção do sistema de remuneração por desempenho. Isso porque ele corrobora o conceito de responsabilidade; oferece mecanismos alternativos de gratificações sempre que as perspectivas de promoção são limitadas; permite flexibilidade ao setor público para competir por escassos profissionais qualificados com o setor privado; levanta o moral dos servidores em uma época de aviltamento do setor público; fornece um meio racional de alocação dos

escassos recursos de pessoal; finalmente, à falta de grandes ajustes, na remuneração do serviço público, é uma forma de compensar as diferenças de remuneração entre setor público e o setor privado, bem como o achatamento salarial no âmbito do governo.

Os críticos da remuneração por desempenho chamam a atenção para uma série de falhas. Os mais severos alegam que a remuneração por desempenho superenfatisa o desempenho de curto prazo em relação aos objetivos estratégicos de longo prazo; produz mais perdedores desmotivados que vencedores motivados; está contaminada por problemas de mensuração, predispondo a concessão de prêmios, irrealisticamente, a medidas de ordem quantitativa e financeira. Da mesma forma, encoraja a adoção de regras padronizadas que captam, de modo inadequado, diferenças nas funções do serviço público; e está concentrada na função gerencial, e além de tudo é dispendiosa.

Lições

Não obstante o debate inconclusivo mencionado acima, é difícil rejeitar a noção de estruturas de remuneração que relacionam gratificações a desempenho. Mas, sem clara comprovação, os governos podem acabar baseando suas decisões de implementar sistemas de remuneração por desempenho puramente em preferências sociais. Para o Banco Mundial e para outras instituições financeiras internacionais que prestam apoio nesta área, ainda persiste a questão sobre se este deve ser um componente primordial de assessoria técnica na administração do serviço público. Uma resposta evasiva é a de que provavelmente valerá a pena procurar adotar o sistema a médio e longo prazo, mas, no momento, é provável que isso não constitua alta prioridade. O argumento prático contra a remuneração por desempenho advém de seu elevado custo e seu caráter concentrado na função gerencial.

De igual modo, seria plausível argumentar que vários sistemas administrativos do setor público de países industrializados funcionam muito bem sem a remuneração por desempenho, e que mesmo sua adoção por administrações em processo de reforma tem sido recente e gradual, em sua natureza, destinando-se apenas a pequenos números de funcionários públicos. Além disto, dados os recursos limitados, a atenção à remuneração por desempenho pode ser vista como uma troca contra melhorias em outras partes dos sistemas de GS, de países sob reforma. Por exemplo, criar um rigoroso sistema de recrutamento ou implantar um sólido sistema de controle institucional pode proporcionar mais resultados a médio prazo do que a adoção de mecanismos de remuneração por desempenho.

Por fim, a resistência sócio-cultural a prêmios individuais abala o sistema de remuneração por desempenho em muitos países; o mesmo poderia

ocorrer em alguns contextos de transição. Isto é menos um argumento em prol do relativismo cultural que uma sugestão no sentido de que, possivelmente, os esforços recentes de substituir os prêmios pelo tipo de incentivos a grupos, descritos acima, impliquem maiores perspectivas de sucesso e devem ser considerados como um instrumento alternativo.

3.3. Desempenho e ascensão na carreira

Não obstante as dificuldades na introdução do sistema de remuneração baseada no desempenho, muitos países industrializados estão cada vez mais fazendo uso de alguma forma de avaliação de desempenho como uma base para ascensão na carreira e promoção. Talvez seja válido analisar tal experiência, com vista à sua aplicação em países sob reforma. A maioria dos mecanismos de promoção baseados na avaliação de desempenho mostram-se imperfeitos, sofrendo de muitos dos problemas de mensuração, como os mecanismos que vinculam a remuneração ao desempenho. Mas em muitos países sob reforma, as alternativas existentes para ascensão na carreira, isto é, nepotismo, antiguidade e nomeação de amigos, talvez sejam piores. Alguns *approaches* referentes à promoção por desempenho e algumas sugestões para países sob reforma são mencionados a seguir.

Embora todos os sistemas de GS aqui analisados tenham apresentado algum tipo de ligação entre desempenho e promoção, é bastante variável o grau de consistência entre sistemas formais e as práticas informais de ascensão na carreira. Os sistemas tradicionais de GS exibiram um hiato muito maior entre práticas formais e informais. Coréia, Japão e França incluem-se neste grupo. Na Coréia, é feita uma revisão oficial semi-anual de desempenho, que classifica os servidores de acordo com seu desempenho, no exercício de suas funções, capacitação, atitudes e integridade. A classificação por desempenho daí resultante, ajuda, mas não embasa integralmente as decisões sobre promoção, que ainda levam em conta critérios como antiguidade e resultados obtidos em treinamentos. No Japão, um sistema formal de revisões confidenciais de desempenho é realizado anualmente, mas na prática mistura um conjunto complexo de itens, com base na antiguidade, no relacionamento social e no mérito.⁴⁷

Em contrapartida, outras administrações de países industrializados destacam a centralidade dos mecanismos de avaliação de desempenho verdadeiramente operacionais em seus sistemas de ascensão na carreira. No Reino Unido, um sistema relativamente participativo, voltado para a consecução de metas, tem estado em uso há alguns anos. Todos os funcionários públicos são avaliados anualmente através das revisões de avaliação do trabalho, as quais integram o Relatório Anual sobre Pessoal. Supervisores

entrevistam funcionários para discutir o progresso eventualmente alcançado em relação a objetivos preestabelecidos e para definir outros para o ano seguinte. Também identificam o que é necessário em termos de treinamento, a fim de melhorar o desempenho no serviço. São analisadas, ainda, as perspectivas de desenvolvimento na carreira. Em reunião “aberta” são gravados comentários de ambas as partes. Os relatórios sobre pessoal são definitivamente utilizados nas decisões sobre promoção no Reino Unido, o mesmo ocorrendo com as entrevistas com os ex-supervisores do candidato. Embora o mérito, durante muito tempo, tenha sido o principal critério para nomeações no serviço público, foi tradicionalmente interpretado como uma combinação determinada, informal e subjetivamente, de atributos pessoais e peso da recomendação política. Reformas recentes tentaram sistematizar a avaliação e a conseqüente promoção, aumentando a importância das qualificações gerenciais no sucesso da fórmula.

Cingapura adota um dos métodos mais inovadores de avaliação de desempenho e promoção. A promoção é amplamente baseada no mérito, com considerável grau de mobilidade do pessoal entre os diferentes ministérios ao longo da carreira. O governo passou de um sistema de avaliação confidencial para um sistema participativo de avaliação por desempenho, desenvolvido pela empresa petrolífera Shell. A avaliação de desempenho consta de duas partes. Em uma, é revisto e avaliado o desempenho passado; na outra, é avaliado o potencial administrativo e de liderança (chamado de *helicopter capacity*) do funcionário, num esforço de identificar e, mais tarde, moldar o talento executivo dentro do serviço público. Embora não diretamente vinculada a promoções específicas, a última avaliação prevê a trajetória da carreira de um indivíduo. Apesar de correr o risco de tornar-se uma expectativa de auto-realização, este *approach* contém uma perspectiva estratégica útil, otimista, para o desenvolvimento na carreira e para as funções de planejamento da progressão.

A Nova Zelândia forjou vínculos mais estreitos entre avaliação de desempenho e promoção. Utilizando modelos do setor privado, o governo introduziu e aplicou, em todos os níveis do funcionalismo, um sistema participativo, baseado em metas. O desempenho é mensurado de acordo com objetivos e padrões previamente combinados no início da etapa de revisão. Objetivos individuais resultam do relatório de uma comissão e do plano de ação da agência, os quais integram o Acordo Estrutural entre Agência e Ministro. A avaliação de desempenho constitui o fundamento dos acordos sobre desempenho entre departamentos e ministros e a ela tem sido creditado o fortalecimento da confiabilidade em todo o sistema.

Volumosa literatura documenta as dificuldades encontradas na formulação de sistemas de avaliação de desempenho que mensurem, de modo

acurado e justo, o desempenho individual. Assim, as questões sobre utilidade deste instrumento como base de decisões para ascensão na carreira são abundantes. Em particular, é freqüente o argumento de que a avaliação de desempenho não pode atender ao duplo propósito de avaliação do pessoal e desenvolvimento da carreira, sendo mais adequada a este último. Finalmente, alguns críticos vêem a avaliação de desempenho como um retorno ao taylorismo, dividindo o desempenho humano em partes artificialmente desagregadas, mas, em última instância, não mensuráveis.⁴⁸

Lições

As críticas acima estão bem sintonizadas — um luxo nem sempre disponível nos países sob reforma. Nas administrações destes países, onde padrões foram quebrados, os sistemas de promoção baseados no desempenho podem, no mínimo, oferecer diretrizes gerais para premiar e promover a competência. Isto é útil mesmo na hipótese de o comportamento informal e padrões de preferência distorcerem o sistema formal. Como demonstra o exemplo japonês, um compromisso razoável entre o formal e o informal pode produzir um sistema que pelo menos considere o desempenho como critério para ascensão.

A exeqüibilidade das providências relativas à promoção com base no desempenho pode depender das condições existentes. A experiência sugere que o apoio das lideranças executivas, a participação dos funcionários na elaboração do sistema e a oportunidade de um *feedback* para os funcionários são a chave para o sucesso na implantação desses sistemas.

IV. Conclusões

Este documento procedeu a uma revisão das práticas tradicionais e inovações emergentes no gerenciamento do serviço público de países industrializados, de modo a recolher lições para os países em desenvolvimento e em transição. Em alguns casos, a análise dos métodos alternativos revelou debates constantes, tornando incerta uma estratégia ótima de reforma. A posição assumida aqui, entretanto, é a de que, mesmo com dados imperfeitos, os países sob reforma precisam escolher um caminho para melhorar a administração dos seus servidores. Em lugar de conclusões definitivas, a orientação aqui fornecida constitui, no máximo, hipóteses e, no mínimo, “palpites” sobre o que é provável que funcione no contexto desses países. Focalizando as três principais áreas do GS — organização e gerenciamento do sistema, qualidade dos recursos humanos e incentivos ao pessoal — as conclusões mais importantes do documento estão resumidas abaixo:

1) como um princípio geral da reforma, os modelos essencialmente centralizados de gerenciamento do pessoal do serviço público fornecem o melhor ponto de partida para muitas das administrações dos países sob reforma. As abordagens do tipo agência, que requerem recursos humanos e tecnológicos que extrapolam a capacidade atual de muitos países sob reforma, devem, todavia, sugerir modelos que alguns países — principalmente os mais bem aquinhoados — podem esforçar-se para adotar. Certos componentes selecionados do modelo de agência podem, mesmo agora, ser seguidos por algumas administrações sob reforma. Contudo, quaisquer países que pretendam adotar reformas abrangentes do tipo agência, precisam avaliar até que ponto as demandas em termos de recursos humanos e técnicos podem ser atendidas, além de refletir estrategicamente sobre os passos necessários para obtê-los.

2) Em geral, são necessárias instituições fortemente centralizadas para apoiar funções novas de gerenciamento do pessoal do serviço público nos países sob reforma. Divisão do poder e uma boa coordenação entre um limitado número de órgãos nas atividades-meio asseguram o controle necessário. À medida que essa capacidade possa ser desenvolvida nas entidades operacionais, torna-se desejável porém, alguma desconcentração, para que haja um gerenciamento de pessoal flexível e responsivo.

3) Certas funções de GS devem receber maior prioridade do que outras. Este discernimento é ainda mais eficaz nos países sob reforma, onde os recursos são escassos e são necessárias escolhas mais rigorosas para sua alocação. Duas funções surgem como primordiais: recrutamento e controle institucional.

4) O controle institucional é a base para todas as outras funções de GS. Nos países sob reforma, onde esta função tem sido, historicamente, administrada de modo insatisfatório, os modelos centralizados são os mais aconselhados. A experiência dos países industrializados, com um planejamento estratégico, radical da mão-de-obra, poderia ser extremamente educativa para muitos países sob reforma.

5) Os programas para tornar mais rígidos os padrões de recrutamento deveriam receber alta prioridade nos países sob reforma. Apesar de sérias armadilhas, certos aspectos dos sistemas “mandarim” tornam-se muito vantajosos para que os países sob reforma implantem um serviço público profissionalizado. Eles compensam outras falhas do sistema. Os governos deveriam procurar suavizar as características elitistas do *approach* “mandarim” e, quando possível, introduzir criteriosamente flexibilidades de mercado para recrutar qualificações escassas.

6) Os setores de executivos *senior*, ou programas semelhantes de preparação de quadros de elite, mostraram-se difíceis de serem desenvolvidos e implementados em países industrializados, mas muitas falhas podem ser corrigidas na sua adaptação ao contexto de países sob reforma, onde quase sempre há urgente necessidade de preparar servidores públicos do mais alto nível. Tais setores podem aperfeiçoar o rigor do recrutamento. Estes programas devem ser cuidadosamente planejados de modo a incluir mobilidade na carreira e treinamento, assim como dispositivos sobre a remuneração, sendo que a exclusão de nomeações de cunho político é essencial para sua credibilidade.

7) Admitindo-se os necessários níveis mínimos de controle institucional e orçamentário, o sistema unificado de pagamento e classificação, em países sob reforma, poderia ser questionavelmente afrouxado, a exemplo do que ocorre em um número cada vez maior de países avançados. A tendência comum a burlar as normas unificadas existentes em muitos serviços públicos sob reforma, ao lado da necessidade de atrair de modo mais direto profissionais qualificados escassos, com adequados pacotes de remuneração, reforçam estes pontos de vista.

8) Os benefícios de remuneração por desempenho ainda precisam ser comprovados nos setores públicos dos países industrializados, e as exigências administrativas e os custos de instalação de tais sistemas podem ser consideráveis. Resistências podem prejudicar esforços que visem providências relacionadas com a remuneração por desempenho. Dadas estas

dificuldades e a urgência implícita em outras funções da GS, para as administrações dos países sob reforma, pouca prioridade deveria ser atribuída, no momento, a essa reforma. Por outro lado, sistemas de promoção vinculados à avaliação de desempenho, mesmo que imperfeitamente implementados, poderiam contribuir para que os valores do serviço público se encaminhem para padrões de competência e mérito.

1. Sugestões para futuros trabalhos

Estas conclusões representam as melhores conjecturas para diretrizes políticas de países sob reforma baseadas em uma revisão inicial e ampla da experiência administrativa de alguns países industrializados. A intenção não foi fazer uma pesquisa rigorosa, mas começar a elevar a qualidade da consultoria operacional do Banco, relativamente à administração de pessoal do serviço público, sinalizando as principais questões da reforma administrativa mundial. Naturalmente, este trabalho levantou uma série de aspectos que necessitam de investigação sistemática, para que se saia do domínio da especulação. Seguem-se algumas sugestões para pesquisa posterior:

1) Não existem comparações rigorosas sobre o desempenho do serviço público nos vários países, tendo em vista a inexistência de métodos apropriados para mensurar o funcionamento do serviço público, a falta de dados comparativos cruzados em nível nacional para a maioria das questões, e as dificuldades inerentes ao controle de uma série de variáveis intervenientes, tais como política e cultura. Uma pesquisa que desenvolvesse uma metodologia de mensuração do funcionamento do serviço público representaria valiosa contribuição na tentativa de determinar quais sistemas e *approaches* funcionam melhor, sob quais condições. Um trabalho comparativo inicial pode começar por desenvolver meios de avaliar o desempenho em relação a uma única e relativamente simples função exercida pela maioria dos governos centrais.

2) A pesquisa sobre a relação entre remuneração e desempenho no setor público não está muito adiantada, e, freqüentemente, políticas são adotadas em bases empíricas instáveis. Trabalhos mais extensos sobre o tema, particularmente no contexto de países sob reforma, poderiam ser úteis.

3) O efeito dos diferenciais de remuneração entre o setor público e o setor privado, nas funções gerenciais do serviço público, não poderia ser determinado neste projeto e exigiria significativa produção e coleta de dados. Pesquisas comparativas podem valer a pena nesta área.

4) A relativa eficácia e eficiência dos sistemas de reforma tipo agência *versus* serviços públicos tradicionais precisam ser rigorosamente

analisados, antes que fórmulas de políticas confiáveis possam ser extraídas para os países sob reforma. Dada a origem recente de muitas dessas reformas, essa pesquisa poderia ser realizada após certo período de tempo.

5) Dada a urgência de muitos países em desenvolvimento e em transição de proceder à capacitação da área governamental, uma forma mais ágil de pesquisa aplicada sobre assuntos relativos à administração de pessoal do serviço público poderia ser uma abordagem paralela ao que foi sugerido acima. Experiências-piloto poderiam ser realizadas em “laboratórios” administrativos dos países sob reforma, para análise dos méritos relativos de, digamos, diferentes sistemas de recrutamento, remuneração e classificação, ou de sistemas de avaliação de desempenho, numa base comparativa. Embora as “experiências” reais, em uma ou outra administração de pessoal do serviço público, de determinado país, pudessem ser financiadas como uma operação de empréstimo, a tarefa poderia ser realizada simultaneamente, como uma pesquisa comparativa, de cruzamento de dados nacionais, empreendendo-se estudos básicos e estabelecendo critérios de desempenho para posterior avaliação.

Notas

- ¹ N.E: As interpretações e as conclusões expressas neste texto são as do(s) autor(es) e não devem ser atribuídas de forma alguma ao Banco Mundial, a seus organismos afiliados, aos integrantes de sua Diretoria Executiva, ou aos países que eles representam. O Banco Mundial não garante a precisão dos dados aqui incluídos nem admite ser responsabilizado por eventuais conseqüências advindas de sua utilização. A indicação de fronteiras, não implica, da parte do Banco Mundial, julgamento do *status* legal de qualquer área, ou endosso e aceitação das referidas fronteiras.
- ² Os aspectos organizacionais, estruturais e — à falta de expressão menos desagradável — “processuais” do gerenciamento de pessoal do serviço público também são importantes (e, muito frequentemente, ignorados pelo Banco) mas não se ajustariam razoavelmente ao escopo deste estudo. A breve referência às dimensões políticas (e sócio-culturais) da reforma do serviço público não pretende subestimar a centralidade destas variáveis, mas, ao contrário, reconhece que esses tópicos são, por si mesmos, tema de extensa literatura, não tendo sido possível abordá-los nesse ensaio. Por último, não obstante o foco nos recursos humanos, a expressão “gerenciamento dos servidores” (GS) foi utilizada em lugar daquela mais precisa, ou seja, “administração de pessoal do serviço público”, por questões de economia lingüística.
- ³ O exame dos métodos de gerenciamento de pessoal do serviço público, em 11 países da OCDE e do grupo NIC (*New Industrialized Countries*), formou a base empírica deste estudo. Além das entrevistas com pessoas essenciais, foram revistos materiais secundários relevantes.
- ⁴ Ver William Mosher and J. Donald Kingsley, *Public Personnel Administration*, Harper and Brothers, Nova Iorque, 1941, sobre a história de antiga reforma do serviço público. O sucesso da profissionalização e das medidas de saneamento do serviço público em muitos países, do final do século XIX até a metade do século XX, coincidiu, também, com a elevação dos níveis educacionais e das reformas legal e constitucional, a extensão do direito de voto e o fortalecimento de mecanismos de supervisão e responsabilidade na área parlamentar. Estas conquistas paralelas

devem ser lembradas quando se leva em conta a emulação da reforma administrativa nos países hoje em desenvolvimento e em transição.

- ⁵ Christopher Hood, Andrew Dunsire, e Lynne Thomson, *Rolling Back the State: Thatcherism, Fraserism and Bureaucracy*, in *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v.1, n.3 (Julho, 1988), p. 243-270. Da mesma forma, conforme indicado nas figuras 4 e 5, as reduções do emprego no serviço público contam apenas uma parte da história. As formas genéricas de emprego no governo (inclusive em nível central, regional e local) também precisam ser analisadas.
- ⁶ A experiência do Reino Unido é aqui apresentada para ilustrar a natureza dos programas de reforma das agências. Apesar de diferenciar-se, em inúmeros aspectos, de outros modelos de agência, também possui muitos traços em comum com Austrália, Nova Zelândia e Suécia, tendo servido de modelo para aspectos específicos de reforma em outros países, inclusive França e Canadá.
- ⁷ Na Austrália, programas análogos ao *Next Steps* foram o *Financial Management Improvement Program* (Programa de Melhoria da Administração Financeira) e o *Public Service Reforms* (Reformas do Serviço Público). Na Nova Zelândia, o *Financial Management Reforms* (Reformas da Administração Financeira), o *Corporatization Program* (Programa de Corporatização) e o *States Service Act* (Lei dos Serviços do Estado) levaram as reformas ainda mais adiante.
- ⁸ Acordos estruturais estabelecem as políticas e objetivos do governo e da agência; o papel representado pelo ministro, pelo secretário permanente e pela chefia executiva, respectivamente; o financiamento disponível para a agência, o processo de estimativas e o grau de flexibilidade financeira permitido; o plano operacional anual, o acordo anual sobre desempenho negociado com a agência, indicando as metas de desempenho, os acordos de indicadores e monitoramento, e políticas de pessoal (por exemplo, criação de novas funções, flexibilidade de remuneração). Acordos similares existem na Nova Zelândia e na Austrália. Apesar de já haver sido discutida a apresentação de acordos contratuais formais na Suécia, presentemente os acordos apresentam um caráter mais informal.
- ⁹ *The Economist*, 21 de dezembro de 1991, p. 66-67.
- ¹⁰ Na verdade, os suecos estão revisando e reformando seu próprio sistema, à luz das reformas que vêm ocorrendo em outras administrações.
- ¹¹ Conforme será analisado em vários pontos deste trabalho, as comissões de avaliação ainda não têm noção exata da eficácia das reformas das agências em seus países de origem. As dificuldades em avaliar o mérito desses programas deve-se à presença familiar, notada de maneira informal por

alguns observadores, do efeito *Hawthorne*, segundo o qual a introdução de qualquer mudança ambiental estimula melhorias no desempenho no curto prazo, mas pode não ter necessariamente um impacto positivo duradouro. Alguns dos mais fervorosos defensores do modelo agência indicam que ele pode ser afetado por este fenômeno. Ver *The Economist*, *ibid.*

- ¹² A escolha das áreas de GS é ditada pela importância da função para o funcionamento do governo em países sob reforma, e pelo grau de identificação das abordagens inovadoras ou interessantes em países industrializados. Infelizmente, muitas funções e inovações importantes de GS escapam a estes critérios, mas, no interesse de um objetivo exequível, não poderiam ser tratados aqui.
- ¹³ A questão do treinamento, reconhecidamente importante para o desenvolvimento dos quadros do serviço público, não é tratada aqui, a fim de limitar a amplitude deste trabalho.
- ¹⁴ Ver Martin Landau, sobre a necessidade da “redundância” em organizações bem-sucedidas: *Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap*, in *Public Administration Review* 29, 4 (Julho/Agosto), p. 346-58, 1969.
- ¹⁵ Nos Estados Unidos, os poderes estão divididos entre o *Office of Personnel Management* (Setor de Gerenciamento de Pessoal), o *Office of Management of Budget* (Setor de Administração do Orçamento) e o *Merit System Protection Board* (Conselho de Proteção ao Sistema de Mérito), com funções ainda sendo disputadas entre os três, o que chama a atenção para a falta de coordenação no sistema e a conseqüente dificuldade de chegar a reformas necessárias na área de pessoal. Os críticos do sistema canadense destacam a fragmentação da política de GS entre seis instituições oficiais e não-oficiais: o *Treasury Board* (Conselho do Tesouro), o *Treasury Board Secretariat* (Secretaria do Tesouro), a *Public Service Commission* (Comissão do Serviço Público), o *Privy Council* (Escritório do Conselho Privativo), o *Auditor General's Office* (Escritório do Auditor-Geral) e o *Public Policy Forum* (Forum de Política Pública). Ver Colin Campbell, *Government Under Stress: Political Executives and Key Bureaucrats in Washington, London, and Ottawa*, Toronto: University of Toronto Press, 1983, p. 228-255.
- ¹⁶ Recentemente, França e Suécia também tentaram elevar o *status* da função de pessoal. Em apoio às reformas de GS na França, a Diretoria-Geral do Serviço Público, antes um apêndice do gabinete do primeiro-ministro, tornou-se parte do Ministério Extraordinário do Serviço Público e da Reforma, no final dos anos 80. A chefia do ministério foi elevada ao *status* de gabinete. Na Suécia, o Ministério da Administração Pública foi

criado, em 1983, como ponta de lança do programa de renovação do setor público.

- ¹⁷ Apesar de encaminhar-se para uma estrutura mais flexível e cada vez mais descentralizada, em termos de administração de pessoal no setor público, a Austrália não procedeu a uma completa autonomia das agências de GS; ao contrário, mantém os departamentos chefiados por secretários. Dentro da limitação dos custos operacionais, o Ministério das Finanças delegou o controle institucional aos departamentos, os quais, de fato, são responsáveis pela maioria dos aspectos operacionais do gerenciamento de pessoal, com exceção do Setor de Executivos *Senior*, em relação ao qual o Ministério das Finanças mantém o controle da quantidade e de níveis, enquanto a Comissão do Serviço Público exerce o controle de qualidade e assegura o devido processo legal. Além disso, a responsabilidade pela avaliação de eficiência passou recentemente da *Efficiency Scrutiny Unit*, que seguiu as pegadas do Reino Unido, para o nível departamental, mas, como se sabe, isto levou a sua extinção.

O Reino Unido também está funcionando com um sistema decididamente híbrido, em meio a reformas que se desenvolvem através do programa *Next Steps*, descrito anteriormente. No momento, a distribuição dos poderes do GS baseia-se, muito mais, como nos sistemas centralizados, em uma divisão tripartite do trabalho entre o Tesouro, responsável por todos os aspectos financeiros do gerenciamento de pessoal, inclusive remuneração, pensões, controle de mão-de-obra e negociações com sindicatos; o gabinete do ministro para Assuntos do Serviço Público, ao qual, por fazer parte do gabinete do primeiro-ministro, compete a formulação das políticas de pessoal e das diretrizes sobre o recrutamento, avaliação de desempenho do *staff*, promoções, treinamento e ascensão na carreira, além do controle dos executivos *seniors*; e, a Comissão de Serviço Público, órgão independente, ligado ao OMCS e que supervisiona o recrutamento dos *seniors*. Ademais, a *Efficiency Unit*, do Gabinete do primeiro-ministro, supervisiona as auditorias sobre eficiência realizadas pelos departamentos, mantendo-se como força propulsora das mudanças no GS. Cada vez mais, os departamentos e, à medida que se desenvolvem, as agências adquirem maior flexibilidade para administrar o pessoal dos níveis inferior e médio, bem como, de modo limitado, os profissionais e técnicos dos escalões mais elevados. Apesar de as discussões salariais e a admissão na grande maioria das posições de alto nível permanecerem centralizadas, o processo de descentralização de muitos cargos administrativos na área de pessoal tem ocorrido através do Programa *Next Steps*. Os acordos estruturais negociados entre os departamentos e o Tesouro estão começando a conceder flexibilidades administrativas aos chefes executivos, ajustadas à

especificidade das atividades e necessidades de suas agências. Conseqüentemente, pretende-se que o serviço público mantenha apenas um pequeno *staff* central, administrado pela área central, com considerável autonomia nas funções de pessoal, no nível de agência executora.

¹⁸ Ver Barbara Nunberg e John Nellis, *Civil Service Reform and the World Bank, PRE Working Paper 422*, 1990, e Louis de Merode, *Civil Service Pay and Employment Reform in Africa: Selected Implementation Experiences*, Banco Mundial, 1990, para confirmar este ponto.

¹⁹ Dados que poderiam fornecer bases definitivas para comparação das diferentes abordagens de controle institucional não são fáceis de obter. O objetivo de qualquer sistema deve ser assegurar uma adequada estabilidade e o planejamento prévio de níveis funcionais “apropriados” — isto é, nem muito altos, nem muito baixos — a fim de evitar os programas emergenciais de redução de pessoal. Não se encontram disponíveis suficientes séries cronológicas dos números do serviço público, com uma comparação razoável entre países (por exemplo, com definições consistentes sobre o que constitui o serviço público) sendo, pois, difícil elaborar índices comparativos referentes a um controle institucional estável.

²⁰ No Japão, a previsão plurianual é facilitada pela elevada taxa de retenção do alto escalão e pela natureza vitalícia do emprego público.

²¹ As atuais providências referentes ao controle institucional no Reino Unido continuam dando ao Tesouro o poder de controle sobre a quantidade de pessoal nos três níveis superiores. Na realidade, porém, agora o Tesouro somente monitora os níveis das equipes dos departamentos, relativamente, às outras categorias, para que se contenham no planejamento de custos operacionais. Com a assistência dos inspetores do Tesouro, equipes de inspeção departamental realizam revisões para detectar qualquer excesso de pessoal e progressão da categoria. Desde 1979, a *Efficiency Unit* do gabinete do primeiro-ministro trabalhou com os departamentos para organizar auditorias eficientes, as quais identificam excesso de pessoal, como parte de revisões mais abrangentes da atuação dos departamentos.

²² O fator de conversão utilizado para efetuar esta substituição no caso australiano, entretanto, não está baseado em uma paridade absoluta entre *staff* e equipamento: \$1.25 dólares em pessoal equivale a \$1.00 dólar em equipamentos, o que reflete custos indiretos, tais como fundos de aposentadoria, etc, os quais têm o efeito de inflacionar os custos totais com o funcionalismo. (John Baker, informação pessoal, 1/92).

²³ Isto não significa que alguns aspectos do controle institucional, como inspeção de pessoal ou apresentação de relatórios, não possam ser compartilhados por unidades descentralizadas.

- ²⁴ Tradicionalmente, o recrutamento tem tido conseqüências relevantes para os setores públicos em que a separação dos funcionários com desempenho inferior tem sido difícil, quando não impossível. À medida que alguns governos estejam eventualmente voltando-se para a adoção de contratações temporárias, os equívocos na área de recrutamento poderão tornar-se corrigíveis e, portanto, menos desanimadores.
- ²⁵ À medida que o sistema francês possa estar relacionado à especialização profissional, ele se afasta deste modelo ideal.
- ²⁶ Na média, somente um dos 19 examinados são aprovados no exame do Nível I (para o serviço público de mais alto nível). Apenas um em nove é aprovado no exame do Nível II, e um em 7,5 é aprovado no exame do Nível III. A cada ano, cerca de 1.300 candidatos conseguem aprovação no exame do Nível II, mas somente cerca de 700 (54%) são nomeados pelos ministérios. Segundo informações, o número de candidatos que se submetem a exames de admissão caiu nos últimos anos, devido ao crescimento da economia japonesa e da competição com o setor privado, bem como ao desgaste do prestígio do serviço público.
- ²⁷ A predominância de graduados pela Universidade de Tóquio torna-se ainda mais pronunciada nos níveis mais altos do governo. De acordo com os críticos, a “igrejinha” dos servidores públicos de alto nível, com diplomas da Universidade de Tóquio, tem usado sua influência para bloquear a promoção de funcionários de outras universidades. Alguns poucos ministérios agiram no sentido de promover graduados de outras universidades para posições administrativas mais elevadas, mas é muito cedo para dizer se isso representa uma mudança significativa na política. Além do mais, os iniciantes, cada vez mais, apresentam-se com formação diversificada, com diplomas, por exemplo, em engenharia e administração pública. Ver Paul S. Kim, *Japan's Civil Service System; Its Structure, Personnel and Politics*. Westport: Greenwood Press, 1988.
- ²⁸ As qualidades não-hierárquicas do sistema norte-americano contribuíram, juntamente com a erosão dos salários reais a partir dos anos 60, para um vácuo de liderança no serviço público, motivando a criação do programa Serviço de Executivos *Seniors*, discutido no presente documento.
- ²⁹ Nos Estados Unidos, foram introduzidas práticas mais flexíveis de admissão de pessoal, mediante o *Civil Service Reform Act (CSRA)*, de 1978, que visou equilibrar a necessidade de mais autonomia gerencial nas decisões sobre pessoal com a proteção dos princípios do mérito. Alguns observadores preocupam-se, entretanto, que ao descentralizar muitos aspectos do gerenciamento de pessoal, o CSRA possa ter encorajado o uso mais freqüente dos meios de recrutamento por amizade e do nepotismo. Este potencial para violações é exacerbado pela suspensão do *Professional and*

Administrative Career Exam - PACE (Programa de Exame de Carreira Profissional e Administrativo) e, pelo uso generalizado dos procedimentos de recrutamento do “Esquema B”, que permite aos dirigentes dispensar os exames seletivos quando contratarem recém-formados, ou através de “pedidos especiais”, em função dos quais os dirigentes podem colocar o nome de um candidato conhecido numa pequena lista de vagas, caso ele possua os requisitos mínimos, em termos de qualificação. Quando consultados, os dirigentes preferiram o “*Schedule B*”, eis que este lhes garantiu uma maior fiscalização, por parte da área central na admissão de pessoal. Mas, os resultados de um levantamento feito pelo *Merit System Protection Board* (Conselho de Proteção ao Sistema de Mérito), em 1989, revelou que lhes foi negado o serviço, porque outro candidato se beneficiara de suas ligações pessoais. Ver Carolyn Ban e Harry C. Redd, *The State of the Merit System: Perceptions of Abuse in the Federal Civil Service*, in *Review of Public Personnel Administration*, 1991.

³⁰ O recrutamento para posições de alto nível e para o mais alto e permanente escalão do Serviço Público — o *Administrative Trainee Programme* (ATP) — permanece sob o controle do Gabinete do Ministro do Serviço Público e sua Comissão do Serviço Público. O processo de recrutamento de estagiários administrativos (ATs) é muito seletivo e envolve exames — apenas 10 a 20% dos candidatos são aprovados nesta fase —, entrevistas e trabalho em grupo, em um centro de avaliação. Este processo de recrutamento envolve, ainda, a busca de uma elite de generalistas bem treinados. Os integrantes de grupos profissionais ou especialistas não são admitidos ao ATP, e, conseqüentemente, são impedidos, em grande parte, de ascender às mais altas posições da administração do serviço público. Aos ATs são atribuídas funções rotativas, durante um período probatório de dois anos, ao qual se segue um curso de 16 semanas no *Civil Service College*. Ao grupo dos ATs compete formular as diretrizes para o serviço público no Reino Unido. Contudo, à medida que o programa *Next Steps* evolui no Reino Unido, este núcleo tende a diminuir em relação ao *staff* executivo das agências executoras.

³¹ De acordo com as diretrizes determinadas pela área central, os departamentos são livres para recrutar através de suas próprias unidades de pessoal, requisitar os serviços da Comissão Central do Serviço Público, ou utilizar agências de emprego externas. Presentemente, o governo está criando uma Agência de Recrutamento fora do CSC, a qual prestará serviços aos departamentos e às agências. Na cúpula das agências ainda não existem regras fixas para o recrutamento de chefias executivas, mas geralmente essas posições são abertas a candidatos de fora do serviço público e

são anunciadas nacionalmente. (O fato é que, em sua maioria, os nomeados ainda são funcionários de carreira, mas, essa reforma é ainda muito recente). Os chefes executivos são selecionados com base na experiência administrativa e nomeados para um prazo fixo. Em alguns casos, para conseguir candidatos altamente disputados no mercado, o governo lhes pagará salários superiores às escalas salariais do serviço público.

- ³² Talvez este critério pudesse ser ampliado para incluir experiência prática, assim como progresso acadêmico.
- ³³ A distorção do sistema francês ENA, em muitos países da África, fez com que graduados universitários tivessem o direito legal de admissão no serviço público, criando, assim, enorme pressão para expandir o nível de emprego no governo além de limites fiscais razoáveis.
- ³⁴ Um extraordinário exemplo deste dilema é encontrado em Moçambique, onde a escassez de profissionais qualificados coincide com os baixos salários pagos pelo governo e os salários artificialmente elevados pagos por programas internacionais. Ver Peter Fallone e Luiz Pereira da Silva, *Public Pay and Employment Issues in Mozambique*, Banco Mundial, 1991.
- ³⁵ Alguns programas apoiados pelo Banco Mundial tentaram aplicar padrões uniformes na área do funcionalismo público, como o projeto de Gerência Econômica da Guiné, que introduziu o teste de competência, a fim de estabelecer os requisitos mínimos para funcionários públicos. A sua implementação tornou-se difícil por ter havido considerável resistência por parte de funcionários mais antigos. Esta experiência ressalta a necessidade de se aplicar rigorosos critérios de seleção desde o início, através do processo de recrutamento, ao invés de apoiar-se unicamente em programas que visem à capacitação no meio da carreira.
- ³⁶ Manter o SES livre do clientelismo político e corrupção é um problema particularmente vexatório na América Latina, por exemplo, onde serviços públicos mais politizados do que profissionalizados constituem a regra geral. As tentativas de instalar setores de Executivos *Seniors* (bastante modificado) no Peru, com financiamento do Banco Mundial, por exemplo, resultou em acusações de que os super-salários constituíam uma “caixinha” em benefício de indivíduos fortemente relacionados.
- ³⁷ A prática de *broad-banding*, no entanto, implica a necessidade de introduzir sistemas de avaliação e *feedback*, a fim de avaliar e classificar o *staff* de forma correta.
- ³⁸ A remuneração das chefias executivas e dos integrantes do SES é determinada pela área central, a partir de contratos individuais. Em lugar das 40 a 50 escalas salariais fixas, existentes antes da reforma, há agora somente cinco faixas salariais para os níveis mais baixos, e duas para áreas profissionais específicas e de consultoria.

- ³⁹ Aí se incluem vários benefícios que refletem os do setor privado japonês: auxílio custo-de-vida, gratificações de fim de ano (13º salário) e gratificação por assiduidade.
- ⁴⁰ A nova Lei Federal de Remuneração, de 1991, autoriza as agências a instituir programas de benefícios “Triple R”, com vistas ao recrutamento, realocação e retenção de pessoal chave. De acordo com as diretrizes do Escritório de Administração de Pessoal, as agências podem fixar seus próprios procedimentos para a alocação de benefícios, os quais podem chegar a 25% do salário-base. Os beneficiados com o “Triple-R” têm de concordar por escrito em permanecer no serviço por, pelo menos, um ano.
- ⁴¹ N.T. “Um por vez. Expressão britânica que significa ser uma coisa feita ou tencionada para uma única vez, ocasião ou pessoa. Assemelha-se a encomenda especial, que se faz uma de cada vez. O que não é feito em série.” In Michaelis “Dicionário Executivo”, pg.263.
- ⁴² A experiência boliviana com a descentralização do setor público sugere que injustiças de caráter sistêmico e irresponsabilidade fiscal podem ocorrer quando os órgãos centrais de pessoal relaxam o controle sobre as diretrizes de remuneração do governo. Na Bolívia, uma caótica e descoordenada estrutura institucional, em nível nacional, contribuiu, significativamente, para a desordem sistemática. Ver Barbara Nunberg, Bolívia: *A Review of Public Pay and Employment Issues*, documento do LAC, Banco Mundial, 1990.
- ⁴³ Por certo, isto é possível, especialmente porque, com uma mobilidade funcional extremamente baixa, os funcionários acreditam que estarão no mesmo lugar ao fim de 20 anos, e que o sistema os tratará de forma justa. Pessoas entrevistadas para este estudo informaram que os funcionários *high flyers* provavelmente receberam tais benefícios apenas com um pouco mais de frequência que seus colegas, mas certamente, não proporcionalmente ao seu real desempenho. Apesar de o pessoal acima da média ser reconhecido por seus superiores e preparado para excelentes funções, este reconhecimento não é explicitamente vinculado a incentivos financeiros.
- ⁴⁴ Ver James Perry, *Linking Pay to Performance: the controversy continues*, in Carolyn Ban e Norma Ricucci, *Public Personnel Management: Current Concerns - Future Challenges*, Longman: New York, 1991.
- ⁴⁵ Gratificações para o pessoal administrativo e de apoio variam de 2% a 10% do salário-base: as gratificações para consultoria e pessoal especializado variam de 2% a 20% do salário-base. Não há aumento para os que não atingem o desempenho desejado. Quanto às chefias executivas, seu desempenho é revisado anualmente pela *State Services Commission*, nos termos do acordo negociado com o ministro no ano anterior.

A exemplo de outros funcionários públicos de mais alto nível, os chefes executivos obedecem a contratos de prazo fixo, os quais podem ser anulados por desempenho insatisfatório. Na prática, entretanto, isto raramente ocorre — se é que ocorre.

⁴⁶ De acordo com pesquisa feita em 1981, esses esquemas resultaram em uma média de economia superior a 760.000 libras nos grandes departamentos, com aproximadamente 40.000 servidores.

⁴⁷ As complexidades do sistema japonês mostram de que maneira os sistemas de promoção formal baseados no desempenho são adaptados ou distorcidos por sistemas dominantes de preferência social, resultando, neste caso, em providências bastante formais. Os membros de um mesmo grupo progredem mais ou menos em massa através das várias classes. As distinções entre eles são identificadas na base de avaliações informais feitas pelos superiores e que dão embasamento para decisões sobre as indicações realizadas em seu respectivo nível. Esta classificação, no entanto, não conduz a promoções acima do grupo, o que representaria uma humilhação para todos. Na verdade, como cada “panelinha” chega junto ao nível mais alto do serviço público, um membro do grupo é designado para o nível vice-ministerial — a posição mais alta do serviço público. Por consenso e tradição, o grupo todo renuncia, então, para assumir posições no governo local, candidatar-se à Dieta (parlamento japonês), ou para beneficiar-se com sinecuras previamente arranjadas no setor privado. Apesar de a aposentadoria compulsória dar-se aos 60 anos de idade, essa renúncia em massa ocorre por volta dos cinquenta e poucos anos. Esse mecanismo tem duas funções: evitar o constrangimento de um membro da “panelinha” supervisionar o outro; e, através de um “dignificante” processo de aposentadoria precoce, facilitar mais canais de mobilidade para o pessoal *junior*, preservando um perfil jovem e vigoroso do serviço público.

⁴⁸ Para informações sobre o assunto, ver, Robert Glen, *Performance Appraisal: an unnerving yet useful process*, in *Public Personnel Management*, v.19, n.1, 1990, e Charles Fox, *Employee Performance Appraisal: the keystone made of clay*, in Carolyn Ban e Norma Ricurri, eds., *Public Personnel Management: Current Concerns — Future Challenges*, Longman, Nova Iorque, 1991.

Referências bibliográficas

- ADAMOLEKUN, Ladipo. *Issues in development management in Sub-Saharan Africa*. EDI Policy Seminar Report. Washington, D.C.: Bank World, 1989.
- _____. *Public Administration: a nigerian and comparative perspective*. London, Longman, 1983.
- ALTSHULER, Alan, e ZEGANS, Marc. *Innovation and creativity: comparisons between public management and private enterprise*. Cities, February, 1990. p. 16-24.
- ASPEGREN, Lennart. *Responsiveness in the Swedish Public Sector*. Stockholm: Ministry of Public Administration, October 1987.
- AUCOIN, Peter. "Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums." *Governance: an international journal of policy and administration* 3, 2 (April 1990): 115-137.
- BAKER, John. "From management to leadership: a comparative perspective on leadership in the Australian public service." *Australian Journal of Public Administration* 48, (3 September 1989): 249-64.
- _____. *Improving public sector performance: a world view*. Canberra, 1990.
- _____. *Management Improvement: the human dimension*. Canberra *Bulletin of Public Administration* 59 (August 1989): 54-61.
- _____. *Some private sector models for new directions in Public Sector Human Resource Management: an Australian public service perspective*. Senior Executive Staffing Unit Occasional Paper n. 2. Canberra: Public Service Commission, March 1989.
- BAN, Carolyn e REDD III, Harry C. *The State of the merit system: perceptions of abuse in the federal civil service*. *Review of Public Personnel Administration* 10 (Summer 1990): 55-77.
- BAN, Carolyn and RICCUCCI, Norma M. *Personnel Systems, Labor Relations, and Government Performance*. Texto preparado para a Comissão do Estado Americano e Serviço Público Local, Washington, D.C., September 1991.

- BAN, Carolyn, FAERMAN, Sue e RICCUCCI, Norma M. *Productivity and the Personnel Process*. In: *Public Productivity Handbook*. Ed. Marc Holzer. San Francisco: Jossey-Bass, forthcoming, 1992.
- BAN, Carolyn, GOLDENBERG, Edie e MARZOTTO, Tony. *Controlling the U. S. Federal Bureaucracy: Will the SES make a difference?* In: *Strategies for Administrative Reform*. Ed. Gerald E. Caiden e Heinrich Siedentopf. Lexington: D. C. Heath and Company, 1982.
- BAN, Carolyn. *The navy demonstration project: an experiment in experimentation*. In: *Public Personnel Management: Current Concerns Future Challenges*. Eds. Carolyn Ban e Norma Riccucci. New York: Longman, 1991. p. 31-41.
- BAN, Carolyn. *The Realities of the Merit System*. In: *Public Personnel management: Current Concerns, Future Challenges*. Eds. Carolyn Ban e Norma Riccucci. New York: Longman, 1991. pp. 17-28.
- BARGAS, Didier. *Principales Initiatives Récentes de la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique das la Domaine de la Gestion des Ressources Humaines*. Paris: Ministère de la Fonction Publique et des Réformes Administratives, October 30, 1989.
- BARZELAY, Michael e ARMAJANI, Badak J. *Managing State Government Operations: Changing Visions of Staff Agencies*. *Journal of Policy Analysis and Management* 9, 3 (1990): 307-338.
- BINDER, Alan S. ed. *Paying for Productivity*. Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1990.
- BOGDANOR, Vernon. *Civil Service Reform: The Problem of Making Whitehall Accountable*. *Financial Times*, March 8, 1990. p. 21.
- BOSTON, Jonathan. *Some Reflections on the Performance Agreements of Chief Executives and the Accountability of the Executive in New Zealand*. *Canberra Bulletin of Public Administration* 61 (July 1990): 13-25.
- _____. *The Future Structure and Role of Central Agencies*. *Public Sector*. (New Zealand) 12, 4 (1989).
- BRIDGE, Jane. *Human Resources Development in the 90's: New South Wales Government Strategies*. Paper presented at the International Symposium on Human Resources Development in the 90's, Beijing, November 6-8, 1990. p. 6-8.
- CAMPBELL, Colin e Peters, B. Guy. (ed). *Organizing governance: Governing Organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1988.
- CAMPBELL, Colin. *Government under stress: political executives and key bureaucrats*. Washington, Londres e Ottawa. Toronto: University of Toronto Press, 1983.

- CARNEVALE, David. *Florida's Senior Management System: Performance in a Decentralized Administrative Context*. *Public Personnel Management* 18, 1 (Spring 1989). p. 65-74.
- CAUSEY, Mike. *The Federal Diary*. *Washington Post. Daily Column on Development in the U.S. Civil Service*, September 1990 - December 1991.
- CHAPMAN, Richard A. *The Next Steps: a review*. *Public Policy and Administration* 3, 3 (Winter 1988). p. 3-10.
- CODD, M. H. *Federal Public Sector Management Reform in the 1980s: Recent History and current Priorities*. Manuscrito não publicado. Canberra, November, 1990.
- COOPERS & LYBRAND CONSULTANTS. *Evaluation of the Effectiveness of the New South Wales Senior Executive Service*. Stage I Issues Paper. October 1990.
- DALEY, Dennis M. *Performance Appraisal in North Carolina: A Profile of Municipal Personnel Practices*. Texto preparado para o Encontro Anual da Associação Americana de Ciência Política. San Francisco, August 30 - September 2, 1990.
- _____. *The Civil Service Reform Act and Performance Appraisal: A Research Note on Federal Employee Perceptions*. *Public Personnel Management* 19, 3 (Fall 1990). p. 245-251.
- DAVIES, Christopher. *Administrative Staff Control Systems in the British Civil Service*. *International Journal of Public Sector Management* 2, 2 (1989). p. 5-15).
- DE COTRET, Robert. *Public Service 2000: status report*. Ottawa: Treasury Board of Canada, April 30, 1990.
- DE MERODE, Louis. *Civil Service Pay and Employment Reform in Africa: Selected Implementation Experiences*. Washington D.C.: World Bank, Africa Technical Department, June 1991.
- DEPARTMENT OF FINANCE (AUSTRALIA). *Australian Public Service Statistical Bulletin: 1989-90*. Canberra, 1990.
- DEPARTMENT OF INDUSTRIAL RELATIONS (AUSTRALIA). *Second Report on Administrative Service Officer Structure: Progress Achieved in Agencies on Work Organization and Job Redesign*. Canberra, February 1990.
- DIXON, Daryl. *Senior Executive Service: Gaining Most Advantage from Your Remuneration Package*. Sidney: Premier's Department, New South Wales Superannuation Office, 1990.
- DUFFY, Hazel. *Executive Agencies: Bringing Civility to the Civil Service*. *Financial Times*, May 9, 1990. p. 18.

- ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION. *Enseignements de gestion publique: module de gestion des ressources humaines dans l'administration*. Paris, July 1990.
- _____. *Presentation Générale des Études*. Paris, January, 1991.
- EFFICIENCY UNIT. *How to do a Scrutiny: A Guide for Scrutineers and Their Teams*. London, Efficiency Unit (data não disponível).
- _____. *Making the most of the next steps: the management of ministers departments and their executive agencies*. Report to the Prime Minister. London, HMSO, May 1991.
- _____. *Managing Scrutinies: a guide for ministers and managers*. London: Efficiency Unit, (data não disponível).
- EHRENWORTH, Sheldon. *Excellence in government: a key to competitiveness and its implications for human resources management*. Texto preparado para o *Symposium on Human Resources Development in the 90's*. Beijing, November 6-8, 1990.
- Extra 1/4. Mth Bonus for Public Sector. *The Sunday Times* (Singapore), November 11, 1990, p.1.
- FALCON, David. *Life after Thatcher: Trends in U. K. Public Administration and Lessons for Developing Countries*. Anotações da palestra patrocinada pela Divisão de Desenvolvimento da Administração do Setor Público. World Bank, Washington, D. C., March 28, 1991.
- _____. *The United Kingdom Experience*. Texto preparado para o Simpósio Internacional de Desenvolvimento de Recursos Humanos na Década de 90's. Beijing, November 6-8, 1990.
- FALLON, Peter e DA SILVA, Luis Pereira. *Public Pay and Employment Issues in Mozambique*. Washington D. C., World Bank, 1991.
- FINKLE, Arthur L., HALL, Herbert e Min. Sophia S. *Senior Executive Service: The State of the Art*. *Public Personnel Management Journal* 10 (Fall 1981). p. 299-312.
- FLYNN, EREW, GREY, EREW e JENKINS, William. *Taking the Next Steps: The Changing Management of Government*. *Parliamentary Affairs* 43, 2 (April 1990). p. 159-178).
- FOX, Charles. *Employee Performance Appraisal: The Keystone Made of Clay. Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges*. Ed. Carolyn Ban e Norma Riccucci. New York, Longman, 1991. p. 58-72.
- FRAMEWORK DOCUMENTS. *Various executive agencies in the United Kingdom*. Londres, HMSO.
- FRY, Geoffrey, et al. *Symposium on Improving Management in Government*. *Public Administration* (U.K.) 66 (Winter 1988). p. 429-445.

- _____. *The Thatcher government, the Financial Management Initiative and the 'New Civil Service'*. *Public Administration (UK)* 66 (Spring 1988). p. 1-20.
- FUDGE, Colin e GUSTAFSSON, Lennart. *Administrative Reform and Public Management in Sweden and the United Kingdom*. *Public Money and Management*, Summer 1989. p. 29-34.
- GARRETT, John. *Managerial Needs Make Possible Reforms Whitehall Dismissed as Impractical: The Accountable Civil Servant*. *Management Today*, November 1984. p. 75-79.
- GILBERT, G. Ronald e NELSON, Ardel E. *The Pacer Share Demonstration Project: Implication for Organizational Management and Performance Evaluation*. *Public Personnel Management* 18, 2 (Summer 1989). p. 209-225.
- GLEN, Robert. *Performance Appraisal: an unnerving yet useful process*. *Public Personnel Management* 19, 1 (Spring 1990). p. 1-10.
- GORMLEY JR., W. *Taming the Bureaucracy*. Princeton, Princeton University Press, 1989.
- GREENWOOD, John R. e WILSON, David J. *Public Administration in Britain*. London, George Allen & Unwin, 1984.
- GUSTAFSSON, Lennart. *Renewal of the Public Sector in Sweden*. *Public Administration (U.K.)* 65 (Summer 1987). p. 179-191.
- HAGGARD, Stephan, KIM, Byung-Kook e MOON, Chung-in. *The Transition to Export-Led Growth in South Korea, 1956-66*. PRE Working Paper 546. Washington D. C., Bank World, 1990.
- HALE, Sandra J., WILLIAMS, Mary M. *Managing Change: a guide to producing innovation from within*. Washington, D. C., The Urban Institute Press, 1989.
- HEADY, Ferrel. *Public Administration: a comparative perspective*. 3rd. rev. ed. New York, Marcel Dekker, 1984.
- HENNESSY, Peter. *Agency Chiefs Get the Chance to Grasp Torch of Freedom*. *The Independent*, May 21, 1991.
- _____. *Mandarins Maintain an Immobile Profession*. *The Independent*, January 15, 1990. p. 7.
- _____. *Whitehall*. New York, The Free Press, 1989.
- HER MAJESTY'S TREASURY. *An Introduction to Staff Inspection: its origins, aims and practice*. London, Staff Inspection and Evaluation Division, June 1983.
- _____. *Civil Service Statistics - 1988-1989*. London, HMSO, 1990.
- _____. *Next Steps Agencies: setting targets and measuring output and performance - A Technical Note*. Draft, London, January, 1990.

- _____. *Pay and Management Flexibilities*. London, August, 1989.
- HOLZER, Marc. *Attracting the Best and Brightest to Government Service*. In: *Public Personnel Management: current concerns, future challenges*. Ed. Carolyn Ban e Norma Riccucci. New York: Longman, 1991. p. 3-16.
- HOOD, Christopher, DUNSIRE, Erew e THOMSON, Lynne. *Rolling Back the State: thatcherism, fraserism and bureaucracy*. *An International Journal of Policy and Administration* 1, 3 (July 1988). p. 243-270.
- HOOD, Christopher. *De-Sir Humphreyfing the Westminster Model of Bureaucracy: a new style of governance?* *Governance: an international journal of policy e administration* 3, 2 (April 1990). p. 205-214.
- HOUSE OF COMMONS. *Civil Service Management Reform: The Next Steps*. Eighth Report of the Treasury and Civil Service Committee. London: HMSO, 1988.
- _____. *Developments in the Next Steps Programme. Fifth Report of the Treasury and Civil Service Committee*. London, HMSO, 1989.
- _____. *Progress in the Next Steps Initiative. Eighth Report of the Treasury and Civil Service Committee*. London, HMSO, 1990.
- HUDDLESTON, Mark W. *The Senior Executive Service: Problems and Prospects for Reform*. In: *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges*. Ed. Carolyn Ban e Norma Riccucci. New York, Longman, 1991. p. 175-189.
- HUGHES, Colin. *Whitehall Learns to Take a Business-Like Approach*. *The Independent*, October 31, 1990. p. 4.
- HUNN, D. K. *New Zealand Senior Executive Service: Contract or Career Service*. Canberra. *Bulletin of Public Administration* 61 (July 1990), p. 158-160.
- IMBERT, Magali. *Improving Management and Government - The Next Steps Agencies: Review 1990*. Relatório feito para o Parlamento pelo Primeiro Ministro e pelos Ministro dos Serviços Públicos e Ministro de Estado, Escritório do Conselho de Estado. London, HMSO, October 1990.
- _____. *Statistiques de l'Emploi Public dans les Pays d'Europe de l'Ouest*. Texto preparado pelas Organização Internacional do Trabalho, Bureau de Estatísticas e apresentado na Terceira Assembléia Geral da Associação Internacional do Serviço Público Europeu. Foix, France, September 19-20, 1991.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. *General Report of the Joint Committee on the Public Service. Report I*. Geneva, 1988.
- _____. *World Labour Report 1989*. Vol. IV. Geneva, 1989.

- IVES, Dennis. *International Reforms in Personnel Management - The Australian Experience*. Palestra para a Associação Internacional de Administração de Pessoal durante uma Conferência de Treinamento. Philadelphia, October 1991.
- JABES, Jak e ZUSSMAN, David. *Motivation, Rewards and Satisfaction in the Canadian Federal Public Service*. Canadian Public Administration 31, 2 (Summer 1988). p. 204-225.
- JENKINS, Kate, CAINES, Karen e JACKSON, Andrew. *Improving Management in Government: The Next Steps*. Relatório da Unidade de Eficiência do Primeiro Ministro ("Ibbs Report"). London, HMSO, 1988.
- JOHNSON, Nevil. *Change in the Civil Service: Retrospect and Prospects*. Public Administration (U.K.) 63 (Winter 1985). p. 415-433.
- KEARNEY, Richard e MORGAN, Kathy S. *Longevity Pay in the States: Echo from the Past or Sound of the Future*. Public Personnel Management, 19, 2 (Summer 1990). p. 191-200.
- KEMP, Peter. *Next Steps for the British Civil Service*. Governance: an International Journal of Policy and Administration 3, 2 (April 1990). p. 186-196.
- KIM, Joong-Yang. *Civil Service Reform in Korea*. Public Personnel Management, 14 (Fall 1985). p. 253-258.
- KIM, Paul. *Japan's Civil Service System: Its Structure, Personnel and Politics*. Westport, Greenwood Press, 1988.
- KIRKPATRICK, David. *It's Simply Not Working*. Fortune, November 19, 1990. p. 179-196.
- KÖNIG, Klaus, OERTZEN, Hans Joachim von e WAGENER, Frido. *Public Administration in the Federal Republic of Germany*. The Netherlands, Kluwer-Deventer, 1983.
- KRAUSS, Ellis S. e MURAMATSU, Michio. *The Japanese Administrative Elite. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association*. San Francisco, August 30 - September 2, 1990.
- LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT en 1987. *Rapport Annuel du Premier Ministre*. Paris, La Documentation Française, 1988.
- LA FORMATION OU MANAGEMENT DES RESSOURCES HUMAINES. *Rapport du Groupe de Travail*. Paris, Ministère de la Fonction Publique et des Réformes Administratives, April 1990.
- LANDAU, Martin. *Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap*. Public Administration Review 29, (July-August 1969). p. 346-358.

- LA RÉNOVATION DE LA GRILLE DE LA FONCTION PUBLIQUE. *Accord du 9 Février 1990*. Paris: Service d'Information et de Diffusion du Premier Ministre, 1990.
- LATIMER, George e CARLISLE, Linda K. *Personnel Modernization in Saint Paul: A Model for Participation and Consensus Building*. National Civic Review 74 (Setember 1985). pp. 365-371.
- LAZAR, Avrin. *Experiential Learning: a new phasis in human resource development*. Documento preparado para o Simpósio Internacional de Desenvolvimento de Recursos Humanos na Década de 90. Beijing, November 6-8, 1990.
- “Les Fonctions Publique dans l'Europe des Douze”. *Revue Française d'Administration Publique* 55 (July-September 1990). Edição Especial sobre os serviços públicos dos países da EEC.
- LEVINE, Charles. (ed). *The Unfinished Agenda for Civil Service Reform: Implications of the Grace Commission Report*. Washington, D.C., The Brookings Institution, 1985.
- LINDE, Claes e EHN, Peter. *The Swedish Administrative Elite*. Texto preparado para o Encontro Anual da Associação Americana de Ciência Política. San Francisco, August 30 to September 2, 1990.
- MAJOR, John. *The Citizen's Charter*. London, July 1991.
- MANAGEMENT AND COORDINATION AGENCY (JAPAN). *Annual Report 1990*. Chapters I-IV. Trans. Institute of Administrative Management. Tokyo, IAM, March 1991.
- MARTIN, John. *Remaking the State Services*. In: The Fourth Labour Government. 2ª ed. Ed. M. Holland and Jonathan Boston. Auckland, OVP, 1990. p. 123-139.
- MASCARENHAS, R. C. *Reform of the Public Service in Australia and New Zealand*. Wellington, Victoria University, October 1988.
- MEGAW, Sir John. *Inquiry into Civil Service Pay*. London, HMSO, 1982.
- MIDDLEMASS, Miles. *Human Resources Management in the State Sector in New Zealand*. Documento apresentado no Simpósio Internacional de Desenvolvimento de Recursos Humanos na Década de 90. Beijing, November 6-8, 1990.
- MINISTRY OF ADMINISTRATION (SWEDEN). *Brief on National Personnel Policy Bill (1984/85)*.
- MINISTRY OF FINANCE (Singapore). *Public Sector Wage Reform. Circular Minute n° 9/88*. Singapore, May 6, 1988.
- MINISTRY OF FINANCE (Sweden). *Renewing the Public Sector*. Textos extraídos do Demonstrativo do Orçamento Revisado de 1988.

- MINISTRY OF GOVERNMENT ADMINISTRATION (KOREA). *The Civil Service of the Republic of Korea*. Seoul, October 1988.
- NATIONAL PERSONNEL AUTHORITY (JAPAN). *Annual Report 1989*. Tokyo, 1990.
 _____. *Handbook on Japan's Civil Service: Statistical Overview*. Tokyo, 1990.
- NEWCOMER, Kathryn and others. *The Presidential Management Internship Program: Looking Backward and Moving Forward*. *Public Administration Review* 49, 4 (July-August 1989).
- NEWLAND, Chester. "The American Senior Executive Service: Old Ideals and New Realities". *International Review of Administrative Sciences* 54 (1988). p. 625-660.
- Next Steps makes Royal Progress. *The Independent*, November 1, 1990. p. 8.
- NUNBERG, Barbara e NELLIS, John. *Civil Service Reform and the World Bank*. PRE Working Paper 422. Washington, D. C., World Bank, Country Economics Department, 1990.
- NUNBERG, Barbara. *Bolívia: A Review of Public Pay and Employment Issues*. Washington, D.C., World Bank, Country Economy Department, 1990.
 _____. *Public Sector Pay and Employment Reform: A Review of World Bank Experience*. World Bank Discussion Paper 68. Washington, D. C., World Bank, 1989.
- OECD. *Economic Outlook: Historical Statistics, 1960-1989*. Paris, 1991.
 _____. *Flexible Personnel Management in the Public Service*. Paris, 1990.
 _____. *Labour Force Statistics: 1968-1988*. Paris, 1990.
 _____. *OECD in Figures*. Paris, June-July 1991.
 _____. *Public Management Developments: Survey 1990*. Paris, 1990.
 _____. *Recent Trends in Performance Appraisal and Performance-Related Pay Schemes in the Public Service*. *Public Management Studies*, 4. Paris, 1988.
 _____. *Remuneration of Senior Civil Servants in Sweden*. Textos preparados para a Reunião sobre Remuneração dos Funcionários Públicos Senior. Paris, December 11-12, 1989.
 _____. *Serving the Economy Better*. Textos ocasionais sobre a Administração Pública. Paris, 1991.
- OFFICE OF THE MINISTER FOR THE CIVIL SERVICE. *Appraisal of Performance and Potential in the Senior Open Structure*. London, April 1990.

_____. *Management of the Senior Open Structure of the Home Civil Service*. Londres, 1990.

_____. *Succession and Career Planning for Senior Appointments in the Home Civil Service*. London, July 1990.

OSBORNE, David. *Ten Ways to Turn D. C. Around*. Washington Post Magazine, December 9, 1990. p. 19-43.

OXLEY, Howard, and others. *The Public Sector: Issues for the 1990s*. Working Paper, 90. Paris: OECD, Department of Economics and Statistics, December 1990.

OZGEDIZ, Selcuk. *Managing the Public Service in Developing Countries: Issues and Prospects*. World Bank Staff Working Paper, 583. Washington, D. C.: World Bank, 1983.

PERRY, James L. *Linking Pay to Performance: The Controversy Continues*. *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges*. Ed. Carolyn Ban and Norma Riccucci. New York, Longman, 1991. p. 73-86.

_____. PETRAKIS, Bety Ann e MILLER, Theodore K. *Federal Merit Pay Round II: An Analysis of the Performance Management and Recognition System*. Public Administration Review (January-February 1989). p. 29-37.

PLOWDEN, Willian. *What Prospects for the Civil Service*. Public Administration (U.K.) 63 (Winter 1985). pp. 393-914.

POUGNAUD, P. *Les Systèmes de Rémunération au Rendement pour les Cadres d la Fonction Publique: Rapport de l'Expert Français*. Texto preparado para a Reunião de Desempenho dos Sistemas de Pagamento da OECD, February 1991.

_____. *Situation des Rémunérations des Dirigeants et Cadres Supérieurs de l'Administration d'État*. Ficha de estudo, October 1989.

PRIEST, Dana. *Higher Starting Pay Hastens U. S. Hiring*, GAO Finds. Washington Post, November 15, 1991.

_____. *More Government Workers are Staying Put*. Washington Post, November 15, 1991.

_____. *Panels Urge Flexibility in Pay System*. Washington Post, November 27, 1991.

PROKOPENKO, Joseph. *Improving Public Service Productivity: Problems and Challenges*. International Labour Office, Management Development Branch. Geneva, 1989.

PUBLIC SERVICE COMMISSION (AUSTRALIA). *Government Response to the Report of the Senate Standing Committee on Finance and Public Administration on the Development of the Senior Executive Service*. October 1991.

- PUBLIC SERVICE COMMISSION (SINGAPORE). *Annual Report 1989*. Singapore, 1990.
- QUAH, Jon S. T. *Administrative Reform: Singapore Style*. *International Review of Administrative Sciences* 57, 1991. p. 85-100.
- _____. *Toward Productivity and Excellence: A Comparative Analysis of the Public Personnel Systems in the ASEAN Countries*. In: *Delivery of Public Services in Asian Countries: Cases in Development Administration*. Ed. Suchitra Punyaratabandhu-Bhakdi, and others. Bangkok: Thammasat University Press, 1986, p. 238-272.
- RABIN, Jack, and others. *Personnel: Managing Human Resources in the Public Sector*. New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1985.
- RAKSASATAYA, Amara e SIEDENTOPF, Heinrich. *Asian Civil Services: Developments and Trends*. Kuala Lumpur, Asian and Pacific Development Administration Centre (APDAC), 1980.
- RAPOPORT, Carla. *Who Runs Japan?*. *Fortune*, August 28, 1989. p. 113-114.
- REHFUSS, John e FURTADO, Debra. *Executive Management Reform: The Case of California*. *State Government* 55, 2 (1982). p. 43-49.
- Report of the Task Force on Public Sector Wage Reform*. Singapore, December 23, 1987.
- REUVENY, J. *Civil Service Systems in Six States in Asia: Comparative Dimensions*. Research Report N° 3. Tel-Aviv, David Horowitz Institute for the Research of Developing Countries, Tel-Aviv University, 1974.
- RICHARDS, Sue. *Management in Central Government: The Next Steps*. *Public Money and Management*. Spring Summer 1988, p. 87-90.
- RIDLEY, F. e BLONDEL, J. *Public Administration in France*. 2ª ed. New York, Barnes & Noble, 1969.
- ROBERTS, Deborah D. *A Personnel Chamaleon Blending the Political Appointee and Careerist Traditions: Exempt managers in State Government*. In: *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges*. Ed. Carolyn Ban e Norma Riccucci. New York: Longman, 1991. p. 190-204.
- ROBILLARD, Paul G. *A macroscopic view of the Canadian Public Service in Times of Restraint*. Texto apresentado no Seminário do Banco Mundial sobre a Mudança no Papel do Estado. Washington D. C., March 23, 198.
- ROCARD, Michel. *Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public*. *Journal Officiel de la République Française*, February 24, 1990. p. 2526-2529.

- ROSEN, Bernard. *Revitalizing the Federal Civil Service*. Public Administration Review 49, 5 (September-October 1989). pp. 501-506.
- SAMUEL, Paul, ICKIS, John e LEVITSCKY, Jacob. *Educating Managers for Business and Government*. PPR Working Paper 126. Washington, D. C., World Bank, Country Economics Department, 1983.
- Performance-Related Pay Schemes for Public Sector Managers: Country Report of the Netherlands*, (sem data disponível).
- PAUL, Samuel. *Training for Public Administration and Management in Developing Countries: A Review*. World Bank Staff Working Paper, 584. Washington, D. C., World Bank, 1983.
- SCOTT, Graham, BUSHNELL, Peter e SALLEE, Nikitin. *Reform of the Core Public Sector: New Zealand Experience*. Governance: An International Journal of Policy and Administration 3, 2 (April 1990). p. 138-167.
- SES. *A New Approach to Pay and Incentives*. Executive Bulletin (New South Wales) 1, 3 (Summer 1989). p. 3.
- SHERWOOD, Frank P. e BREYER, Lee J. *Executive Personnel Systems in the States*. Public Administration Review 47, 5 (September-October 1987). p. 410-416.
- SIEDENTOPF, Heinrich. (ed.) *Public Personnel Management in Asian Civil Services*. Mainz: v. Hase & Koehler Verlag, 1983.
- SMITH, Bruce. *The Higher Civil Service in Europe and Canada: Lessons for the United States*. Washington, D. C., Brookings, 1984.
- STATE SERVICES COMMISSION (NEW ZEALAND). *New Zealand: Changing the Public Service Culture: A Radical Approach*. Wellington, Structures and Systems Division, 1990.
- _____. *Report of the State Services Commission*. Wellington, July 1989.
- STATISTICS SWEDEN (SCB). *Statistical Yearbook*. Stockholm, 1988 and 1991.
- SUNG-YEUL, Lee. *Administrative System of Korea*. In Strategy and Management of National Development: The Third Executive Development Program for EROPA Countries. Seoul, Central Officials Training Institute, 1988. p. 39-51.
- SYNNERSTRÖM, Staffan. *Personnel Management in Sweden*. Texto apresentado na Conferência Internacional de Desenvolvimento de Recursos Humanos na Década de 90's. Beijing, November 6-8, 1990.
- TAVERNIER, Gerard. *Sure Signs of Success*. International Management, January 1979. p. 36-39.
- TELLIER, Paul M. *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service*. Canadian Public Administration 33, 2 (Summer 1990).

- THE ECONOMIST. December 21, 1991. p. 66-67.
- THE SUNDAY TIMES. *Extra 1/4-Mth Bonus for Public Sector*. Singapore, November 11, 1990. p. 1.
- TOOLE, Barry J. *The Next Steps and Control of the Civil Service: A Historical Perspective*. Public Policy and Administration 4, 1, Spring 1989. p. 41-52.
- TSUJI, Kiyooki. (ed.) *Public Administration in Japan*. Tokyo, University of Tokyo Press, 1984.
- U.S. OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT. *Annual Report on the Status of the Senior Executive Service*. Washington, D. C., December 1988.
- _____. *The Senior Executive Service*. Washington, D. C., February 1988.
- _____. *Trend of Federal Civilian Employment by Branch, and Selected Agency, 1939-1990*. Washington, D. C., 1991.
- VEILLEUX, Gérard and SAVOIE, Donald J. "Kafka's Castle: The Treasury Board of Canada Revisited". *Canadian Public Administration* 31, 4, Winter 1988, p. 517-538.
- VOLCKER, Paul. *Leadership for America: Rebuilding the Public Service*. Relatório da Comissão Nacional do Serviço Público. Washington, D. C., 1989.
- WALLIS, Malcolm. *Bureaucracy: Its Role in Third World Development*. London, Macmillan, 1989.
- WHITCOMBE, Judy. "The New Zealand Senior Executive Service". *Canberra Bulletin of Public Administration* 61, July 1990, p. 153-157.
- WINETROBE, Barry K. *Next Steps Executive Agencies*. Background Paper, 239. London, House of Commons Library Research Division, January 1990.
- WISE, Lois Recascino. *Dimensions of Public Sector Pay Policies in the United States and Sweden*. *Review of Public Personnel Administration* 8, 3 (Summer 1988), p. 61-83.
- WORLD BANK. *The Reform of Public Sector Management: Lessons from Experience*. Policy and Research Series 18. Washington, D.C., World Bank, Country Economics Department, 1991.
- WRIGHT, Deil S. e SAKURAI, Yasuyoshi. *Administrative Reform in Japan: Politics, Policy and Public Administration in a Deliberative Society*. *Public Administration Review* 47 (March-April 1987). p. 121-133.
- YANAK, Francis V. *Technology Utilization: The China Lake Demonstration Project*. Texto apresentado no Simpósio Internacional de Desenvolvimento de Recursos Humanos na Década de 90. Beijing, November 6-8, 1990.

Cadernos ENAP

Números publicados

1. Gestão de recursos humanos, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores público
Técnicos da ENAP e colaboradores
2. Cultura e memória na Administração Pública brasileira
Iveraldo Lucena e outros
3. Gestão municipal e revisão constitucional
Luíza Erundina de Souza e outros
4. A questão social no Brasil
Marcos Torres de Oliveira e outros
5. Recursos humanos no setor público
Marcelo Viana Estevão de Moraes e outros
6. Planejamento e orçamento
Fábio Chaves Holanda e outros
7. Reforma do Estado
Evandro Ferreira Vasconcelos e outros
8. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil
Luciano Martins
9. Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina
Manfred Nitsch
Helmut Schwarzer
10. O impacto do modelo gerencial na administração pública
Fernando Luiz Abrucio
11. A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação
Pedro César Lima de Farias

12. Normas de conduta para a vida pública

Lord Nolan

13. Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Catalunha,
Canadá, Reino Unido e Estados Unidos

Samuel Huseman & Emili Sullà e outros

Assine a

Revista do Serviço Público

Conhecimento atualizado em
Administração Pública



A **RSP Revista do Serviço Público** é uma publicação voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Reúne artigos de autores brasileiros e estrangeiros que apontam as tendências contemporâneas no debate sobre a área.

Publicada desde 1937, a RSP passou por uma profunda reforma editorial em 1996, inspirada pela consciência da necessidade crescente de manter a função pública em contato regular com análises dos grandes temas político-administrativos de nossa época.

Conheça, também, os livros e séries ENAP, solicitando o *Catálogo de Publicações*.

Cartão de assinatura da RSP

Para assinar a RSP, preencha este cartão e envie para o endereço abaixo por fax ou correio.

Periodicidade: trimestral
Assinatura anual: R\$ 40,00
Exemplar avulso: R\$ 12,00
Exemplar anterior a 1997: R\$ 8,00

ENAP Escola Nacional de
Administração Pública
Diretoria de Pesquisa e Difusão
SAIS — Área 2-A
70610-900 — Brasília - DF
Telefax: (061) 245 6189
<http://www.mare.gov.br/enap>
e-mail: enap@mare.gov.br

Nome/Instituição: _____

CPF/CGC: _____

Endereço: _____

Cidade: _____

UF: _____

CEP: _____

Caixa Postal: _____

Telefone: _____

Fax: _____

Tipo de solicitação:

Assinatura 1998

Número avulso — Edição: Ano _____ nº _____

Alteração de cadastro

Formas de pagamento:

1. Enviar cheque nominal em nome de: ENAP — Fundação Escola Nacional de Administração Pública.
2. Enviar ordem de pagamento (anexar cópia do depósito) em nome de: ENAP — Fundação Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A — Agência: Asa Sul nº 3478-9 — c/c nº 55.595.006-9.
3. Enviar nota de empenho (anexar original) em nome de: ENAP — Fundação Escola Nacional de Administração Pública — UG: 114702 — Gestão: 11401