


16

*Cadernos* **ENAP**

Flexibilidade na  
gestão de pessoal da  
administração pública

*OCDE*

*Organização de Cooperação  
e de Desenvolvimento Econômico*



Flexibilidade na  
gestão de pessoal da  
administração pública

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

*Editora*

Vera Lúcia Petrucci

*Coordenador editorial*

Franco César Bernardes

*Projeto gráfico*

Francisco Inácio Homem de Melo

*Supervisora de produção gráfica*

Fátima Cristina Araújo

*Revisão*

Karla Guimarães

Maria Elisabete Ferreira

*Editoração eletrônica*

Danae C. Saldanha de O. Alves

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

*Tradução:*

René Loncan Filho

© ENAP, 1993

---

Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — OCDE

O68f Flexibilidade na gestão de pessoal na administração pública.

Brasília: ENAP, 1998.

158p.(Cadernos ENAP, 16)

ISSN: 0104-7078

1. Gestão de Pessoal - Flexibilidade 2. Política do Setor Público  
3. Administração de Recursos Humanos 4. Reforma Administrativa I.  
Richards, Sue II. Gustafsson, Lennart III. Wijngaarden, L.J. IV.  
Laegreid, Per V. Ikari, Sachiko VI. Ronteix, Jean-Pierre VII. Oxeer,  
Rosemary VIII. O'Farrell, James IX. Fudge, Colin X. OCDE XI. Título  
XII. Série

CDD 354.81

---

Tiragem: 1.500 exemplares

Brasília, 1998

**ENAP Escola Nacional de Administração Pública**

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (061) 445 7095 / 445 7096 — Fax: (061) 245 6189

<http://www.enap.gov.br>

e-mail: [publicacoes.enap@mare.gov.br](mailto:publicacoes.enap@mare.gov.br)

Flexibilidade na  
gestão de pessoal da  
administração pública

*OCDE — Organização de Cooperação e  
de Desenvolvimento Econômico*

Tradução em português a partir de texto em francês; a versão oficial desta publicação intitula-se *Flexibilité dans la gestion du personnel de l'administration publique*. Copyright, OCDE, Paris, 1990.

## **Finalidades e objetivos do OCDE**

Em virtude do Artigo 1º da Convenção assinada em 14 de dezembro de 1960, em Paris, que entrou em vigor em 30 de setembro de 1961, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE) tem por objetivo a promoção de políticas que visem:

- realizar uma expansão mais forte da economia e do emprego e uma progressão do nível de vida nos países-membros, mantendo a estabilidade financeira e contribuindo, assim, para o desenvolvimento da economia mundial;
- contribuir para uma expansão econômica saudável nos países-membros, bem como nos países não-membros, em vias de desenvolvimento econômico;
- contribuir para a expansão do comércio mundial sobre uma base multilateral e não discriminatória, de acordo com as obrigações internacionais.

Os países-membros originais da OCDE são: a República Federal da Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia. Os países seguintes posteriormente tornaram-se membros por adesão nas datas indicadas: o Japão (23 de abril de 1964), a Finlândia (28 de janeiro de 1969), a Austrália (7 de junho de 1971) e a Nova Zelândia (29 de maio de 1973).

A República Socialista Federativa da Iugoslávia participa de alguns trabalhos da OCDE (acordo de 28 de outubro de 1961).

Também disponível em inglês sob o título:

*Flexible Personnel Management in the Public Service*

© OCDE, 1990

Os pedidos de reprodução ou de tradução devem ser dirigidos ao Senhor Chefe dos Serviços de Publicações, OCDE

2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, França

# Sumário

|   |    |
|---|----|
| Apresentação  | 9  |
| Introdução  | 11 |
| <b>Texto I — A flexibilidade na gestão de pessoal: algumas comparações entre o setor público e o setor privado</b>        |    |
| <i>Sue Richards</i>   | 15 |
| 1. Introdução   | 17 |
| 2. Porque a flexibilidade?  | 18 |
| 3. A flexibilidade na gestão de pessoal: algumas comparações  | 23 |
| 4. Conclusões   | 34 |
| Notas   | 38 |
| <b>Texto II — Promover a flexibilidade por meio de políticas salariais: a experiência da administração nacional sueca</b> |    |
| <i>Lennart Gustafsson</i>   | 39 |
| 1. Introdução   | 41 |
| 2. As estratégias para a mudança  | 44 |
| 3. O exemplo da política salarial   | 45 |
| 4. Outros aspectos da política de pessoal   | 50 |
| 5. Observações a título de conclusão  | 55 |
| <b>Texto III — Modificações na política de pessoal do setor público norueguês</b>   |    |
| <i>Per Laegreid</i>   | 57 |
| 1. Introdução   | 59 |
| 2. Padronização e descentralização da gestão de pessoal   | 59 |
| 3. Recrutamento e política de mobilidade  | 62 |
| 4. O papel dos sindicatos de funcionários   | 66 |
| 5. Conclusões   | 67 |
| Notas   | 69 |

|  |    |
|--|----|
| <b>Texto IV — A valorização do pessoal de chefia na função pública dos Países Baixos: balanço e novas tendências</b>           |    |
| <i>L.J. Wijngaarden</i>  | 71 |
| 1. A estrutura da administração dos Países Baixos  | 73 |
| 2. As mudanças com vistas à reforma  | 73 |
| 3. Novas tendências  | 75 |
| 4. Resumo  | 75 |
| <b>Texto V — A mobilidade nos escalões superiores da função pública federal no Canadá</b>                                      |    |
| <i>Secretaria do Conselho do Tesouro do Canadá</i>   | 77 |
| 1. Introdução  | 79 |
| 2. Novas fontes para os escalões superiores da função pública  | 80 |
| 3. Mobilidade intraministerial e vertical  | 80 |
| 4. Lotação no emprego e a mobilidade interna   | 81 |
| 5. <i>Echanges Canada</i> e o programa de intercâmbio de quadros de direção entre meios empresariais e a administração federal | 82 |
| 6. Integração das políticas de mobilidade nos programas de aperfeiçoamento dos quadros gerenciais                              | 83 |
| 7. Igualdade de oportunidades  | 85 |
| 8. Recrutamento externo da equipe de gestão  | 85 |
| 9. Outras licenças de aperfeiçoamento  | 86 |
| 10. Mobilidade geográfica no Canadá  | 87 |
| 11. Saída da equipe de gestão  | 87 |
| Notas  | 88 |
| <b>Texto VI — Aspectos da política de pessoal na função pública japonesa</b>   |    |
| <i>Sachiko Ikari</i>   | 89 |
| 1. Introdução  | 91 |
| 2. Responsabilidade em matéria de gestão de pessoal  | 95 |
| 3. A flexibilidade existente na função pública   | 96 |
| 4. Conclusões  | 98 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Texto VII — A mobilidade nos altos níveis da função pública francesa</b>                            |     |
| <i>Jean-Pierre Ronteix</i>   | 99  |
| 1. Introdução  | 101 |
| 2. A mobilidade vista nos textos legais  | 102 |
| 3. A mobilidade entre o setor público e o setor privado  | 107 |
| 4. A mobilidade vista pelos interessados   | 111 |
| 5. conclusões  | 113 |
| Notas  | 116 |
| <br>   |     |
| <b>Texto VIII — A gestão do pessoal excedente no Senior Executive Service da federação australiana</b> |     |
| <i>Rosemary Oxer</i>   | 117 |
| 1. Introdução  | 119 |
| 2. A reforma administrativa de 1987  | 121 |
| 3. A gestão dos agentes excedentes do SES  | 122 |
| 4. Os efeitos da reforma administrativa  | 125 |
| 5. A comissão independente de avaliação  | 127 |
| 6. Assessorias profissionais para mudanças de carreira   | 128 |
| 7. A dinamização do SES  | 129 |
| 8. As lições extraídas da reforma administrativa   | 130 |
| 9. Conclusões  | 131 |
| <br>   |     |
| <b>Texto IX — Diminuir o tamanho e o custo da administração pública na Irlanda</b>                     |     |
| <i>James O'Farrell</i>   | 133 |
| 1. As origens do problema  | 135 |
| 2. Retorno à situação anterior   | 136 |
| 3. Reclassificação   | 137 |
| 4. O futuro  | 138 |



|  |     |
|--|-----|
| <b>Texto X — Flexibilidade: os riscos em questão</b>   |     |
| <i>Colin Fudge</i>                                     | 141 |
| 1. Introdução  | 143 |
| 2. A flexibilidade em seu contexto social              | 143 |
| 3. As relações entre o setor público e o setor privado | 146 |
| 4. Desconcentração e descentralização da gestão        | 149 |
| 5. Os gestores e a gestão                              | 150 |
| 6. Efeitos multiplicadores                             | 151 |
| 7. A interdependência das reformas                     | 152 |
| 8. Conclusões  | 152 |
| Notas  | 154 |

## **Apresentação**

Os poderes públicos dos países-membros da OCDE esforçam-se no sentido de aprimorar a eficácia da função pública. Há um tema no cerne das reformas levadas a efeito: é necessário elaborar métodos mais flexíveis e mais originais de gestão de pessoal, para favorecer a produtividade e incentivar o esforço por uma melhor gestão do setor público.

Esta publicação foi elaborada pelo Serviço de Gestão Pública da OCDE. Reune uma série de contribuições sobre diversos aspectos da flexibilidade da gestão de pessoal no setor público, apresentadas por ocasião de reuniões organizadas em 1988, sob os auspícios do Comitê de Cooperação Técnica (que se tornou o Comitê de Gestão Pública). Os textos foram elaborados por altos funcionários do governo e especialistas do setor privado: analisam a recente evolução da gestão de pessoal no setor público e levantam problemas colocados pelas políticas de recursos humanos adotadas nos países da OCDE. O Comitê de Cooperação Técnica recomendou a difusão geral do presente documento sob a responsabilidade do secretário-geral.

## Introdução

Todos os países-membros da OCDE se esforçam no sentido de melhorar a eficácia de suas administrações públicas. Este esforço se concretiza sobretudo pela busca de estruturas administrativas mais dinâmicas, flexíveis e diversificadas. É uma medida que parece se impor diante da crescente complexidade da elaboração da política do setor público e da dimensão que esta adquiriu, e para responder à necessidade de instaurar e manter uma parceria eficaz entre o setor público e o setor privado, bem como ao desejo de melhorar a qualidade dos serviços públicos e a sua adequação às necessidades dos cidadãos.

Dado o imperativo da limitação da despesa pública, a reforma administrativa freqüentemente começou através de modificações na gestão financeira. No entanto, os países estão cada vez mais convencidos de que somente o apoio e a cooperação ativa dos altos níveis do setor público permitirão a instalação de uma organização diversificada, mais adaptável e mais receptiva; o que significa que se deve lançar uma verdadeira transformação dos valores na função pública, que depois deverá ser conduzida por políticas inovadoras de gestão de recursos, tanto humanos quanto financeiros, na função pública.

O Comitê de Administração Pública da OCDE considerou, portanto, prioritário o intercâmbio, entre os países-membros, de informações sobre as inovações na gestão dos recursos humanos da administração pública, bem como a análise da evolução das políticas de pessoal em vigor e das questões que estas levantam.

No âmbito desses trabalhos, foi organizada uma reunião de especialistas dedicada à flexibilidade na gestão de pessoal da administração pública, no começo de 1988, e uma conferência dos países-membros da OCDE, no fim daquele mesmo ano. Por meio da presente publicação, coloca-se hoje à disposição do público uma seleção das contribuições apresentadas naquelas reuniões, para favorecer o intercâmbio de idéias e de conhecimentos adquiridos neste campo, que está em pleno desenvolvimento.

Na primeira contribuição, *Sue Richards* compara os métodos de gestão de pessoal do setor público e do setor privado, partindo do exame da função pública e da administração dos Correios no Reino Unido, de um lado, e, de outro, da empresa Shell dos Países Baixos. A conclusão da autora é que

é essencial estimular a descentralização da gestão de pessoal, com vistas a atingir um grau de flexibilidade que permita às organizações funcionar de maneira eficaz, num ambiente em rápida evolução. A função pública deve adotar regras mais flexíveis, porém dentro de limites elásticos que permitam conciliar-se uma estratégia central e as modalidades de aplicação descentralizadas.

A contribuição de *Lennart Gustafsson* também insiste nesta abordagem. Com base na recente evolução das políticas de remuneração e das demais políticas de pessoal na função pública sueca, o autor sublinha o interesse da flexibilização e da descentralização das políticas, quando é necessário que a gestão pública seja mais eficaz e se concentre mais nos serviços prestados. Ele observa, no entanto, que a busca de uma maior flexibilidade tem limites, em razão de certos princípios serem definidos no escalão central e deverem continuar a ser aplicados ao conjunto da função pública.

Explorando a experiência adquirida na Noruega, *Per Laegreid* também vê na descentralização e na delegação os ingredientes essenciais de uma política de pessoal flexível. Ele propõe ainda um quadro geral que permite o recurso a soluções locais. Indica, todavia, que em razão das tensões que aparecem inevitavelmente entre a necessidade permanente de uma certa autoridade central (sobre o orçamento global dos vencimentos ou para enunciar os valores e ideais da função pública, por exemplo) e a autonomia local concedida para a gestão dos recursos, segundo os objetivos de eficácia e de produtividade, a política de pessoal dentro da função pública deve operar num equilíbrio instável, e que os responsáveis devem assumir certas ambigüidades, uma vez que apliquem essas políticas.

*L.J. Wijngaarden* assinala que é difícil realizar a descentralização completa e recorda que, após 40 anos de descentralização contínua das competências em matéria de gestão de pessoal, a função pública holandesa ainda passa por reformas, com o objetivo de reafirmar o quadro central da coordenação e de compensar a preparação insuficiente de alguns servidores para o exercício de suas funções de gestão de pessoal.

Desenvolver a mobilidade do pessoal, sobretudo no nível dos quadros superiores, é um elemento essencial da política de flexibilidade na maioria dos países, tanto no setor público como em outros. Considera-se que a mobilidade é um meio de dar aos servidores a experiência necessária para fazer frente à complexidade da administração pública moderna, e que ela permite uma lotação mais flexível dos recursos humanos para atender a novas prioridades. A contribuição da Secretaria do Tesouro do Canadá indica o grau de mobilidade de pessoal atingido nos cargos superiores da função pública canadense, e mostra como os programas de aperfeiçoamento dos servidores acompanharam e favoreceram tal evolução.

Em sua contribuição, *Sachiko Ikari* constata que, no Japão, a mobilidade interna é o principal fator de flexibilidade no sistema de gestão de

peçoal, no mais, sendo bastante rígrado e subordinado a um órgão central independente. A senhora Ikari observa, no entanto, que, embora a mobilidade tenha permitido uma lotação eficaz dos recursos para atender às exigências cambiantes da ação daqueles poderes públicos, esta não é suficiente ante as demandas que se colocam à função pública. Recentemente, a implementação de uma gama mais ampla de políticas de flexibilidade, relativas ao recrutamento e à remuneração de especialistas, poderia abrir o caminho para uma política mais ambiciosa de flexibilidade na gestão de pessoal.

A contribuição de *Jean-Pierre Ronteix* também diz respeito à mobilidade. Baseando-se no exemplo dos altos funcionários da função pública francesa, o autor expõe as vantagens e os inconvenientes da mobilidade para os interessados e para o conjunto do serviço. A sua conclusão é que as vantagens de uma forte mobilidade dos altos funcionários são bem maiores do que os inconvenientes. Ele assinala, contudo, um paradoxo expressivo: enquanto altos funcionários são recrutados para postos-chave do setor privado, os métodos desse setor são aplicados em setores da administração pública. De acordo com o autor, pode-se então perguntar se o Estado não teria vantagem em descobrir a maneira de conservar seus quadros superiores.

Em sua contribuição, *Rosemary Oxe*r baseia-se na recente experiência australiana, para mostrar como foi tratado o problema do pessoal excessivo na função pública depois de uma redução sensível no número de cargos de altos funcionários. A gestão do pessoal deslocado em razão das reformas, que visavam a uma eficácia aumentada da função pública, é um dos problemas mais delicados que os serviços públicos podem ter pela frente, sobretudo quando a busca de uma maior flexibilidade leva a limitar, nos níveis superiores, a segurança do emprego que sempre havia sido garantida aos agentes da função pública. O caso da Austrália proporciona neste sentido preciosos ensinamentos que interessam a todos os países que se vêem diante dos problemas humanos, que são acarretados pelas reformas radicais da administração pública.

*James O'Farrell* também analisa os ensinamentos de uma redução no número de funcionários, desta vez realizada na Irlanda. Ele descreve os esforços desenvolvidos para estabelecer um mecanismo de aposentadoria antecipada e para redistribuir o pessoal excessivo, medidas tomadas com base numa completa interrupção do processo de recrutamento.

Finalmente, *Colin Fudge* faz um recenseamento das questões que se colocam para os responsáveis pela função pública, quando querem traduzir em atos os diversos elementos de uma política de flexibilidade, e se pergunta quais são os beneficiários dessa política. A sua conclusão é que o imperativo da flexibilidade se manterá, e que os países muito teriam a ganhar com um intercâmbio internacional permanente de inovações e de conhecimentos.

Espera-se que a presente publicação venha contribuir de forma útil para esse intercâmbio.

*Texto I*

A flexibilidade na  
gestão de pessoal: algumas  
comparações entre o setor  
público e o setor privado

*Sue Richards*

Sue Richards é pesquisador *senior* da *London Business School*

## 1. Introdução<sup>1</sup>

Examinar-se-á, no presente texto, algumas questões colocadas pela flexibilidade em matéria de gestão de pessoal, em organismos ligados ao setor público e ao setor privado, enfatizando-se essencialmente os ensinamentos que o primeiro possa desse extrair, sobretudo no que diz respeito a seu componente não-comercial. No entanto, uma das conclusões é a de que não há modelos que se possa imitar de forma servil, e de que os organismos que fazem parte do setor público devam chegar a sua própria síntese. Se é possível formular algumas propostas de natureza geral a respeito desses grandes conjuntos, os setores público e privado têm igualmente numerosas diferenças em cada categoria. Elas não constituem entidades homogêneas. Uma grande parte da análise se ocupará, portanto, dos casos especiais, deles extraindo, à medida do possível, conclusões de interesse geral.

No setor público, ater-nos-emos sobretudo à função pública britânica. No que diz respeito ao setor privado, tomar-se-á principalmente exemplos da empresa Shell dos Países Baixos. O Correio britânico constitui uma categoria intermediária: ele permanece uma empresa pública, mas passou por uma importante mutação no campo dos recursos humanos, e as autoridades prepararam-se para privatizá-lo, pelo menos em parte. O que esses três organismos têm em comum é uma longa evolução histórica, que os dotou de uma cultura administrativa que é claramente identificável. As três são administrações importantes, que realizam tarefas muito complexas e muito independentes, que supõem um amplo conjunto de orientações profissionais, de localizações geográficas e de contextos tecnológicos. Pode-se, portanto, em certos aspectos, considerá-las como muito comparáveis, em virtude a suas semelhanças.

As diferenças são marcantes. A mais evidente delas não é tanto a propriedade dos meios de produção, que não é senão uma das determinantes do funcionamento de um organismo. O que conta, talvez mais, do ponto de vista da gestão flexível do pessoal, é a importância maior ou menor do mercado na maneira pela qual funciona a organização. Tanto a Shell dos Países Baixos, empresa privada, quanto o Correio britânico, empresa pública, têm por função a venda de serviços ou de produtos a sua clientela. Esta é sua razão de ser. Embora num contexto de mercado, às vezes artificialmente suscitado por disposições que imitam os seus mecanismos, como por ocasião do estabelecimento de mercados internos, tanto a tradição histórica quanto a maior parte da prática atual compreendem serviços que respondem a um processo de alocação de recursos, decorrente ele próprio de escolhas coletivas e não individuais.

A outra diferença importante está ligada à idéia de que o organismo se faz por si mesmo e, em especial, ao grau de sucesso ou de fracasso que ele imputa a resultados passados. No caso da Shell dos Países Baixos, que faz

parte de um grupo multinacional extremamente próspero, não se poderia duvidar que a empresa considera que no futuro a sua gestão de pessoal deverá perseverar no caminho no qual se tem empenhado até agora com sucesso. Os métodos adotados permitiram que se dispusesse de quadros funcionais capazes de dirigir a empresa, levando em conta as dificuldades do passado, e admite-se que o mesmo acontecerá se forem aplicados, no futuro, os mesmos princípios gerais. Se a produção da Shell dos Países Baixos pode mudar, os processos revelam-se eficazes e podem ser mantidos sob a reserva, conforme o caso, de adaptação às circunstâncias.

Os dois outros organismos estão numa situação muito diferente. Ambos rejeitam a herança do passado para orientar-se no sentido de uma mutação diferente da adaptação contínua considerada pela Shell. Para o Correio, chamado a tornar-se muito brevemente numa empresa comercial de serviços, trata-se de um salto qualitativo, de uma transformação radical. Sob a influência do governo Thatcher, a função pública também se esforça por lançar uma revolução administrativa, tanto mais difícil na medida em que supõe a definição de um modelo adequado, cobrindo toda a gama de tarefas a realizar.

## **2. Por que a flexibilidade?**

Embora a função pública britânica esteja submetida a uma regulamentação complexa que rege o seu comportamento, isto nada tem de inusitado. A organização burocrática tradicional, tal como descrita por Max Weber, seja ela do setor público ou do setor privado, define necessariamente, no maior nível de detalhe, o que devem fazer as pessoas dela participantes. Segundo uma análise recente, as burocracias gerariam uma “cultura dos papéis”, cada um devendo fazer exatamente o que a descrição de sua função prevê – nem mais nem menos – pois fazer mais ou fazer menos teria como efeito o comprometimento do funcionamento do conjunto do sistema, tal como ele foi previsto.<sup>2</sup>

Embora o termo “burocracia” seja empregado de agora em diante no sentido abusivo, há de se lembrar que o seu surgimento atendia à complexidade das tarefas geradas pela sociedade moderna, que não podiam ser realizadas senão por pessoas que conjugassem seus esforços de maneira racional e ordenada. A divisão do trabalho gerou uma maior produtividade, facilitando a realização de tarefas complexas, o que permitia à humanidade aumentar a sua riqueza coletiva. Na base da burocracia está a idéia de que o todo é superior à soma das partes.



Esta convicção é contestada há alguns anos por uma filosofia inspirada no mercado, mostrando que os resultados efetivamente obtidos pela burocracia, ao longo do tempo, fazem pensar que, no seu caso, o todo é inferior à soma das partes. No setor privado, encontra-se inúmeros exemplos de burocracias, que garantiram de maneira extremamente eficiente a produção de bens, mas que deixam de levar em conta uma evolução do mercado, suscetível de ameaçar a demanda por seu produto. Pode-se citar, nesse sentido, a indústria britânica de motocicletas e a indústria de automóveis norte-americana.<sup>3</sup> Não tendo reconhecido a importância da mudança, as burocracias em questão não puderam adaptar-se a ela .

No setor público, por definição protegido dos mecanismos do mercado, esta influência foi exercida de maneira indireta, por meio da difusão de idéias provenientes do setor privado em matéria de gestão e de organização. Essa evolução dos espíritos foi acelerada na Grã-Bretanha e em outros lugares, em razão da adoção por parte dos poderes públicos de uma filosofia que enfatizava as “escolhas públicas”. Enquanto o setor privado se via obrigado a adotar novas formas de organização não-burocráticas para assegurar sua sobrevivência no mercado, os dirigentes políticos exerciam sobre o setor público pressões igualmente enérgicas a favor da mudança.

Embora o modelo burocrático apresente vantagens para enfrentar a complexidade do real e as relações recíprocas de seus componentes, ele foi questionado por não responder à mudança. Além disso, os dirigentes políticos atuais, e não somente os de direita, terminaram por considerar os princípios fundamentais da burocracia, que são a equidade, a coerência, a igualdade perante o regulamento, a responsabilização e a obediência aos procedimentos, como obstáculos que impedem que o setor público obtenha melhores resultados. Muitos, durante os anos 70, consideravam o Estado como um peso para o setor privado, consumindo uma parcela sempre crescente da riqueza nacional. Compressões da despesa pública aparecem como medidas corretivas necessárias, e a melhoria dos resultados obtidos pelo setor público como uma prioridade.

Não é fácil dar as costas ao paradigma burocrático. Um sistema que vise a equidade, a coerência e o respeito para as demais virtudes burocráticas não se converte facilmente aos critérios da eficiência e da eficácia. Na função pública britânica, as dificuldades suplementares provinham da idéia que os altos funcionários sempre haviam feito de seu próprio papel: eles se consideravam como conselheiros políticos e pessoais dos ministros e não como responsáveis por uma administração, fosse ela guiada pelos princípios burocráticos ou pelos princípios do mercado.

Mesmo se esta análise implica uma excessiva simplificação da realidade, mostraremos que a insatisfação inspirada pela organização burocrática, seja ela privada ou pública, constitui o pano de fundo essencial das medidas

que visam à flexibilidade na política e na prática da gestão de pessoal. Ela explica a tendência para deixar-se de lado os métodos universalistas de gestão de pessoal, regulamentares e centralizados, característicos do setor público. Embora esses métodos convenham às formas clássicas da burocracia, eles não se prestariam a ser colocados ao serviço de uma medida orientada para os resultados, que supõe a flexibilidade para adaptar-se a prática à evolução das circunstâncias. Ao mesmo tempo em que se introduz os sistemas de delegação da gestão, objetivando um melhor desempenho, há uma pressão com vistas a deixar uma certa autonomia aos responsáveis pelo orçamento local, em matéria de flexibilidade de gestão de pessoal, em sintonia com suas liberdades orçamentárias.

É importante entretanto sublinhar: a flexibilidade e a falta de uma estratégia explícita de gestão de pessoal não são conceitos equivalentes. É obviamente necessário pensar nas necessidades de longo prazo de uma política de pessoal e nos meios de integrar os diversos elementos de uma política mais flexível, se couber. Num sistema centralizado de gestão de pessoal, é muito mais difícil definir uma orientação estratégica, pois a atenção dos responsáveis está direcionada na gestão de pormenores. O respeito aos regulamentos desvia da reflexão sobre os grandes problemas. A flexibilidade e a estratégia, longe de serem antagonistas, caminham de braços dados.

## **2.1. O contexto da flexibilidade**

Embora a necessidade de mudança apareça como a principal motivação da flexibilidade em matéria de gestão de pessoal, seja no setor público ou no privado, ela não tem as mesmas repercussões nos dois casos. Para uma empresa como a Shell dos Países Baixos, o caminho que conduz dos sucessos passados aos do futuro é caracterizado pela continuidade e pela evolução. O essencial é preservar o já adquirido. A empresa mostrou-se receptiva a seu ambiente e capaz de responder de maneira a garantir sua segurança imediata, enquanto se preparava para as mudanças futuras. A Shell distingue-se especialmente pela incorporação da previsão na sua maneira de conceber o mundo.

Para a função pública britânica e para outros componentes do setor público, tal como o Correio, a mutação foi de uma ordem de grandeza diferente. Embora possa ter havido sucessos no passado, o atual regime político os qualifica como fracassos. O caminho conducente a sucessos futuros é descontínuo e implica um salto qualitativo, não somente uma evolução a partir do presente.<sup>4</sup> Paradoxalmente, ainda que o exemplo tomado do setor privado nos informe bem sobre as estratégias que se pode utilizar para manter-se num nível de excelência, o setor público tem mais experiência nos métodos que permitem a ele chegar.

Há dez anos, ou seja, depois da eleição do primeiro governo Thatcher, a reforma administrativa na função pública britânica vem sendo conduzida por dois fatores, que por vezes se conjugam para acrescer a pressão a favor da mudança, e por vezes se opõem. O primeiro é o desejo do governo de comprimir a despesa pública, no âmbito de uma estratégia, visando ao enxugamento do Estado, enquanto o segundo é a busca de uma melhor valorização, de uma gestão mais eficiente e eficaz.

A pressão exercida em favor de uma contenção da despesa pública é permanente, salvo durante alguns breves períodos do ciclo político, quando se aproximam as eleições. Como as economias não estão repartidas de maneira uniforme, a tensão é especialmente forte em certos setores. As infraestruturas sociais coletivas, como a habitação, e, até a data recente, a educação e a saúde, bem como todo o complexo de assistências à indústria, sofreram os cortes mais drásticos, enquanto que a defesa nacional e a manutenção da ordem ganharam campo. No entanto, essas diferenças dizem respeito essencialmente a despesas de programa, enquanto que a tendência para a compressão dos custos administrativos é praticamente universal. Enquanto os gastos de pessoal representam cerca de 70% das despesas administrativas, o ataque dirigido contra esse setor se traduziu num objetivo de supressão de empregos, atingindo 100 mil cargos, objetivo que deveria ser alcançado até abril de 1984, o que realmente ocorreu.

Qualquer um pode proceder a compressões, mesmo sabendo que a produção possa diminuir, o que nos leva ao segundo fator: a valorização da despesa pública e a melhoria da gestão. As autoridades viam no esbanjamento dos recursos destinados à gestão um problema essencial. Embora, a curtíssimo prazo, as compressões possam levar a uma eliminação do excesso, uma melhoria na gestão exige para o futuro uma mutação radical. Seria necessário não somente instaurar melhores métodos de gestão, mas antes disso inculcar nos altos funcionários uma mentalidade gerencial, processo este, ainda em curso.

Para convencer os altos funcionários de que deviam levar a gestão a sério — em vez de nela só ver uma atividade reservada aos subalternos — era necessário romper a sua concepção do mundo. Em outras palavras, segundo um modelo bem conhecido da gestão da mudança, era necessário descongelar a sua antiga mentalidade<sup>5</sup>, que era o que motivava a hostilidade do governo Thatcher para com o setor público. O estágio seguinte comportava a introdução de novas idéias capazes de persuadir os guardiões da velha mentalidade, os altos funcionários, de assumir responsabilidades gerenciais. Finalmente era necessário aplicar sistematicamente essas idéias em todo o conjunto da administração, necessidade atendida pela Iniciativa para a Gestão Financeira (FMI).

A Iniciativa para a Gestão Financeira baseia-se nos princípios da responsabilidade administrativa; embora, no começo, as pessoas de um modo geral não se dessem conta da sua importância para a gestão de pessoal, tornava-se evidente, à medida que se implantavam mais firmemente os novos métodos, que esses não eram importantes por si mesmos, mas pela maneira como eram aplicados. Conseqüentemente, foi somente depois que apareceram importantes medidas de gestão de pessoal, e é somente agora que essas recuperaram o seu atraso. A linha de conduta adotada para melhorar o rendimento atraiu especialmente a atenção para a necessidade de se reconhecer que os agentes da função pública pertenciam ao conjunto do mercado de trabalho. O recrutamento e a manutenção do pessoal de base e, de forma recíproca, a necessidade de conservar seus salários dentro de certas zonas geográficas (em fase de recessão econômica, de acordo com o mercado local de trabalho) foram os fatores-chave subjacentes para que se levasse em conta tardiamente os problemas de pessoal.

Ligada a essas mudanças de política, ocorreu uma considerável redução dos privilégios concedidos aos sindicatos da função pública. Thatcher introduziu, primeiro entre seus próprios funcionários, a abordagem de relações humanas na empresa, mais tarde estendida ao conjunto do mercado de trabalho. Esta abordagem decidia separar os salários da função pública do seus correspondentes no setor privado, e assim assegurar que os acordos salariais fossem feitos, anualmente, a taxas pouco elevadas; criou-se uma grande tensão dentro dos sindicatos da função pública, tradicionalmente habituados a negociarem de maneira global. Enquanto no passado, os mais fracos reforçavam-se por seus vínculos com os mais fortes, essa unidade agora parece romper-se. Os acordos salariais obtidos contêm elementos de rendimento e estão indexados de fato em função do mercado, para categorias específicas de pessoal. Esses acordos destinam-se claramente a fazer fracassar negociações salariais globais. Este procedimento é acelerado pela criação de comitês de direção, encarregados de adaptar, de modo mais estreito, os processos de gestão das diferentes partes da função pública às necessidades das tarefas correntes.

A transformação por que passa já há alguns anos o Correio britânico é talvez ainda mais radical. Durante os anos 70, seus resultados financeiros degradavam-se, seja em razão dos conflitos trabalhistas, seja de restrições de preço. O seu futuro parecia sombrio, na medida em que o mercado tornava-se cada vez mais competitivo. Em fins de 1980, foi nomeado um novo presidente, antigo alto funcionário, que apresentava a particularidade de ter tido, ao mesmo tempo, contatos com o setor privado e uma boa formação em gestão. Sob sua direção colocou-se em marcha um processo de mudança, tendo como meta adaptar o Correio a um ambiente competitivo.

Reconhecia-se que o Correio preenchia diversas funções distintas, enfrentando concorrentes diferentes, e que, para concentrar de maneira adequada a atenção dos dirigentes, era necessário descentralizá-lo em unidades que correspondessem aos diversos mercados, unidades designadas pelo nome de empresas. Encarregou-se um conselho comum de gestão de assegurar a interdependência dessas unidades, mas as quatro empresas – correspondência, encomendas postais, guichês de atendimento e cheques postais (o banco postal) – deveriam ser, no futuro, as molas mestras da mudança. A fim de acelerar essa mutação, recorria-se a um grande número de servidores externos à administração postal, sobretudo em campos até então muito pouco municados, como o do *marketing* e o das questões financeiras. À medida que a nova estrutura descentralizada tomava forma, o mesmo ocorria com a gestão de pessoal, cabendo a partir de então o ônus da mudança às empresas e não às instâncias centrais.

### **3. A flexibilidade na gestão de pessoal: algumas comparações**

Uma vez que a seção anterior forneceu as informações necessárias ao entendimento das medidas tomadas para aumentar a flexibilidade, esta seção descreverá os principais aspectos daquelas que foram implementadas, com mais ênfase nas tentativas levadas a efeito para retomar as práticas do setor privado e para conscientizar o setor público de seus métodos de funcionamento. Se o autor adotou esta abordagem, não o fez a partir da idéia pré-concebida de que o setor privado fosse capaz de resolver todos os problemas colocados para o setor público, mas sim porque foi essa idéia que fez convergir em grande medida as pressões exercidas a favor de uma mudança nos organismos examinados. As questões tratadas foram a formação das categorias gerenciais, os métodos de classificação e a remuneração em função do rendimento, o recrutamento e o desenvolvimento das carreiras, assim como as ligações entre o organismo e o resto do mundo (por exemplo, sob a forma de lotações fora do local habitual de trabalho).

#### **3.1. A formação dos quadros gerenciais**

Após o estabelecimento, no âmbito da função pública britânica, da Iniciativa para a Gestão Financeira, as autoridades necessitaram de um certo tempo para reconhecer que a responsabilização dos quadros gerenciais por si só não bastaria para transformar a mentalidade administrativa. As administrações centrais realizaram alguns estudos sobre diversos aspectos da gestão de

pessoal, que conduziram a mudanças.<sup>6</sup> Uma medida importante foi a instalação do Programa de Gestão de Alto Nível (*TMP — Top Management Program*), um curso de seis semanas, mais ou menos obrigatório, destinados aos novos funcionários de nível 3 (Subsecretário), escalão geralmente considerado como o que dá acesso aos níveis mais elevados. Dessas seis semanas, o interessado passava quatro na companhia de executivos de alto nível do setor privado.

Um dos objetivos desse programa era permitir aos funcionários a compreensão da atitude, das prioridades e dos métodos de abordagem dos grandes problemas e assuntos existentes fora da função pública. A busca desse objetivo convergiu com o aspecto mais importante deste programa: a mistura de participantes provenientes dos setores público e privado, durante as quatro semanas de cursos básicos. Os participantes que não eram funcionários provinham principalmente das grandes empresas, ainda que, eventualmente, um deles fosse originário do setor associativo, do serviço de saúde ou de uma coletividade local. Ao tratar conjuntamente dos problemas dos estudos de caso, eles se familiarizavam com os mecanismos mentais daqueles que ficavam do outro lado da linha divisória entre os setores público e privado. Durante esses cursos, freqüentemente criam-se laços de amizade que persistirão a seguir. Em suas origens, o *TMP* era uma rede de contatos entre a função pública e o setor privado, que anteriormente se ignoravam, tendo em vista a natureza fragmentária e elitista da sociedade britânica. O *TMP* contribuiu para suscitar entre elites distintas uma comunidade de visões, que a curto prazo serviu principalmente para facilitar entre os funcionários uma mudança de atitude com relação a problemas de gestão, mas que a longo prazo podia ter repercussões mais abrangentes sobre a ação dos poderes públicos.

A outra inovação importante em matéria de formação dos quadros gerenciais foi o Programa de Desenvolvimento Gerencial de Alto Nível (*SMDP — Senior Management Development Programme*), destinado a melhorar a formação e o desenvolvimento de carreira da próxima geração de altos funcionários. Tal como o *TMP*, este programa assinalou a morte da idéia segundo a qual o único tipo de conhecimento válido era aquele adquirido dentro da velha mentalidade. O *SMDP* reconhece que até agora o plano de carreira dos futuros altos funcionários mal se prestava à formação do tipo de pessoa de que se necessitava. O programa também constituiu um comprometimento de decuplicar o tempo dedicado à formação desta categoria-chave de pessoal, significando, ao mesmo tempo, que as autoridades admitiam que a gestão tem necessidade de novas competências. Na prática, revelou-se difícil atingir os objetivos definidos em matéria de formação, devido às pressões crescentes exercidas a curto prazo sobre esses agentes. Sendo hoje, os colegas que abandonam a função pública, mais numerosos do que no passado; aqueles permanentes devem preencher as lacunas e não podem afastar-se

de suas repartições. Pode-se prever que, à medida que o *SMDP* permita aos funcionários aumentarem suas competências gerenciais, eles serão ainda mais atraídos pelo setor privado, uma situação bastante paradoxal.

A Shell dos Países Baixos e o Correio não atribuem uma prioridade tão grande às medidas de formação de quadros gerenciais que criam laços com o mundo exterior. No caso da Shell dos Países Baixos, esta formação é a consequência natural do plano de carreira coerente, examinado a seguir. Ao detectar desde cedo aqueles com possibilidades de atingir o topo da hierarquia e que deverão tomar decisões estratégicas, exigindo uma maior amplitude de visão, pode-se inserir a formação dos quadros gerenciais na própria evolução de suas carreiras. As ocasiões para formação e aprendizagem mais amplas são exploradas à medida do possível entre lotações, recorrendo-se a fontes diversas, entre as quais a Shell Internacional, as diversas escolas comerciais e outros estabelecimentos.

Embora o Correio disponha de um certo número de estabelecimentos de treinamento de sua propriedade, estes enfocam essencialmente os quadros médios e inferiores, mais que os futuros dirigentes em potencial. As atuais políticas de recrutamento contribuem de todas as formas para introduzir na mentalidade do Correio uma série de referenciais externos. Ademais, as reformas instauradas a partir de 1983 progridem tão rapidamente que as políticas de formação de quadros gerenciais, que têm a ver com problemas de mais longo prazo, não estão realmente na ordem do dia. A direção do pessoal já tendo muito o que fazer para tentar assegurar as competências necessárias no momento atual; no futuro deve, por enquanto, prescindir de seus cuidados. No entanto, colocar-se-ão, provavelmente a seguir, importantes questões de formação de quadros gerenciais, estando identificadas com o “pertencimento” a certos elementos-chave. Se a direção central é responsável pela formação a longo prazo dos melhores quadros funcionais, as empresas têm hoje necessidade de melhorar os resultados que obtêm. O Correio poderia inspirar-se nos métodos utilizados pela Shell para resolver este tipo de problema.

### **3.2. Sistemas de avaliação do desempenho e de remuneração por rendimento**

A função pública dispõe há muito tempo de um sistema complexo de avaliação, que implica a preparação de relatórios anuais sobre o conjunto do pessoal por parte dos superiores imediatos, os quais os submetem ao exame de seus próprios superiores. Esta avaliação estava ligada às qualidades pessoais demonstradas pelo interessado durante o ano, e enfatizava a sua aptidão para promoção, mais que os resultados obtidos em sua função atual. A nota obtida nesse relatório era um determinante essencial para a progressão do interessado em direção ao escalão seguinte da hierarquia.

Um exame da política de pessoal recomendava uma reforma ligada à instalação dos mecanismos de gestão previstos pela FMI, e foi incorporada a atribuição de uma maior importância aos resultados obtidos.<sup>7</sup> Hoje em dia, o funcionário e seu superior imediato definem de comum acordo os objetivos para o exercício seguinte, julgando-se o interessado com base nesses objetivos. No entanto, convém assinalar que na função pública nem todos os objetivos se prestam a uma medida exata. Assim, tratando-se de funções de assessoria, de regulamentação ou de assistência pessoal, por exemplo, a apreciação da eficácia de um funcionário torna-se uma questão mais de opinião do que de mensuração.

Em última análise, contudo, todos os métodos de avaliação são questões de opinião, e é inútil procurar um sistema objetivo. Apesar das melhorias trazidas há alguns anos aos métodos, é sempre avaliado o mesmo conjunto de talentos e, o que talvez seja o mais importante, são sempre as mesmas pessoas que procedem a essa avaliação. Aqui, novamente, vemos que é mais fácil fazer funcionar um sistema já aprovado e em andamento, acrescentando-lhe aprimoramentos menores, do que realizar uma mudança fundamental. Poderá, a este respeito, inspirar-se nos ensinamentos extraídos dos métodos de avaliação da Shell dos Países Baixos. Embora esses métodos, no papel, não pareçam muito diferentes dos que se usa agora na função pública, a prática pessoal sobre a qual eles convergem é qualitativamente outra. Ainda implementando o mesmo sistema de relatórios anuais, a Shell o associa a numerosas discussões, nas quais intervêm a direção do pessoal para verificar as apreciações feitas, tanto sobre os resultados atualmente obtidos pelos interessados, quanto sobre a sua aptidão para promoção, levando em conta todos os elementos pertinentes, e o que é mais importante, situando-se dentro de um quadro organizacional coerente, que permita a comparação das pessoas avaliadas entre elas. Os dirigentes funcionais têm a noção de sua responsabilidade estratégica na determinação do presente e do futuro dos recursos humanos da empresa.

Na função pública é raro ver a direção do pessoal adotar uma orientação estratégica. A maior parte dos responsáveis não têm qualidades profissionais e não se especializam nesta função ao longo de suas carreiras. Tendo sido reconhecida essa fraqueza do sistema, faz-se esforços para remediá-la por meio de uma especialização oficiosa, levando o interessado a ocupar, ao longo de sua carreira, diversas funções ligadas à gestão de pessoal, mesmo que se deva também ocupar outras funções para bem conhecer o setor da administração em que serve. No entanto, esse processo de especialização profissional é tão lento que tornar-se praticamente imperceptível. Em todo caso, dentro de uma mentalidade administrativa que não tem qualquer consideração para com as qualificações profissionais, talvez a especialização não seja o melhor meio de aumentar o prestígio da direção do pessoal.



A melhoria da gestão de pessoal é vítima do desprezo concedido pelo governo atual e por certos altos funcionários ao lado humano da gestão. Pode-se ver a prova disso no enfraquecimento progressivo das instâncias encarregadas da gestão do pessoal no nível dos setores centrais da administração, com a abolição, em 1981, do *Civil Service Department* (Ministério da Função Pública) e mais recentemente com a abolição do órgão que o sucedeu, o *Management and Personnel Office* (Repartição da Administração e do Pessoal). Crê-se, equivocadamente, nesses meios, que o setor privado não se preocupa senão em obter benefícios, sem perder tempo pensando nos aspectos “humanos”. Embora na Shell também os dirigentes de alto nível da gestão de pessoal tenham a experiência de outras funções, há naquela empresa uma tradição de competências profissionais de longa data. A Shell não se assemelha de modo algum aos estereótipos do setor privado. Nela considera-se a gestão de pessoal como um elemento essencial dos sucessos pretéritos e futuros da empresa.

É interessante observar que o Correio britânico, tanto quanto a função pública, esforçou-se também para transformar-se, no seu caso, de uma empresa pública bastante burocrática (e, até 1969, de um ministério) numa empresa de serviços dinâmica. Continuando ligado ao setor público, o Correio pretende concorrer no mercado com as empresas privadas mais eficientes. Mesmo gozando de um monopólio, uma concorrência genérica o torna sensível às pressões exercidas pelo mercado. A sua estratégia de transformação envolve sobretudo o recrutamento de especialistas de fora. Tal como a função pública, da qual no passado fez parte, o correio fazia prevalecer a noção do generalista, atribuindo a seus agentes um cargo, mais que uma função determinada, convencido de que, se recrutasse bons elementos, esses poderiam desempenhar qualquer tarefa. Na tentativa de transformação, o correio abandonou essa mentalidade generalista em favor de uma especialização funcional, permitindo que agentes dotados de uma experiência e de uma formação adequadas contribuíssem para a melhoria dos resultados obtidos. Como a rapidez é um elemento essencial de uma mutação administrativa — esta não ocorrerá se não se der rapidamente — era necessário adquirir fora do correio as competências necessárias, em vez de formá-las internamente. Este método foi aplicado de ponta a ponta, estendendo-se ao *marketing*, à engenharia, à logística e à gestão de pessoal. Da mesma forma que a Shell dos Países Baixos, o Correio considerou esta última como um elemento crucial para o sucesso, sobretudo nas novas empresas orientadas para o mercado.<sup>8</sup>

Na função pública, a avaliação assistiu ao crescimento de sua importância devido à introdução da remuneração baseada no rendimento, instalada pela primeira vez em 1985, sob a forma de uma bonificação. No entanto, esta medida havia sido mal preparada, os critérios para a concessão da bonificação

não estavam claros, e impôs-se um contingenciamento para limitar os custos a uma percentagem determinada da massa de salários, e a bonificação só atingia certos cargos dos quadros médios. Desde então, extraiu-se certas lições dessa experiência, e novas disposições, atualmente em fase de elaboração, estão claramente vinculadas à avaliação dos resultados.

Há alguns anos a flexibilidade das remunerações fez muito progresso em detrimento do antigo sistema universalista. Instalou-se uma cabeça de ponte, quando da conclusão de uma convenção coletiva entre a função pública e o sindicato que representava os especialistas. Um conjunto complexo de “bases” e de “gamas”<sup>9</sup> permite que se compense a falta aguda de especialistas essenciais, sobretudo no mercado de tecnologia da informação, orientando-se, em princípio, no sentido de uma remuneração ditada pela oferta e pela demanda – mesmo se as taxas efetivas não conseguem acompanhar a sua rápida evolução – e ligada ao rendimento. Esta cabeça de ponte foi ultimamente reforçada pela extensão da convenção aos especialistas em arrecadação tributária e, o mais importante, aos graus 5 e 7, que correspondem aos escalões superiores dos quadros médios e cujos membros mais talentosos são os mais requisitados pelo setor privado. A maior parte deles está lotada em Londres, onde o custo de vida é mais alto, especialmente em termos de habitação, e onde as empresas estimulam fortemente os interessados a abandonar a função pública. Os elementos da remuneração vinculados ao rendimento tornam-se na realidade permanentes, e os funcionários que sistematicamente obtêm bons resultados podem afastar-se consideravelmente dos vencimentos médios percebidos até recentemente por todos seus colegas. Depois de um início bastante lento, o Tesouro, que tem a responsabilidade pelas remunerações, conseguiu realizar nessa linha progressos surpreendentemente importantes e rápidos, a partir do fato estimado de que, ligando a remuneração à evolução do mercado, poder-se-ia comprimir a massa salarial. A mudança mais recente em matéria salarial foi a extensão da bonificação por rendimento aos escalões inferiores. Além disso, implementou-se um ou dois projetos experimentais, tais como a “Agência Executiva para a Inspeção de Veículos”, onde as bonificações de equipe foram concedidas por bons rendimentos coletivos. A tendência de se conceder uma bonificação de rendimento não acarreta necessariamente uma melhoria na motivação, mas obriga a melhorar a qualidade da avaliação, pois as conseqüências financeiras decorrem imediatamente das decisões de avaliação.

Os quadros funcionais do Correio também têm a sua remuneração ligada em parte ao rendimento, ainda que seu vencimento básico apresente também uma certa flexibilidade. Os quadros médios e superiores agora se beneficiam de contratos pessoais correspondentes a suas condições reais de recrutamento e de permanência na função, em vez de depender das convenções válidas para o conjunto do Correio. Os critérios que norteiam a

atribuição de bonificações de rendimento são definidos de modo a traduzir as prioridades atuais da empresa, e baseiam-se na consecução de objetivos mensuráveis, o que se reflete claramente no sistema de avaliação. Assim, em 1987, uma parte da remuneração em função do rendimento estava ligada à melhoria da qualidade dos serviços do correio, objetivo considerado estratégico.

Enquanto o Correio afasta-se um pouco do modelo representado pela função pública, a Shell dos Países Baixos dele afasta-se ainda mais. Pode-se, no entanto, verificar que a remuneração ligada ao rendimento só desempenha um papel fraco nas motivações admitidas pela direção. Aqui, ainda, é a qualidade da avaliação que entra em jogo. Os diplomados e os estudantes não-diplomados só são recrutados quando julgados capazes de chegar a uma situação de nível gerencial superior. A sua progressão é atentamente observada, sobretudo durante os primeiros anos. Admite-se que a satisfação, tanto “psíquica”, quanto financeira, proporcionada por uma carreira bem-sucedida na Shell, constitui, em si própria, uma motivação suficiente. Caso contrário, estimula-se o interessado a sair, em vez de lhe propor uma bonificação para reanimar a sua ambição desvanecida. Esta política está de acordo com os resultados das pesquisas relativas à remuneração baseada no rendimento, fazendo pensar que, na prática, o pessoal não é motivado por sua remuneração, a partir do momento em que os empregados atingem o que consideram um nível básico aceitável. Novamente, a prática do setor privado mais adiantado afasta-se consideravelmente do estereótipo simples de que estão imbuídos certos decisores administrativos do setor público.

### **3.3. Recrutamento e desenvolvimento de carreira**

Os três organismos estudados geralmente recrutam seus futuros dirigentes entre estudantes recentemente formados ou em fins de formação acadêmica, com idades de, no máximo, vinte anos. Tanto a função pública quanto a Shell têm como política recrutar pessoas formadas de alto nível, consideradas aptas a chegarem aos escalões superiores da hierarquia. Ambas recorrem a métodos relativamente elaborados para avaliar as potencialidades dos candidatos, e enfatizam as capacidades intelectuais, como indicadores da aptidão futura para resolver problemas estratégicos complexos.

É durante o processo de recrutamento que as diferenças começam a aparecer. Diante das observações apresentadas acima, sobre a importância atribuída por uma parte e pela outra aos setores de pessoal, no âmbito de uma estratégia de recursos humanos, não constituirá surpresa saber que essa diferença de orientação se traduz também na abordagem do recrutamento.

As origens da função pública moderna refletem-se de forma muito clara nos procedimentos de recrutamento. No Século XIX, o problema principal que se colocava nesse campo era o do importante papel desempenhado

pelo nepotismo nas nomeações e, conseqüentemente, o da mediocridade dos funcionários assim recrutados. Para resolver esse problema, confiava-se o recrutamento a outro setor da administração, que gozava de uma independência garantida por lei para desempenhar suas funções, quando considerasse apropriado. O recrutamento, elemento-chave de qualquer estratégia de pessoal, escapa das direções de pessoal no nível dos ministérios. Embora essas direções dêem a conhecer suas necessidades ao setor competente da administração, elas próprias não têm a responsabilidade pelo recrutamento, o qual, para elas, em razão desse fato, não constitui senão uma preocupação marginal, mesmo se enfrentam alguma dificuldade, quando, tal como aconteceu recentemente, a administração não consegue recrutar candidatos em número suficiente que tenham o valor apropriado.

Embora a Comissão da Função Pública tenha estabelecido um procedimento de recrutamento baseado no mérito, este princípio era, como sempre, definido de uma maneira que traduzia a mentalidade da administração e da sociedade em geral. Mais especificamente, o procedimento compunha-se de um exame aplicado por funcionários mais antigos, que incorporavam ao recrutamento postulados da antiga mentalidade. O velho aforismo bem conhecido das direções de pessoal — “o recrutado é feito à imagem e semelhança do recrutador” — vale mais ainda para o caso da função pública, pois a distância que separa a Comissão dos outros serviços de pessoal não permite que se torne o recrutamento sensível às novas orientações da administração. No momento atual, qualquer recrutamento que ultrapasse os escalões mais baixos cabe à Comissão da Função Pública, ou necessita de sua autorização prévia. Embora se recrute muitos especialistas, considera-se que os futuros membros dos altos níveis gerenciais constituem uma categoria única, sejam quais forem as funções atribuídas ao ministério em que trabalhem. Um relatório recente, chamado *Os Próximos Passos (The Next Steps)*, observa que, esforçando-se por satisfazer a administração em seu todo, os procedimentos de recrutamento não convêm de modo algum a qualquer uma de suas partes.<sup>10</sup> Decidiu-se recentemente retirar da Comissão da Função Pública o monopólio do recrutamento, para a grande maioria dos agentes da Função Pública. A partir de 1991, afora alguns membros do núcleo estável, os ministérios puderam estabelecer as suas próprias modalidades de recrutamento e verificar se essas normas eram mantidas. Os ministérios puderam recorrer à Comissão ou a outros “caçadores de cérebros” do mercado, ou ainda a seus próprios recursos internos.

Esta situação contrasta muito claramente com a da Shell dos Países Baixos, onde o recrutamento é uma atividade essencial da função de pessoal, em vez de ser confiado a uma instância diferente – seria verdadeiramente surpreendente que um organismo que não tem a mesma história da função pública tivesse adotado o mesmo sistema. No entanto, há uma outra diferença ainda

mais significativa. Embora a Shell exija que seus jovens recrutas tenham a aptidão para desempenhar a longo prazo o papel de dirigente superior, capazes de fazer parte de funções diversas, ela os destina no início de suas carreiras a uma função ou empresa determinada. A Shell dos Países Baixos, filial da Shell International, é uma *holding*, que controla inúmeras filiais, algumas das quais são empresas, tal como a de prospecção, e outras são entidades funcionais, tal como as operações financeiras. É numa dessas filiais que o novo recruta passa os primeiros anos de sua carreira, antes de ser removido para outro lugar, para desenvolver as suas capacidades de integração.

Poder-se-ia pensar que, procurando de início dotar seus recrutas de uma experiência e uma qualificação especializadas, antes de desenvolver as aptidões gerenciais mais gerais de que uma grande empresa necessita, a Shell mostra-se menos flexível do que a função pública, que procura, desde o início, talentos de generalista. Isto é paradoxal, em vista de uma argumentação que salienta a maior flexibilidade da Shell. A solução do enigma, entretanto, é de natureza terminológica: as aptidões que a função pública considera “generalistas” não são na verdade senão um tipo distinto de especialização, e não as capacidades de integração pressupostas pelo termo “administração geral”. Deve-se entender por “generalista” um “especialista em tarefas valorizadas pela mentalidade da administração”, tais como a ajuda política prestada aos ministros e as funções de apresentação e de representação.

Este contraste entre métodos de recrutamento não deixa de ter suas conseqüências sobre as primeiras etapas das carreiras dos interessados: na Shell, a direção do pessoal assume a responsabilidade por seu recrutamento, acompanhando de perto os primeiros resultados obtidos pelos novos recrutas, de modo a poder detectar aqueles que se revelam ineptos na prática — o que há de ser inevitavelmente o caso de alguns — e deles se livrar antes que uma das duas partes tenha investido demasiado na relação recíproca. A função pública, ao contrário, não utiliza a fase de experiência. O procedimento de recrutamento dos administradores estagiários (*Administration Trainee*, em inglês, Treinando em Administração), que permite que os formandos tenham acesso a uma carreira rápida e se beneficiem de promoções aceleradas, exige que se tome uma decisão ao fim de dois anos sobre seu futuro profissional. É raro que nesse momento os recrutas sejam “rebaixados” (lotados num setor de progressão mais lenta) ou demitidos, o que pressupõe ser uma perfeição do recrutamento, talvez seja uma atitude não estratégica, puramente passiva, por parte dos serviços de pessoal.

Esta medida “não intervencionista” aplica-se também na função pública para as promoções e para a lotação. Para poder pretender uma promoção, os membros dos quadros gerenciais devem estar no quadro de acesso (o que supõe uma certa antigüidade no posto, a partir de sua última promoção), e devem ter um certo número de relatórios de avaliação anual que os declarem

aptos para promoção. O estágio seguinte normalmente comporta a reunião de uma comissão de promoções, compreendendo um representante do serviço de pessoal e um certo número de funcionários pertencentes a outros serviços. Esta comissão tem a função de designar entre os candidatos aqueles que serão promovidos ao posto superior, seja utilizando entrevistas, seja através de um simples exame de assentamentos pessoais (caso em que a comissão trabalha com base em documentos). Também nesse caso, a prática segue o princípio do julgamento pelos pares, o que tem como conseqüência, como se poderia prever, a reprodução da mentalidade existente, e não a sua modificação. Assim como “o recrutado é feito à imagem e semelhança do recrutador”, “o promovido é feito à imagem e semelhança de quem o promoveu”. A despeito de todas as declarações que sublinham a importância da gestão no âmbito da função pública, um recente relatório poderia ainda afirmar, com toda a razão, que “o caminho régio em direção ao cume” pressupõe que o interessado tenha um bom desempenho nas tarefas administrativas tradicionais.<sup>11</sup>

A atribuição de cargos também se ressentem geralmente da falta de dinamismo. Na função pública, onde os diretores de pessoal não têm um status elevado, eles são obrigados a cumprir as demandas imediatas, principalmente aquelas vindas dos ministros. Os ministros exigem uma melhor gestão, mas, enquanto políticos, exigem a designação dos funcionários mais capazes para sua assessoria pessoal e para os cargos de nível mais alto. O resultado disso é que planos cuidadosamente amadurecidos para orientar a carreira de um funcionário numa determinada direção podem facilmente ser comprometidos, e que a experiência convence os serviços de pessoal de que é inútil tentar adotar uma linha de ação mais estratégica. Uma mentalidade mais gerencial conferiria mais autoridade aos serviços de pessoal.

Esta proposta é também corroborada pelo caso da Shell dos Países Baixos, que aborda de maneira ativa a questão do desenvolvimento de carreiras e instalou um sistema aperfeiçoado de planejamento de sucessões, que leva em conta ao mesmo tempo as necessidades imediatas da empresa e as necessidades atuais e futuras do indivíduo. As relações estabelecidas entre a Shell dos Países Baixos e as suas filiais exigem uma conduta bastante ativa, pois essas últimas têm interesse em conservar seus bons empregados, por receio de comprometer seus resultados de curto prazo. Não obstante isso, as filiais obedecem às decisões da direção central de pessoal, em virtude de seu estatuto e do fato de que um membro da categoria gerencial deve ter mobilidade para poder progredir.

O planejamento das sucessões garante, entre aqueles que verão provavelmente a sua carreira subir até um certo nível, uma experiência profissional adequada. O cuidado que se dedica à formação dos recursos humanos é considerado como parte integrante da vida da empresa e reconhecido como um fator de seu sucesso no passado, na atualidade e no futuro.

### 3.4. As ligações com o exterior

A colocação temporária de funcionários fora da função pública, destinada a dar-lhes experiência do mundo exterior, é crescentemente praticada, mesmo que não interesse senão a uma pequena parcela dos quadros gerenciais.

Esta prática permite tradicionalmente a ilustração da decisão quanto a fatores de longo e de curto prazo na gestão de pessoal. Embora a amplitude de visão granjeada por uma atividade fora da função pública seja da maior importância, sobretudo para uma administração que se esforça em mudar radicalmente a sua mentalidade, os funcionários que mais facilmente podem colocar-se no exterior são precisamente aqueles dos quais não se poderia prescindir a curto prazo. Estes trabalham diretamente com os ministros, redigem os projetos de lei ou administram diversas situações de urgência. A administração tem tanta tendência a apegar-se a eles, que um número considerável – embora desconhecido – de seus colegas abandonou a função pública, amiúde recorrendo à via da colocação temporária em atividades fora dela. A este respeito, e levando-se em conta o que já se disse sobre a falta de perspectivas estratégicas de uma grande parte dos serviços de pessoal, pode-se surpreender com uma progressão tão intensa do número de agregações.

Vale a pena recordar, a este respeito, dois outros aspectos da política atual. Muitos altos funcionários têm assento, com base em seus conhecimentos e experiência, nos conselhos de administração de empresas privadas, o que lhes permite melhor conhecer o funcionamento do setor privado e ajudá-los a melhor entender a função pública. No sentido inverso, pode-se assinalar a recente tentativa de Lord Young, à época Secretário de Estado do Comércio e da Indústria, de fazer participar especialistas oriundos do setor privado na formulação da política de seu ministério, no âmbito de uma estratégia destinada a criar uma mentalidade empresarial.

Pode-se ver nesse caso, a despeito de evidentes dificuldades, uma tentativa voluntarista de criação de liames, até mesmo de interpenetração entre os setores público e privado, dentro de uma ideologia e de uma estratégia econômica mais ampla. Os dois outros organismos examinados utilizam outros meios para conhecer o mundo exterior, basicamente no curso de suas atividades normais, em que, em ambos os casos, recorrem ao mercado. O Correio ampliou seus horizontes, recrutando no exterior uma quantidade expressiva de dirigentes. Entre os altos executivos da Shell dos Países Baixos, os mais capazes são lotados na Shell International, onde participam de operações de estudo e de planejamento estratégico, que colocam o conhecimento do mercado e a análise de seu ambiente no cerne de sua atividade.

## 4. Conclusões

Recordou-se, acima, que a gestão de pessoal e mesmo outras funções organizacionais deviam ser flexíveis, porque tratam de um aspecto importante da evolução que leva ao abandono das formas de organização burocráticas. Ainda que as burocracias, tanto públicas quanto privadas, tenham-se mostrado capazes de realizações muito importantes para o mundo atual, elas revelaram-se insuficientemente receptivas às necessidades de mudança e insuficientemente motivadas para melhorar os desempenhos de gestão. O mundo atual caracteriza-se por mutações que pressupõem uma ruptura radical com o passado, em numerosas esferas da vida das organizações. O exemplo mais evidente disso é a rapidez do progresso tecnológico, especialmente no que diz respeito à informática, onde alterações radicais podem ocorrer no espaço de alguns anos. As mutações econômicas, políticas e sociais são quase que igualmente rápidas. Concebida numa época em que um planejamento racional parecia mais possível, porque para responder à mudança bastava extrapolar de maneira relativamente ordenada a partir do passado, a organização burocrática está mal aparelhada para enfrentar as mudanças rápidas que ocorrem num ambiente organizacional mais turbulento. A burocracia tende a eliminar e a negligenciar as mensagens que entram em conflito com sua opinião dominante e a rejeitar qualquer pensamento revolucionário.

É para permitir as grandes organizações de melhor responder às mudanças, que ultimamente se lhes pede para descentralizarem ao máximo as suas decisões, em parte sob a influência de idéias caras ao setor privado, enfatizando a necessidade de se estar próximo da clientela. Na maior parte das administrações públicas, são os agentes situados na parte de baixo da escala, os menos considerados, que estão mais próximos da clientela. São eles os que mais sabem a respeito dela, mas são também aqueles cuja voz tem menos possibilidade de ser ouvida por quem toma as decisões. (Mesmo num organismo que tenha atividades comerciais, os interesses da clientela correm o risco de serem abafados por outros, por exemplo, os dos especialistas em busca de inovações técnicas suscetíveis de aumentar a sua reputação profissional, mais do que de favorecer a organização em seu conjunto).

Embora para aumentar a flexibilidade seja necessário fazer com que a decisão escape ao império exclusivo das regras definidas de maneira centralizada, isso não é sinônimo de abdicação. Suprimir os controles e deixar a organização solucionar os problemas como puder, seria abdicar de sua responsabilidade estratégica para seu futuro. A flexibilidade só se pode originar de uma abordagem estratégica, de decisões coerentes quanto ao que deve ou não ser decidido no centro e quanto ao que pode ser deixado à apreciação de outros membros da organização. A flexibilidade pressupõe que as



instâncias centrais reconheçam que as medidas tomadas para assegurar a uniformidade correm o risco de ser prejudiciais a uma boa gestão e não devem, portanto, ser assim tomadas senão em caso de necessidade absoluta. Examinou-se aqui casos em que os serviços de pessoal demonstram capacidades estratégicas muito diferentes. Na Shell dos Países Baixos, encontramos-as no próprio núcleo da tomada de decisões organizacionais. Uma empresa bem sucedida atribui em parte seu sucesso ao tratamento que dispensa a seu pessoal. A preocupação essencial dos serviços de pessoal é de fazer com que, como no passado, continue a existir um viveiro de dirigentes superiores que tenham recebido a formação prática de que a Shell tem necessidade. Esses serviços estimam ter concebido procedimentos válidos para a produção de bons elementos. Embora esses últimos possam ser chamados, com o tempo, a decidir sobre modificações no produto – abandonando certos investimentos realizados pela multinacional para realizar outros — os métodos de gestão que permitem à empresa reproduzir-se são considerados corretos. Na Shell, é na produção que está a flexibilidade, e esta é facilitada pela coerência de uma gestão estratégica do pessoal. Os quadros gerenciais, cuja formação ela assegura, trazem à empresa a flexibilidade de que ela necessita.

Os dois outros casos são bastante diferentes. Tanto o Correio quanto a função pública se esforçam, não no sentido de prosseguir no caminho de seus sucessos passados, mas no de provocar uma reforma administrativa, visando dotar-se novamente de capacidades para o sucesso futuro. O Correio considera um modelo comercial muito nítido. Seu futuro é claramente transformar-se num grupo de empresas de serviços. Seus agentes estão desde agora convencidos de que não podem assegurar sua sobrevivência e sua prosperidade se não enfrentarem com sucesso a concorrência, num mercado cada vez mais ativo. Embora algumas de suas funções tenham características de monopólio público, que se manterá talvez sob essa forma, o Correio estima que isso não ocorrerá assim, a não ser que ele assegure esse serviço de modo a atender à concorrência dos outros modos de comunicação. (Embora o Correio tenha o monopólio da distribuição da correspondência selada no máximo com uma libra, a clientela poderá recorrer a outros meios de comunicação, se os serviços prestados não corresponderem a suas necessidades). Para permitir essa transformação, foi necessário proceder-se a uma modificação radical nos métodos de gestão de pessoal. Não foi fácil inserir métodos comerciais, orientados para o mercado, numa estrutura essencialmente burocrática e regulamentar. Este resultado foi obtido no que diz respeito aos quadros gerenciais, que claramente modificaram muito sua orientação, graças, em parte, ao recrutamento externo de agentes dotados de aptidões e de experiências diferentes.

A transformação dos métodos de gestão, agora mais ou menos realizada, parece ser um problema de menor monta, se comparado aos problemas de relações profissionais que ainda têm de ser resolvidos. Como muitos outros serviços públicos de distribuição, o Correio tem sindicatos bem organizados, que ao longo dos anos exploraram a sua posição estratégica para defender os interesses de seus membros. A modificação ocorrida na Grã-Bretanha no clima das relações profissionais — resultado direto e indireto da ação dos poderes públicos — foi muito favorável à direção dos Correios. Esta incentivou os sindicatos a situarem-se num quadro que associasse uma produtividade e remunerações elevadas, mas até agora essa estratégia ainda não foi de modo algum coroada de sucesso. Isso resultou, contudo, mais claro no campo da gestão dos quadros gerenciais. Isso porque uma estratégia coerente de pessoal, liberada das regras universalistas, assegurou a flexibilidade necessária para a melhoria dos resultados.

A função pública enfrentou os mais graves problemas estratégicos em matéria de gestão de pessoal, e ainda tem a maior parte do caminho a andar, para chegar à flexibilidade. Isto se explica pela natureza da própria gestão pública. Mesmo que o Correio ainda faça parte do setor público, ele decidiu comportar-se como se nada tivesse a ver com este último, adotando um modelo comercial de organização. Neste caso, e no setor comercial propriamente dito, a transação-chave é o contrato de venda, em virtude do qual o cliente e o fornecedor trocam dinheiro por um serviço. Na parte não-comercial da função pública, as transações-chave dizem respeito às operações de alocação que determinam os recursos para cada serviço. Estas dependem diretamente de escolhas coletivas realizadas pelo público em seu conjunto e expressas através de um governo eleito, e não das escolhas de clientes individuais.<sup>12</sup> Aí reside o princípio que, em última análise, orienta as administrações não-comerciais. Os poderes de decisão estão no centro dessas escolhas, porque são elas que geram os recursos. As transações-chave são realizadas entre fornecedores de serviços e aqueles que repartem os recursos.

É à luz desse princípio geral que se deve interpretar as disposições atualmente tomadas no Reino Unido, para melhor valorizar a despesa nos setores da administração pública. Este resultado só pode ser atingido através da descentralização e de uma gestão de pessoal que vise tornar mais flexíveis as regras da gestão. Somente a abolição das regras detalhadas — que, num passado burocrático, permitiam ao núcleo central governar a periferia — poderá motivar um comportamento receptivo e que busque a melhoria. No entanto, ainda, o núcleo central receia, ao perder o comando dos detalhes, ver-se marginalizado na tomada de decisões e abdicar de seu papel estratégico.

Poder-se-ia talvez resolver este problema, redefinindo a oposição centralização/descentralização. Recomendou-se, num ambiente comercial,

disposições ao mesmo tempo fracas e fortes, para sugerir que o núcleo central buscasse influenciar certas coisas, como, por exemplo, a mentalidade da organização, e não outras, como os detalhes das atividades.<sup>13</sup>

A função pública, reconheça-se ou não, tenta realmente no momento atual seguir novos caminhos em matéria de reforma da administração. A função pública esforça-se por realizar uma mutação radical, não simplesmente substituindo um modelo de organização por outro, como faz o Correio, mas definindo um novo modelo, que combina as escolhas coletivas que estão no cerne da alocação de recursos com um modelo de mercado, ou descentralizando, incentivando uma melhor valorização da despesa. Embora uma gestão flexível de pessoal constitua um elemento essencial da segunda parte desta estratégia, a primeira a torna mais difícil.

## Notas

- <sup>1</sup> O presente relatório se baseia essencialmente em encontros com agentes dos organismos em questão, bem como em documentos fornecidos por esses últimos e por outros.
- <sup>2</sup> HANDY, C. (1985), *Gods of Management*, London, Pan Books.
- <sup>3</sup> PETERS, T. (1987), *Thriving on Chaos*. London, Macmillan.
- <sup>4</sup> METCALFE, T. and RICHARDS, S. (1987), *Improving public management*. London, Sage.
- <sup>5</sup> STEWART, R. (1983), “Managerial Behaviour: how research has changed the traditional picture”, in: MICHAEL J. Earl (editor). *Perspectives on Management*. Oxford: Oxford University Press 5.
- <sup>6</sup> CASSELS, J. (1983), *The Review of personnel work in government departments*. London, HMSO.
- <sup>7</sup> *ibid.*
- <sup>8</sup> FISH, M. (1988), “The Post Office: strategy of a programme for change”, in: *Public Money and Management*, v. 8, n. 3.
- <sup>9</sup> Nota do Revisor: Os termos “bases” e “gamas” servem para designar a nova realidade (o novo sistema) expressa(o) pela flexibilidade das remunerações no serviço público reformado e/ou em fase de mudança. As “bases” referem-se aos serviços desempenhados por especialistas de base, possuidores de uma formação básica (elementar); as “gamas” constituem um conjunto ascendente de diferentes competências suplementares aos serviços de base; aqui, tanto os serviços correspondentes são mais complexos como a formação necessária para desempenhá-los.
- <sup>10</sup> Efficiency Unit. (1988), *Improving Management in Government; the Next Steps*. London: HMSO.
- <sup>11</sup> *Ibid.*
- <sup>12</sup> STEWART, J. e STEWART, R. (1988), “Management in the Public Domain”, in: *Public Money and Management*, v. 8, n. 1/2.
- <sup>13</sup> PETERS, Thomas, J. e WATERMAN, R. H.. (1982), *In search of excellence*. New York: Harper and Row.



*Texto II*

Promover a flexibilidade  
por meio de políticas salariais:  
a experiência da administração  
nacional Sueca

*Lennart Gustafsson*

Lennart Gustafsson é diretor do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Administração e para a Formação de Funcionários. Ministério da Administração Pública, Suécia.

## 1. Introdução

Na Suécia, o setor público e sua eficiência estão há muito tempo no centro do debate político. Os governos, tanto os social-democratas quanto os não socialistas, tomaram medidas para assegurar o seu desenvolvimento. Embora tenha havido diferentes opiniões com relação a alguns pontos (por exemplo a extensão da função pública), o objetivo era, em todos os casos, tornar a gestão mais eficiente, menos burocrática, mais orientada no sentido do serviço prestado e mais preocupada com as necessidades e as preferências do público.

O atual governo social-democrata assumiu, em 1982, uma ampla reforma de modernização — “renovação” — da administração nacional, com vistas a assegurar ao público uma maior liberdade de escolha, uma maior eficiência da gestão, melhores serviços e mais democracia (uma maior influência dos cidadãos, sobretudo nas atividades das administrações locais).

Em 1985, o governo apresentava ao *Riksdag* (Parlamento) um programa conjunto para a renovação do setor público, que ressaltava o desenvolvimento do papel desempenhado pelo Estado enquanto empregador, com a idéia de que a política de pessoal seguida pelas administrações nacionais constituía um parâmetro estratégico da realização dos objetivos propostos. No mesmo ano, o governo especificava o seu programa de renovação, por meio de um projeto de lei relativo a sua futura política de pessoal. Isto se afastava das políticas tradicionais que até então guiavam as atividades do Estado-Patrão, especificando que a política de pessoal deveria tornar-se o instrumento da renovação da administração nacional.

### 1.1. Contexto histórico

Dez anos antes, a *política salarial* apresentava as seguintes características:

- todas as taxas de remuneração estavam ligadas a cargos, e não a indivíduos;
- a escala de remuneração era estabelecida por graus, atribuindo-se a cada cargo um determinado grau;
- o grau correspondente a cada cargo e a cada salário dava lugar a uma decisão centralizada, freqüentemente tomada no nível do governo;
- a estrutura das nomeações era definida pelo governo, os níveis inferiores nunca tinham a possibilidade de mudar seu próprio teto;
- a escala das remunerações, tanto nos serviços civis quanto no Exército, valia para o conjunto dos setores da administração pública nacional;

— as variações do nível médio das remunerações geralmente acompanhavam a evolução dos salários do setor privado;

— a margem de aumento das remunerações não era repartida segundo os mesmos princípios vigentes no restante do mercado de trabalho. O Estado inspirava-se muito em ideais igualitários, e a administração nacional via-se dotada de um leque de remunerações menos aberto que o dos outros setores.

As outras questões ligadas à política de pessoal eram tratadas de maneira análoga. Considerada importante, a uniformidade era obtida por meio de uma regulamentação pormenorizada, definida no nível central. Por exemplo, foi exatamente nessa época que apareceu, no mercado de trabalho sueco, uma nova filosofia, que dizia respeito ao direito de co-determinação dos assalariados. Essa filosofia assenhorou-se também das administrações nacionais, setor que foi na realidade o primeiro a concluir um acordo do gênero, ainda que se afastasse dos acordos firmados em outros setores, que enfatizavam os limites da co-determinação, ou seja, definiam as questões sobre as quais os funcionários, em sua qualidade de agentes do Estado, poderiam exercer uma influência, bem como os procedimentos que lhes permitiriam fazê-lo. A linha divisória que separava a co-determinação da democracia havia-se tornado uma questão mais essencial que o próprio objetivo dessa reforma, visando permitir aos agentes tomarem parte na evolução de seu trabalho e, assim, no aumento da satisfação com ele obtida.

Nos demais setores, os acordos concluídos visavam suscitar a participação dos assalariados, apelar para a sua imaginação e interessá-los no desenvolvimento das atividades.

Hoje em dia a situação mudou de forma espetacular. Embora o antigo estado de coisas persista em grande medida, a nova política de pessoal permitiu que se definisse, sem ambigüidades, os seguintes objetivos, que o Estado-patrão se impõe:

- 1) contribuir com o equilíbrio da economia nacional;
- 2) aumentar a eficiência e a orientar mais a gestão no sentido do serviço prestado;
- 3) tornar a co-determinação ao mesmo tempo prática e concreta.

Pretende-se implementar esses objetivos, adaptando-se as remunerações e a política de pessoal à situação dos diversos setores da administração nacional (“ajuste setorial), abolindo-se as regulamentações centrais e transferindo-se aos escalões inferiores o poder decisório em matéria de política de pessoal, ao mesmo tempo em que se aprimora os métodos de gestão, graças a um procedimento orçamentário modernizado (“delegação”).

Hoje em dia, conseqüentemente, o Estado não tem mais uma política de pessoal única e uniforme. As evoluções podem ocorrer segundo direções muito diferentes, em função de disposições orçamentárias e de outras

naturezas. O Estado-padrão define, hoje em dia, a sua política, com vistas a aumentar a eficiência de seus serviços e de encontrar no mercado de trabalho o pessoal de que necessita, e não mais se comporta, como o fazia anteriormente, como um “patriarca”, procurando realizar ideais igualitários ou outros ligados à justiça social.

## **1.2. As razões para uma política de pessoal mais flexível**

Se uma política de pessoal mais flexível pode contribuir para um aumento da eficiência, é, pelo menos, em virtude de três fatores:

1) a oferta de pessoal: uma política flexível permite ao Estado recrutar e conservar o pessoal adequado. O Estado poderá fazer frente à concorrência dos outros setores, o que exige mais receptividade e capacidade de adaptação à situação do mercado de trabalho.

2) a motivação: uma política de pessoal que recompense os bons resultados pode incentivar os agentes a contribuir mais para as atividades da administração. No entanto, uma das dificuldades com as quais se defronta é a de que as escalas de remuneração no setor público em geral não estabelecem qualquer correlação entre os resultados e os salários, uma vez que a remuneração individual evolui essencialmente em função da antigüidade. A promoção é habitualmente o único fator de motivação mantido pela escala de remuneração.

3) a inércia do sistema: esta questão envolve dois aspectos distintos: um diz respeito à eliminação das características de rigidez em virtude das estruturas definidas no nível central, e que associam as nomeações a escalas determinadas de remuneração; o outro, busca atenuar a resistência natural que o assalariado freqüentemente opõe a qualquer mudança, garantindo-lhe a segurança que constitui a condição prévia para participação ativa na modernização dos setores da administração nacional. Embora a tradição e o crescimento dos serviços governamentais significassem que as reduções no número de empregos fossem muito raras na função pública sueca, a segurança no emprego, ou estabilidade, baseava-se mais, até o momento, em acordos políticos do que em textos precisos. No entanto, quando o Programa de Reforma da Função Pública previa supressões de empregos e reestruturações de grande monta, negociava-se um acordo sobre segurança no emprego com os funcionários. Esses acordos não davam necessariamente direito a uma nova lotação, mas definiam as obrigações do Estado para com os indivíduos em caso de redução dos efetivos.



## 2. As estratégias para a mudança

A administração nacional sueca é diferente das muitos outros países. Nela os ministérios são pequenos e têm como principal tarefa auxiliar o ministro responsável na definição de sua política (legislação, orçamento). As funções exercidas pelo Estado, com relação ao público, cabem a um grande número de administrações nacionais (agências) relativamente autônomas, que empregam a maior parte dos agentes do Estado. São essas agências, e não o Estado como tal, que empregam os funcionários.

Tradicionalmente as condições de emprego são definidas pelas *instâncias centrais*, ou seja, o governo ou a repartição nacional dos empregadores públicos, encarregado, então, de conduzir as negociações coletivas relativas às condições aplicáveis aos salários das diversas administrações nacionais. No entanto, o recrutamento e as promoções dependem de decisões “locais”, ou seja, cabem a diferentes administrações.

No programa sueco de renovação, uma das reformas mais importantes diz respeito à repartição de competências entre o governo e as administrações nacionais. A política orçamentária é orientada, hoje em dia, no sentido de uma abordagem de mais longo prazo. Atribui-se às administrações nacionais um quadro trienal de planejamento financeiro, dando maior importância à avaliação dos resultados obtidos durante períodos anteriores, e essa avaliação constitui a base para um diálogo entre o governo e cada administração, com relação aos objetivos. Pretende-se delegar ainda mais a escolha dos meios que permitam atingir objetivos concretos, definidos de maneira mais precisa no nível político. A primeira observação vale para a política de pessoal.

Na sua qualidade de empregador, o Estado recorre essencialmente a quatro métodos para chegar a uma política de pessoal mais flexível, capaz de aumentar a eficiência dos serviços:

- a adaptação ao mercado;
- a descentralização;
- a individualização;
- a co-determinação.

A política de pessoal alinhou-se sobre a política dos outros componentes do mercado de trabalho. O Estado espera realizar essa harmonização, assegurando a seu pessoal condições de emprego semelhantes às aquelas concedidas pelos empregadores do setor privado.

Durante as negociações ocorridas nos últimos anos, o empregador visava adaptar a sua política salarial no nível de sua atividade e de sua oferta de pessoal. Com essa finalidade, as decisões relativas à repartição dos aumentos devem ser tomadas pelos responsáveis diretos pelas atividades.

Em resumo, as decisões que dizem respeito à política de pessoal devem ser *descentralizadas* a favor dos escalões inferiores das administrações nacionais e das comissões administrativas.

Além disso, no âmbito dessa política, o empregador esforça-se por aumentar a flexibilidade, *individualizando* mais as taxas de remuneração e as demais condições de emprego.

Busca-se, através de procedimentos práticos, específicos e não-burocráticos de participação e *co-determinação* dos agentes, desenvolver as atividades e aumentar a eficiência e a satisfação no trabalho.

### **3. O exemplo da política salarial**

A política salarial é o instrumento mais importante da política de pessoal para racionalizar a administração nacional, e é também o campo em que a Suécia mais fez progressos. Em seu projeto de lei relativo à política de pessoal, o governo definia para a política salarial do Estado as seguintes prioridades:

- evitar diferenças muito grandes de remuneração entre agentes que fazem um trabalho equivalente em setores diferentes do mercado de trabalho;
- adaptar, de maneira mais clara, a posição adotada pelo Estado por ocasião das negociações salariais às necessidades práticas e à preocupação de assegurar efetivos suficientes;
- utilizar a remuneração para incentivar a flexibilidade, a descentralização e a delegação.

Para ilustrar o esforço do Estado com vistas a concretizar suas intenções, pode-se recordar um certo número de reformas realizadas nos últimos dez anos.

#### **3.1. Adaptação das escalas de remuneração às condições do mercado**

##### **3.1.1. A remuneração dos quadros gerenciais**

Conforme se indicava acima, as taxas de remuneração dos agentes dos setores da administração pública eram tradicionalmente definidas em função do cargo ocupado. Embora no passado este princípio valesse para todos os agentes, dele nos afastamos progressivamente. Uma das primeiras medidas tomadas neste sentido foi a adoção de disposições mais flexíveis, visando aos quadros superiores, quando a decisão relativa a seus salários foi retirada da esfera da negociação coletiva. Em 1977, criou-se uma comissão especial, a fim de estabelecer os seus salários. No início, vinha acrescentar-se ao vencimento básico previsto para o conjunto dos quadros funcionais uma

gratificação definida em função da classificação dos quadros superiores. Essa classificação era feita segundo um certo número de categorias, cada uma beneficiando-se de um número determinado de “unidades suplementares”. Em princípio, esta escala de remuneração também assumia a forma de uma série de escalas de vencimentos, ainda que de um tipo mais simples do que a estrutura tradicional. Assim, a escala não envolvia qualquer progressão automática em função da antigüidade.

Após alguns anos, revisou-se o sistema de remuneração dos quadros gerenciais, e as taxas passaram a ser desde então estabelecidas individualmente em valores absolutos, com base numa apreciação da competência do interessado, levando em conta sobretudo as suas qualidades de comando, de desempenho e de responsabilidade. Os critérios aplicados referem-se também à necessidade, para o Estado, de garantir a longo prazo, o recrutamento de seus quadros gerenciais. A situação do mercado desempenha, portanto, aí um papel importante, assim como a necessidade de assegurar uma certa mobilidade de altos funcionários.

### **3.1.2. Complementações de vencimentos determinadas a partir do mercado**

Para as outras categorias de pessoal, também nos orientamos no sentido de uma flexibilização da escala de remunerações, no início baseada unicamente no grau, instaurando, em 1984, “complementos de vencimentos determinados a partir do mercado”. Destinada a facilitar o recrutamento e a manutenção de categorias de pessoal sensíveis à situação do mercado, esta disposição permitia que se atribuísse aos agentes determinados complementos especiais, que se acrescentavam a seus vencimentos.

No início, este sistema foi instalado no nível central, por meio de convenções coletivas. Os complementos de vencimentos estavam limitados a 300 coroas suecas por mês, mas uma pessoa podia obter até três complementos, e mesmo mais. Mais tarde, um número limitado de complementos de vencimentos foi concedido a cada autoridade nacional, a fim de que essas pudessem distribuí-los em caso de necessidade. Esses complementos de vencimentos podem ser considerados como a primeira etapa no processo que visa tornar o sistema salarial mais flexível. Esses complementos foram, de alguma forma, suplantados pela reforma do sistema salarial, que permitiu uma maior flexibilidade.

### **3.1.3. Os vencimentos em números absolutos**

Desde há alguns anos, considera-se a extensão dos vencimentos expressos em números absolutos para categorias de agentes além dos quadros gerenciais, a fim de liberar-se dos valores e da rigidez inerentes a uma escala de remunerações baseada nos graus funcionais.

A esse respeito, as administrações locais desempenharam o papel de pioneiros. A partir de julho de 1989, as escalas e os graus funcionais foram abolidos para todos os empregados municipais, e a remuneração de cada um foi desde então determinada em valor absoluto. Esta evolução, provavelmente única no plano internacional, resulta de uma convenção concluída com o sindicato que representa esses agentes.

Esta convenção define os seguintes princípios, aplicáveis às remunerações individuais:

“A política salarial, que é um dos meios que permitem atingir-se objetivos que a administração estabelece, deve estimular as melhorias práticas e contribuir para assegurar o recrutamento de pessoal a curto e a longo prazo”.

...

“Para determinar a amplitude de uma revisão das taxas de remuneração, convém levar em conta a progressão da qualidade, da produtividade e da eficiência realizadas pelas atividades em questão”.

As reformas acima evocadas visam adaptar a remuneração dos agentes das administrações nacionais e locais às condições em vigor no mercado de trabalho. Elas prevêm também uma certa descentralização de decisões relativas à remuneração.

### **3.2. Descentralização da determinação dos salários**

Há cerca de dez anos, empregadores e assalariados contribuía com 1% da massa de salários, que deveria ser repartido localmente todos os anos pelos setores da administração e pelos sindicatos. As convenções coletivas nacionais definiam de maneira precisa o montante a repartir para cada setor da administração. No primeiro ano, os fundos locais só representavam 7% da progressão total das remunerações.

Definidos em termos legais, os critérios de repartição desses fundos levavam em conta ao mesmo tempo os interesses dos empregadores e os dos sindicatos. Conseqüentemente, os compromissos que simbolizavam a realidade das negociações levavam freqüentemente a que se repartisse a soma disponível em função da antigüidade. Como o resultado das negociações dizia respeito aos agentes interessados e não à função que ocupavam, o novo método afastava-se da escala baseada estritamente sobre os graus funcionais.

### **3.2.1. Os fundos locais destinados às categorias especializadas de pessoal**

Há alguns anos vê-se intensificar o ritmo da progressão total das remunerações repartidas no plano local. Em 1986, de uma progressão de 8,8%, 3,2% ensejavam uma repartição local, ou seja, um terço. Em 1988, cerca de metade da progressão das remunerações era negociada localmente (3% de uma progressão total de 6,6%).

No início, os fundos locais eram proporcionais à massa de salários distribuída pelo setor de administração em questão. Hoje em dia já não é mais o caso, o fundo depende da possibilidade que tem a administração de recrutar e de conservar categorias essenciais de pessoal. Disto decorre, por exemplo, que prestação de serviços públicos, que empreguem uma forte proporção de técnicos altamente especializados, obtenham fundos relativamente mais importantes do que os outros.

Também é interessante o fato de que, há alguns anos, os critérios para a repartição dos fundos atendem mais aos interesses da administração. Os fundos alocados às partes, no nível local, devem ser atribuídos às categorias que desempenham um papel especialmente vital em seu funcionamento, fazendo com que as perspectivas de recrutamento e de conservação de um pessoal qualificado tornem-se um critério importante.

Esta nova política salarial já deu resultados encorajadores. O desequilíbrio tradicional entre o Estado e os empregadores do setor privado — o primeiro remunerando melhor o pessoal não qualificado e menos o pessoal especializado — diminuiu, atenuando as dificuldades de recrutamento. Esta descentralização do poder de decisão oferece novas possibilidades de se levar em conta as qualificações e os resultados de cada agente, o que redundará em uma determinação das remunerações, enfatizando mais o indivíduo que o cargo.

### **3.3. A individualização das taxas de remuneração**

Um dos grandes princípios da nova política de pessoal do Estado é a maior individualização das condições de emprego. As taxas de remuneração dos quadros gerenciais são determinadas individualmente em valores absolutos. O empregador deseja estender essa disposição a categorias mais amplas, começando provavelmente por outros grupos muito qualificados. Os sindicatos acolheram favoravelmente esta nova orientação.

### **3.3.1. A remuneração em função do rendimento**

Outro objetivo da nova política salarial é incentivar o aumento da produtividade. Durante as negociações coletivas, os parceiros sociais chegaram a um acordo para experimentar novos métodos de remuneração, que prevêm que uma parte dos vencimentos é função de uma progressão quantificada da produtividade. Tomou-se muito cuidado em bem explicar esses novos métodos, com a participação dos agentes interessados, permitindo-lhes sobretudo influenciar a organização e os procedimentos que possibilitam medir-se os resultados obtidos. A remuneração baseada no rendimento é habitualmente função dos resultados obtidos por um grupo de agentes. Torna-se necessário chegar a critérios que traduzam realmente uma melhoria dos resultados significativos do ponto de vista dos usuários e do público em geral.

Até a presente data, essas experiências limitam-se, em sua maior parte, a atividades de tipo comercial ou industrial, como aquelas dos funcionários afetos à conservação dos prédios públicos, às cantinas e aos setores de limpeza de repartições. Entre os agentes de categoria mais alta, aqueles que trabalham nos serviços de solução de controvérsias ou em comissões administrativas disciplinares se beneficiam de uma gratificação que acarretou uma revalorização de sua remuneração, aumentando ao mesmo tempo os ingressos financeiros dos serviços em questão.

### **3.3.2. Fontes locais para uma progressão das remunerações**

Até agora, a determinação local dos salários não cobria senão a repartição de um fundo alocado pelas partes envolvidas na convenção coletiva nacional. Neste ano, novas disposições foram postas em vigor, permitindo às partes locais aumentarem elas próprias os fundos de que dispõem. Em outras palavras, se a administração, aumentando a sua eficiência, consegue separar recursos que ultrapassem os objetivos de racionalização definidos pelo Estado, os parceiros locais podem destiná-los a uma melhoria das condições de emprego. Este tipo de aumento da eficiência é freqüentemente adquirido definitivamente, e não deve servir como base para medidas suscetíveis de comprometer financeiramente o futuro, sendo excluído de um possível financiamento da progressão das remunerações. Por outro lado, a administração está livre para dele fazer outro uso, concedendo, por exemplo, gratificações, viagens de estudo ou automóveis gratuitos. Até o momento, somente um pequeno número de setores da administração ousou exercer este novo direito.

## **4. Outros aspectos da política de pessoal**

### **4.1. Adaptação à situação do mercado**

#### **4.1.1. Adaptação a outras condições afóra a remuneração**

Do passado, quando o Estado-Patrão tinha uma atitude de “patriarca”, os agentes herdaram vantagens sociais que por vezes ultrapassam aquelas gozadas por outros assalariados. Em certos aspectos, os outros setores recuperaram terreno, ou mesmo ultrapassaram a regulamentação pública; é o caso, hoje em dia, na Suécia, das pensões de aposentadoria. Existem, igualmente, há muito tempo, diferenças em matéria de férias, de seguro de saúde e de duração do trabalho, áreas nas quais há esforços em curso para aproximar progressivamente as condições aplicáveis ao setor público e aquelas em vigor no mercado de trabalho.

Convém recordar outra modificação. Durante muito tempo atribuiu-se aos critérios de “status” (antigüidade) e “capacidade” um peso igual, quando do recrutamento ou para efeitos de promoção. A reforma da política de pessoal levou à ênfase da capacidade, só sendo invocada a antigüidade em caso de empate e somente nos casos em que dois candidatos sejam julgados igualmente capazes. Isto facilita o recrutamento de agentes provenientes de outro setor e incentiva a concorrência na nomeação para os cargos mais altos.

#### **4.1.2. A política de valorização dos quadros gerenciais**

O recrutamento de quadros gerenciais veio tomar um lugar especial no programa de renovação. Isto é uma conseqüência natural das novas exigências que a administração nacional deve satisfazer. A instauração de novos procedimentos de gestão e de orçamentação permite aos chefes de serviço terem a responsabilidade por numerosas decisões quanto aos meios que possibilitem a consecução de objetivos definidos no nível político. A nova política dos quadros gerenciais se esforça, acima de tudo, por alargar a base de seu recrutamento, de recorrer de forma mais sistemática aos “caçadores de cérebros”, de nomear os altos funcionários para períodos mais curtos, com vistas a aumentar a sua mobilidade, e de assegurar-lhes uma formação contínua mais sistemática.

Instalou-se um novo serviço dentro do Ministério da Função Pública para auxiliar os ministros no recrutamento de altos funcionários. Este serviço deverá, ao mesmo tempo, permitir que se reforce os procedimentos de recrutamento e que se tenha assessoria nos casos mais especiais. (O serviço terá também um papel mais ativo como “caçador de cérebros”).

Os diretores-gerais são tradicionalmente contratados para períodos de seis anos, renováveis. A nova política busca reforçar a flexibilidade, à medida que limita o segundo contrato a três anos. Com o novo sistema, as mudanças de diretores tornam-se mais fáceis.

Há dez anos foi elaborado um programa de formação contínua para os altos funcionários. Este programa previa que todos os novos diretores de administração central deviam assistir a um seminário de duas semanas, no curso do qual ministros e peritos apresentariam contribuições. Periodicamente organizam-se encontros *ad hoc* para os altos funcionários.

#### **4.1.3. Convenções relativas à segurança no emprego**

A segurança no emprego é tradicionalmente muito alta nas administrações nacionais, onde as fortes compressões de pessoal têm sido raras. No entanto, a modificação da situação econômica, no fim dos anos 70, levava, em 1984, à assinatura de uma convenção relativa à segurança no emprego dos agentes dos setores da administração, e definia as medidas que o Estado devia tomar em matéria de dispensa de um agente, como consequência de uma compressão de pessoal ou de uma supressão de atividade. Esta convenção envolvia sobretudo o compromisso firme de buscar no seio da administração nacional um novo emprego para os agentes excedentes.

Este dispositivo está atualmente sendo reexaminado. O objetivo é abolir qualquer regulamentação pormenorizada e substituí-la por procedimentos mais flexíveis, que prevejam a prestação de um apoio administrativo adaptado a cada caso. Tentar-se-á antes de tudo fornecer aos agentes os recursos financeiros necessários a uma formação, com vistas a um novo emprego, ligado ou não à administração nacional. Embora as negociações não estejam terminadas, é claro que as partes se inspiram nas disposições análogas em vigor no mercado de trabalho privado.

#### **4.1.4. Convenções setoriais**

Como já se expôs, a regulamentação estatal tradicional dizia respeito ao setor público nacional, incluindo, assim, os serviços públicos de prestação, tais como o correio, as ferrovias do Estado e a produção de eletricidade e, até mesmo, as administrações militar e civil. É da natureza das coisas que a atividade desses diversos setores exija, em cada caso, uma política de pessoal fundamentalmente diferente. Em certos casos, a atividade pública é competitiva, enquanto que em outros, o Estado goza de um monopólio. Toma-se, portanto, hoje em dia, medidas para fragmentar a estrutura, até agora monolítica, das negociações coletivas. Há, hoje em dia, convenções distintas para cada setor: serviços públicos de prestação, defesa nacional, outras administrações nacionais e professores ligados ao Estado. Embora do ponto de vista da substância essas negociações setoriais ainda sejam fundamentalmente análogas, as negociações futuras terão o efeito de adaptá-las progressivamente à situação especial de cada setor.



## 4.2. A descentralização

A nova repartição de responsabilidades entre o governo e as administrações permite às últimas livrarem-se da atual rigidez dos organogramas ou das listas de funções definidas de maneira centralizada. A partir de agora, os setores da administração podem decidir por si mesmos quanto a sua organização e quanto a sua lotação de pessoal. Estão também livres para criar novas funções e estabelecer os vencimentos correspondentes em função das exigências da atividade em questão, desde que respeitem o quadro financeiro definido pelo governo e pelo *Riksdag*. Já se observou que as questões de recrutamento e de promoção são da competência das próprias administrações, com a única exceção de seus chefes e adjuntos imediatos, que são nomeados pelo governo.

## 4.3. Individualização

Durante os anos 60 e 70, o setor público passava por uma expansão rápida, e as competências que se tornaram necessárias pelas reformas e por outras modificações podiam, numa ampla medida, ser fornecidas pelo recrutamento de novos agentes e pelo aumento da lotação. A partir de agora não é mais assim. Já não se pode enfrentar novas contratações, nem aumentar a lotação devido à necessidade de novas competências. Ao mesmo tempo, a especialização se desenvolve, e aumenta a necessidade de novas qualificações profissionais em numerosos campos. Em certos casos, a renovação do setor público e o desenvolvimento de seus serviços exigem uma requalificação. Em razão disto foi necessário adotar uma abordagem sistemática de formação de pessoal. Esforçamo-nos cada vez mais para planejar a formação de cada agente em função da evolução futura das atividades, levando em conta seus interesses e suas aptidões.

Muitas dessas disposições inspiram-se na informatização das tarefas, que transformou, por exemplo, o papel tradicional da secretária e levou numerosas administrações a instalarem programas sistemáticos de diversificação das tarefas dirigidos a essa categoria de agentes. As linhas de demarcação, que separam os administradores do pessoal do secretariado, estão se apagando. A mobilidade entre as diversas carreiras tradicionais está facilitada. É desnecessário dizer que esta evolução é incentivada pela individualização das taxas de remuneração.

Entre os programas coordenados de formação de pessoal, o mais ambicioso, concluído há cerca de um ano, dizia respeito aos altos funcionários. Os chefes de todas as administrações nacionais (os diretores-gerais) seguiam durante duas semanas um curso de formação em gestão, que era sucedido, em

cada setor da administração, por seminários durante os quais grupos de dirigentes debatiam questões estratégicas que deveriam ser enfrentadas no futuro por suas administrações.

Criou-se um instituto de formação em gestão, destinado às administrações nacionais, que oferece ao mesmo tempo cursos temáticos de curto prazo e programas mais longos.

No nível central, reorganizou-se a formação de pessoal. Essas atividades são financiadas em base comercial, para garantir uma perfeita adequação às necessidades reais das administrações nacionais, que são os usuários. No entanto, o governo continua a financiar o estabelecimento de programas de formação de interesse mais geral.

Em vista das ligações estreitas entre a formação de pessoal e a mobilidade, esforça-se em certos casos para estimular a mobilidade entre diferentes tarefas, tanto dentro de cada setor da administração quanto de uma para outra, ou ainda entre a função pública e outros setores do mercado de trabalho. Para facilitar esta evolução, os parceiros sociais reexaminaram a regulamentação em vigor para eliminar as disposições que obstaculizam esta desejável mobilidade. Assim, as administrações nacionais reconheceram mais flexibilidade na determinação das vantagens ligadas a um deslocamento geográfico (ajuda de custo para mudança, diárias e outros tipos de alocação de recursos financeiros).

#### **4.4. A co-determinação**

##### **4.4.1. Novas formas de concertação**

Os conhecimentos, a experiência e a atitude do pessoal são elementos essenciais da transformação da administração nacional. Uma co-determinação eficiente das condições de trabalho é, portanto, importante para o processo da renovação. No entanto, as medidas tomadas durante os anos 70 para assegurar a participação dos agentes foram criticadas por seu caráter demasiado formalizado e burocrático. Segundo os contestadores, elas não conseguiram liberar, conforme previsto, a imaginação e o comprometimento.

Para um melhor desenvolvimento da co-determinação, o governo convidou os parceiros sociais a experimentarem novas formas, mais específicas, de participação dos agentes no planejamento e nas decisões em matéria de condições de trabalho nas administrações nacionais. Isso tinha por objetivo aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados, aumentando ao mesmo tempo a satisfação no trabalho.

No âmbito de muitas experiências atualmente em curso, os parceiros sociais conjugam a instauração de uma remuneração associada ao rendimento com métodos de participação direta dos agentes nas decisões relativas a suas

condições de trabalho. Essas experiências inspiram-se na convicção de que, a despeito de sua oposição fundamental com relação ao nível geral de remuneração, ambas as partes estão interessadas no desenvolvimento e na racionalização da atividade das administrações nacionais.

Paralelamente às diversas tentativas de implementação de uma remuneração por meio de gratificações e de reforço qualitativo da co-determinação, a Repartição nacional dos empregadores do setor público — organismo central ao qual o governo delega a responsabilidade por questões de pessoal que interessam à administração nacional — e as principais organizações sindicais realizaram seminários sobre a produtividade, a eficiência e a co-determinação. Estes seminários, com duração de três dias, são organizados separadamente para pequenos grupos de administrações, representadas por seu diretor-geral e outros dirigentes superiores, bem como pelos porta-vozes das organizações sindicais correspondentes. Pretende-se sobretudo estimular as duas partes a se ocuparem conjuntamente da racionalização das atividades de cada setor da administração. Os participantes devem debater, *inter alia*, novas formas de remuneração, ligadas a um aumento da produtividade. Durante estes seminários, as partes se esforçam por definir objetivos para a continuação do trabalho de formação, bem como por analisar os problemas reais e propor medidas práticas.

#### **4.4.2. O Fundo nacional de desenvolvimento administrativo e de formação dos agentes do Estado**

Há alguns anos, os parceiros sociais davam um passo adicional em seu esforço conjunto de modernização da administração nacional. Durante as negociações salariais de 1985, eles separaram um valor de 300 milhões de coroas (aproximadamente 50 milhões de dólares), destinado a sustentar financeiramente projetos de desenvolvimento para a concretização do programa governamental de renovação e para contribuir, a longo prazo, com o reforço da segurança no emprego dos agentes da administração nacional.

Distribuídos por um comitê paritário, esses fundos podem financiar tanto a formação de pessoal, quanto a concepção de novas formas de organização e de gestão (geralmente com a assistência de conselhos externos). Todos esses projetos têm por objetivo ampliar as competências dos agentes e reforçar a sua participação nos projetos de desenvolvimento. Os parceiros atualmente financiam mais de 100 projetos, cobrindo uma ampla gama de operações.

Embora no início essas atividades devessem limitar-se a um período de três anos, as partes decidiram ao fim de somente dois anos tornar o dispositivo permanente, dotando-o de créditos suplementares.

## 5. Observações a título de conclusão

Passar a uma política de pessoal mais flexível significa uma grande mudança para os poderes públicos. Não é uma reforma evidente, nem universalmente aceita. Ela pode ser considerada um desafio aos valores estabelecidos e às idéias de justiça e de imparcialidade. A implementação da reforma sueca está longe de ser completada, e está longe de poder avaliar os seus méritos e inconvenientes. No entanto, no meio do percurso, um certo número de observações podem ser interessantes:

a) embora seja verdade que o empregador é o agente motor da reforma, as organizações sindicais são também atores importantes, sem os quais a reforma corre o risco de fracassar. Antes de submeter seu projeto de lei sobre a política de pessoal, o governo procedeu a consultas officiosas com as instâncias centrais das organizações sindicais e chegou a um acordo sobre todos os aspectos essenciais dessa política, salvo, evidentemente, aquele das remunerações, onde entra-se em choque com os interesses estabelecidos. A descentralização, dependente que é de regras e de convenções coletivas, aceitas de parte a parte, pressupõe acordos entre os parceiros sociais;

b) a flexibilidade deve ter limites. Os poderes públicos declararam nitidamente que a descentralização deveria ocorrer, levando em conta as eventuais vantagens de uma concepção centralizada da função de empregador. As convenções básicas, relativas às variações do nível geral das remunerações e à qualidade das disposições mais essenciais sobre as condições de trabalho, permanecerão, portanto, comuns ao conjunto das administrações nacionais. Este princípio pode valer, por exemplo, para o seguro de saúde, para a segurança no emprego ou para os princípios básicos da co-determinação;

c) a descentralização necessita de um aumento da competência das partes no nível local. Ela não deve ir além de sua capacidade de aceitar novas tarefas. O governo fez disso uma condição expressa da reforma. O Estado assegura um complemento de formação aos representantes locais do empregador, ou seja, aos dirigentes de diversos níveis;

d) igualmente importante é a atitude dos agentes e das administrações nacionais em geral. Há idéias profundamente enraizadas a respeito do que deve dar lugar a uma regulamentação uniforme e do que pode significar uma particularidade local. Por essa razão, é em matéria de remuneração que se fez mais progressos;

e) finalmente, convém sublinhar que a instauração de uma política de pessoal flexível pressupõe uma transformação geral do controle exercido pelo governo sobre os diversos setores da administração. Uma descentraliza-

ção efetiva em matéria de pessoal tem como condição essencial a instalação de uma gestão a longo prazo por meio de objetivos políticos, com uma avaliação mais eficiente (que freqüentemente deverá envolver uma reforma orçamentária). Na falta disso, será impossível adaptar a gestão de pessoal às atividades da administração pública, o que evidentemente é o objetivo primordial da flexibilidade.



*Texto III*

Modificações na política  
de pessoal do setor público  
norueguês

*Per Laegreid*

Per Laegreid pertence ao Centro Norueguês de Pesquisa sobre  
Organização e Gestão e à Universidade de Bergen.

## **1. Introdução**

Há alguns anos, um número crescente de países da OCDE vem implementando programas de reforma do setor público, a partir de intervenções das instâncias centrais, objetivando transformar os setores da administração em instrumentos da ação dos poderes públicos. Na Noruega, essa tendência manifesta-se através do programa governamental de modernização intitulado *O Estado Novo*, voltado essencialmente à organização e à política de pessoal das administrações públicas. O programa enfatiza a influência determinante da política de pessoal sobre a eficiência e a produtividade. Parte-se do princípio de que o bom funcionamento flexível da administração depende diretamente da descentralização e de uma política de pessoal flexível. O presente estudo apresenta dois aspectos essenciais: a delegação das funções de gestão de pessoal e a mobilidade dos agentes.

## **2. Padronização e descentralização da gestão de pessoal**

O sistema de gerência de pessoal na Noruega é uma mistura de centralização e descentralização. As políticas salariais foram tradicionalmente caracterizadas por uma centralização e coordenação fortes. O sistema de remuneração era baseado em princípios de solidariedade e de igualdade dos empregados em matéria de vencimentos. Recentemente, no entanto, surgiu um desejo de diferenciação maior de salários e remunerações. Em outros campos, excetuando-se o da política de pessoal, é difícil perceber o Estado como um simples empregador. O recrutamento e as políticas não-salariais estão em grande medida descentralizados em favor dos ministérios e serviços, o que acarreta uma grande heterogeneidade de situações.

Há alguns anos, os dirigentes políticos manifestaram reiteradamente que estavam dispostos a considerar uma política de pessoal mais ativa no setor público. Esta política foi apresentada como um meio que podia contribuir para uma gestão mais eficiente dos quadros funcionais, caracterizando um período marcado por modificação e reorganização, sendo necessário conferir mais autoridade aos setores da administração para definir o tipo de solução a ser adotada neste campo. As atuais propostas de reorganização fazem surgir, assim, uma tendência para ampliar a autonomia das instâncias locais, levando-as a escapar mais ainda das disposições normatizadas e da autoridade central. A descentralização não implica necessariamente um

relaxamento do controle exercido pelas instâncias centrais. Uma reorganização dessa natureza constituirá um novo desafio para os serviços de pessoal dos diversos setores da administração.

A gestão de pessoal na função pública norueguesa funciona num contexto de tensões que se estabelece entre o controle centralizado e a autonomia local, conflito entre o direito dos dirigentes a dirigir e o direito dos sindicatos de assalariados a negociar. Ilustrar-se-á essa tensão entre o controle centralizado e a descentralização da gestão de pessoal, atendo-se a três campos: a escala de salários e vencimentos, a política de co-determinação e a política de recrutamento. Esses três campos são caracterizados por disposições de ordem geral, ensejando, todavia, arranjos locais.

### **2.1. A política de salários e vencimentos**

A determinação dos salários é regida por uma convenção coletiva básica, concluída entre o Estado-patrão e os representantes das principais organizações sindicais. O procedimento obedece a princípios gerais definidos pelo legislador. No entanto, certas forças levam o sistema a rever a escala nacional e a coordenação completa da política salarial no setor público. A exigência de uma diferenciação mais intensa das escalas de salários, visando levar em conta os mecanismos do mercado, opõe-se aos princípios de solidariedade que a política salarial deve defender e àqueles de apoio especial à remuneração dos mais fracos. Atualmente nos orientamos no sentido de uma certa descentralização das negociações, limitada, entretanto, pela necessidade de o Estado preservar o controle orçamentário da evolução dos salários. Para avaliar a descentralização e a delegação, também é necessário perguntar, de um ponto de vista puramente administrativo, se os organismos interessados têm a capacidade de exercer poderes mais amplos. A centralização fez com que os serviços de pessoal desempenhassem um papel relativamente passivo, consistindo essencialmente em interpretar as regras definidas pelas instâncias centrais e em adaptar-se a suas decisões. A descentralização da política salarial aumenta a importância do papel dos serviços de pessoal locais e exige que a função de empregador exercida pelo Estado no nível local se desenvolva.

### **2.2. A política de co-determinação**

Em 1976, o governo dava início à definição de diretrizes comuns para a política de pessoal no conjunto da função pública, visando uma política unificada. Esta orientação não foi admitida nem pela administração pública nem pelos sindicatos. Em 1980, o governo concluía com os sindicatos de funcionários um acordo de co-determinação que previa a definição,



por meio de negociações locais, da política de pessoal. Esta convenção constituía um acordo-quadro, que devia ser complementado pelas convenções locais específicas.

A conclusão desse acordo-quadro foi obtida com a condição de que os acordos locais fossem rapidamente negociados, mas, na prática, este processo revelou-se bem mais longo do que o previsto, pois várias administrações ainda não concluíram as convenções elaboradas pelas instâncias centrais. Este fenómeno pode explicar-se em parte pelos conflitos que surgem entre os diversos componentes da política de pessoal. Uma política salarial normatizada e coordenada não deixa qualquer margem para a definição de acordos de coordenação independentes. Não há qualquer razão para dedicar grandes esforços à política de pessoal se ela não se traduz em medidas salariais.

### **2.3. A política de recrutamento**

A política de recrutamento é, em grande medida, da competência exclusiva das diversas administrações. Esta marcada descentralização se justifica pelo fato de que ela se exerce no quadro de normas precisas, que definem critérios e procedimentos eqüitativos e razoáveis, baseados nas qualificações dos candidatos.

As comissões de recrutamento se atêm a um certo número de princípios gerais, que definem os direitos dos candidatos, a prática e o procedimento de recrutamento. Pode-se, portanto, considerar a política de recrutamento como a soma de um grande número de decisões distintas, que se conformam a regras precisas de procedimento, mas que não determinam os próprios critérios de seleção. As intervenções políticas têm-se esforçado no sentido de chegar a uma política mais normatizada, unificada e coordenada, mas as administrações conseguiram preservar a sua autonomia e até agora as tentativas de reduzi-la não prosperaram.

O que distingue o recrutamento descentralizado da delegação adotada em matéria de remunerações e de co-determinação é o papel desempenhado pelos gastos com a despesa, no segundo caso, enquanto que os serviços de pessoal desempenham um papel mais periférico em matéria de recrutamento.

### **2.4. As diversas expectativas que a gestão de pessoal deve satisfazer**

Conforme demonstraram os exemplos acima, há grandes diferenças entre o papel desempenhado pelo Estado na determinação dos salários e as suas outras funções de empregador. Embora a política salarial seja tradicionalmente normatizada, centralizada e coordenada, em outros campos é difícil considerar-se o Estado como um empregador único. Se as tentativas

de centralização e de normatização dos anos 70 não deram bons resultados, talvez isso se deva às disposições complexas que caracterizaram a gestão de pessoal, obrigada a sofrer os conflitos entre a influência exercida pelos quadros gerenciais, pela co-determinação e pela descentralização. A política de pessoal deve-se conformar a valores e ideais que podem ser contraditórios: de um lado, espera-se que ela garanta a igualdade dos direitos e a segurança no emprego (o que leva o Estado a comportar-se como um empregador único); de outro, ela tem como objetivo favorecer a eficiência, a produtividade e a rentabilidade das diversas administrações. O resultado disso é um equilíbrio instável, e a política de pessoal atribui alternativamente prioridades a diversos valores.

Os serviços de pessoal devem assumir tarefas cada vez mais complexas. De um lado, devem ater-se a regras preestabelecidas; de outro, têm cada vez mais a possibilidade de escolher seu modo de funcionamento. Enquanto disposições submetidas a um controle centralizado exigem dos serviços de pessoal a interpretação de diversos regulamentos, a descentralização proporciona-lhes muitíssimos poderes discricionários. O programa de modernização governamental prevê delegar-lhes responsabilidades e tarefas maiores, o que amplia o seu papel e multiplica os riscos de conflito. Os agentes devem frequentemente fazer frente a uma certa ambigüidade dos princípios de decisão dos papéis, das definições e dos objetivos. Embora esta possa permitir que o serviço melhor suporte as tensões e os conflitos, ela corre o risco de produzir entre os agentes frustrações e críticas.

Essa ambigüidade pode explicar-se pelo fato de que a atividade dos serviços de pessoal não está estreitamente ligada aos objetivos primordiais da administração, e corre o risco de dar maior peso aos procedimentos e a sua implementação do que aos conteúdos. Trata-se de saber se é o aspecto simbólico da gestão de pessoal que é importante, enquanto que a substância de sua atividade o seria menos.<sup>1</sup>

Na seção seguinte, ver-se-á como pode ocorrer uma modificação a favor da mobilidade dentro das administrações centrais, sem necessariamente estar intimamente ligada a uma política de pessoal conscientemente implementada.

### **3. Recrutamento e política de mobilidade**

#### **3.1. Os ministérios durante os anos 70: uma carreira vitalícia num mercado de trabalho fechado**

Os estudos dedicados ao funcionamento das administrações centrais norueguesas, em meados dos anos 70, mostravam que as suas evoluções demográficas apresentavam todas as características de uma burocracia weberiana

clássica. O princípio do recrutamento, em função do mérito, era poderoso e a carreira dos funcionários era, em grande medida, dependente do setor da administração de que fizessem parte. Esse recrutamento havia contribuído para dar forma a quadros gerenciais que diferiam do restante da população em muitos aspectos.<sup>2</sup> Assim, por exemplo, a repartição por sexo era muito fora da realidade, pois apenas 15% desse pessoal eram constituídos por mulheres. Esses agentes tinham carreiras vitalícias, geralmente dentro de um mesmo ministério. De modo geral, só se podia postular a uma posição de chefia depois de um longo período de bons e leais serviços. Existia um mercado de trabalho interno e fechado, que permitia que os ministérios recompensassem e influenciassem seus agentes. Não havia qualquer intercâmbio de pessoal com o setor privado: os funcionários tinham melhores possibilidades de carreira dentro de seus ministérios do que fora, e a maioria deles não desejava de modo algum deixar seu setor da administração ao término de seus estágios probatórios. Se alguns o faziam, era em geral para ocupar outro cargo no setor público.

Existia uma espécie de *pluralismo institucional*, e a função pública se comportava como uma série de instituições, com laços muito frouxos entre si, cujos agentes se preocupavam sobretudo com a defesa do setor da administração em que trabalhavam e das tarefas que lhes eram atribuídas. As suas longas carreiras e suas sucessivas promoções dentro da hierarquia expunham-lhes a mecanismos de socialização e de disciplina com efeitos integradores, favorecendo suas adaptações à mentalidade dominante do setor da administração onde desenvolviam suas atividades.

### **3.2. Os ministérios nos anos 80: quotas e pressão do mercado**

Perto da metade da década de 80, a mobilidade tradicional era contestada por duas razões. De início, a exigência de uma gestão mais representativa demandava esforços que visassem ao aumento da participação feminina por meio de quotas. Embora a Noruega não tenha uma forte tradição em matéria de representatividade da gestão e de quotas, essas idéias eram incentivadas pelos debates relativos à igualdade e pela modificação do quadro normativo ocorrida nos anos 70. Perto do fim daquela década, o governo e o *Storting* (Parlamento) recordavam, com uma energia crescente, que a gestão pública devia, em princípio, ser o espelho da sociedade, e que uma atenção especial deveria ser dada antes de mais nada ao problema da discriminação entre os sexos. A instauração de quotas, tendo sido possibilitada pela legislação e pela conclusão de convenções, foi então adotada pela administração central.

Por sua vez, a mobilidade, então limitada a circuitos organizados e fechados, sofria pressões do mercado. A partir do fim dos anos 70, a demanda por diversas categorias de especialistas aumentava, as diferenças salariais entre os setores público e o privado se aprofundavam, e algumas administrações experimentavam crescentes dificuldades para recrutar e conservar o seu pessoal qualificado. O mercado do emprego público abria-se progressivamente — especialmente no caso da administração petrolífera, que passava por um período de grande expansão perto do fim dos anos 70 — graças aos programas de reforma do setor público que contribuía para apagar as diferenças com o setor privado, exigindo desregulamentação, privatização e abertura para o mercado.

Esta evolução aparece claramente no caso do Ministério do Petróleo e da Energia, criado em 1978, que, em comparação com os demais, empregava um pessoal jovem e especializado. Em 1985, a idade média de seus agentes era de 36 anos, mais da metade tendo menos de 33 anos. Entre eles, os diplomados de escolas comerciais eram em número igual aos juristas. Este ministério recruta essencialmente jovens recém-formados, e pode-se notar que as disposições relativas às quotas de modo algum permitiram que se chegasse a uma representação mais igualitária dos sexos. Somente 22% dos agentes são mulheres e poucas delas devem seu recrutamento às quotas. Embora desde 1981 aquele ministério incentive as mulheres a postularem e a assinarem uma convenção de igualdade de direitos, definindo quotas limitadas, os critérios de recrutamento mais importantes são a competência e a antiguidade; entre os seis critérios utilizados para a classificação dos agentes nomeados, é claro que o sexo é o menos importante.

Por outro lado, esse ministério apresenta fortes características que o aproximam de uma burocracia orientada para o mercado. O que o distingue mais das administrações tradicionais são as demissões. Muitos de seus agentes consideram sua atividade naquele ministério como um período de formação destinado a aumentar seu valor de mercado e a facilitar a conquista de uma função fora da administração. A carreira vitalícia tornou-se muito mais exceção do que regra; um de cada quatro agentes tem menos de dois anos de antiguidade, e somente 34% dos quadros gerenciais empregados em 1978 ainda estavam lá quatro anos mais tarde. A mobilidade dos agentes difere daquela dos demais funcionários por sua importância e por sua orientação. A maior parte deles se dirige a companhias petrolíferas ou a outras empresas privadas. No conjunto, as possibilidades de promoção são consideradas melhores fora do ministério: em um ano, 39% de seus agentes receberam ofertas externas. Conseqüentemente, 425 daqueles que foram nomeados em 1985 estimavam que, de acordo com todas as probabilidades, não estariam mais trabalhando no ministério dois

anos mais tarde. Desde então, os agentes dos organismos estatais são contratados por empresas que eles estavam encarregados de controlar, um mecanismo já bem conhecido nos Estados Unidos.<sup>3</sup>

A possibilidade de um controle interno através das evoluções demográficas ficou, assim, enfraquecida. O ministério vê apenas um número relativamente pequeno de candidatos qualificados postular os empregos vagos. Simultaneamente, o convívio e a disciplina se enfraquecem devido à falta de antigüidade e às possibilidades de carreira que existem fora do ministério. Pode-se, portanto, perguntar quais são as considerações que influenciam o comportamento dos funcionários. O seu comportamento será influenciado por antigas relações de lealdade? Ou sê-lo-á por seus lugares na administração ou por suas esperanças de carreira?

De maneira geral, tem-se a impressão de que os agentes orientam-se cada vez mais no sentido da empresa privada. A maior parte deles é atraída pelo papel de negociador, enquanto que aqueles identificados com a categoria gerencial ou com a vida empresarial são tão numerosos quanto os que se sentem atraídos pelo papel tradicional de juiz. A alta rotatividade do pessoal não permite mais que se forje uma mentalidade comum no ministério e cria problemas de direção e de coordenação interna. A importância dos conflitos internos trabalha no mesmo sentido, enquanto que a comparação com as companhias petrolíferas engendra a frustração e a insatisfação com relação às vantagens oferecidas pelo setor público.

As diferenças quanto à identificação não se explicam por meio de um conjunto único de fatores. Há de se levar em conta as origens dos agentes, a sua situação atual e as suas expectativas de carreira. No entanto, dois fatores evidentes são especialmente importantes: a situação dentro do ministério e, sobretudo, dentro do serviço em que trabalham os agentes, assim como a sua formação técnica ou profissional. Embora as evoluções demográficas do Ministério do Petróleo e da Energia se afastem claramente daquelas da administração central tradicional, não parece haver diferença dos outros fatores que influenciam a identificação dos agentes. São sobretudo os diplomados em escolas de comércio que tendem a identificar-se com a empresa privada, enquanto que os juristas estão mais próximos das normas tradicionais do ministério.

As expectativas de carreira parecem influenciar menos a identificação do que o convívio, por meio de estabelecimentos de ensino e da situação na hierarquia. Embora os funcionários do Ministério do Petróleo se orientem amiúde no sentido da indústria petrolífera, quando de suas demissões, não é por isso que eles se identificam necessariamente com esse futuro papel, enquanto agentes do ministério.

Embora a mobilidade tenha-se modificado entre os anos 70 e 80, as tentativas de dominá-la através da instauração de quotas não parecem em

absoluto ter sido coroadas de sucesso, pois é necessário tempo para modificar normas institucionais bem enraizadas. Por outro lado, a evolução do mercado de trabalho teve grandes repercussões sobre a estrutura do pessoal empregado pelo Ministério do Petróleo e da Energia. Este último inspira-se na indústria petrolífera privada, para orientar-se no sentido do mercado. Em matéria de política salarial, por exemplo, as autoridades se dispõem a complementar a remuneração do cargo por meio de taxas individuais e a determinação administrativa dos salários por meio de ajustes em função do mercado. Certos elementos fazem também pensar que a evolução da administração petrolífera serve como catalisador para a difusão de tendências análogas em outros setores da administração.

Os programas governamentais de modernização mais recentes consideram propositadamente medidas para aumentar a mobilidade entre serviços e entre os diferentes níveis da administração. No entanto, a experiência mostra que as tentativas de controle são limitadas pelo direito à negociação, pelas tradições e pela situação do mercado de trabalho, e que seus resultados são amiúde apenas marginais. É especialmente importante que se considere o papel desempenhado pelos sindicatos de funcionários na definição de uma política administrativa global.

#### **4. O papel dos sindicatos de funcionários**

Na Noruega, a possibilidade de o governo levar adiante uma política administrativa deliberada e coerente se vê seriamente limitada pela força dos sindicatos de funcionários, sendo que 80 a 90% dos servidores fazem parte de três grandes organizações dotadas de importantes recursos. Tradicionalmente essas organizações têm desempenhado um papel essencial na política salarial, enquanto que os sindicatos locais desempenham um papel mais passivo. Uma evolução a favor do desenvolvimento da delegação e da descentralização da política de pessoal só poderá reduzir o papel desempenhado pelas organizações nacionais na coordenação dessa política e, conseqüentemente, enfraquecer essas últimas.

Devido ao poder dos sindicatos, uma descentralização da política de pessoal não implica somente uma delegação do direito administrativo de controle a favor dos chefes de serviço, mas também uma delegação das negociações coletivas ao escalão local. Assim, o setor interessado da administração toma parte na definição da política local lado a lado com os sindicatos locais de funcionários. Uma modificação da política de pessoal tem, portanto, muito mais a ver com uma *Realpolitik*, marcada por conflitos políticos entre interesses opostos, do que com técnicas que visem resolver problemas e planejar a mudança.

## 5. Conclusões

Da experiência norueguesa decorre um certo número de conclusões gerais. Os programas de reforma são um conjunto de idéias, mais do que uma estratégia coerente de mudança. Entre os seus objetivos figuram frequentemente a melhoria do serviço prestado e das condições de trabalho, o aumento da eficiência e a ampliação da democracia, graças a um reforço da influência exercida tanto pelos dirigentes eleitos quanto pelos cidadãos. É raro examinar explicitamente as arbitragens a serem praticadas entre esses objetivos. Os programas de reforma insistem na abordagem da eficiência, sem definir os objetivos práticos que essa pressupõe.

Poder-se-ia dizer desses programas que eles têm poucas chances de chegar a resultados positivos ou negativos, pois os responsáveis pela tomada de decisões estão mais preocupados em evitar um fracasso do que em ser bem-sucedidos.<sup>4</sup> As soluções, a que se chega, são frequentemente vagas. Atribui-se uma grande importância ao controle, à concepção, à previsão e à escolha consensual, mas ao mesmo tempo há de se reconhecer que a reorganização e a modificação da política de pessoal são mais uma questão de poder, à medida em que se leva em conta a configuração dos interesses, os limites da autoridade hierárquica, as normas e as tradições consagradas e as pressões do mercado. Assiste-se também a uma forte difusão das idéias e das reformas para além das fronteiras, pois certos programas de modernização implementados simultaneamente em vários países têm muitos pontos em comum. Na Escandinávia atemo-nos muito à descentralização, a levar em conta certos aspectos do setor privado e à adaptação ao mercado; isto é particularmente verdadeiro no que diz respeito às experiências norueguesa e sueca.<sup>5</sup>

Para avaliar as possibilidades e os limites em matéria de política de pessoal, é necessário ir além da abordagem da eficiência, que se limita a descobrir o melhor método de organização do setor público. A ambigüidade, a incerteza e os conflitos são mais frequentes do que os objetivos claros, a nítida compreensão dos meios necessários e o perfeito controle. É necessário analisar o complicado jogo dos princípios, em parte contraditórios, que regem a gestão.

É necessário substituir a concepção majoritária, que considera que os dirigentes políticos responsáveis governem por meio de diretrizes e de ordens, por uma outra concepção, levando em conta o fato de os agentes da administração gozarem de um grande poder de avaliação. O princípio hierárquico coexiste com outros, inclusive os princípios constitucionais e os éticos: a autonomia profissional, a soberania do consumidor, a representação dos interesses em questão na tomada das decisões e a possibilidade de que os assalariados exerçam uma influência sobre seu local de trabalho.

Dever-se-ia falar menos de escolha entre diversas normas ou valores e perguntar-se, antes, sobre a modificação dos objetivos e das normas da administração. Estamos diante de um sistema que tem múltiplas funções, no qual os diversos princípios existem todo o tempo, mas em proporções que variam em função do tempo.

As mudanças na função de política de pessoal e os seus efeitos não podem ser considerados somente como as conseqüências de uma política de pessoal implementada propositadamente. Ao controle, baseado em prioridades políticas, acrescentam-se os direitos dos sindicatos de funcionários a negociar. Existem também tradições e normas bem estabelecidas que não permitem o exercício de novos controles, mesmo quando a demanda por ajustes do mercado aumenta, o Estado está obrigado a admitir contradições e lacunas em sua política de pessoal, uma vez que o equilíbrio entre as diferentes formas de controle esteja perturbado. Isto é uma das conseqüências da necessidade de levar-se em conta ao mesmo tempo várias funções diferentes e opostas.

Disso decorre sobretudo a necessidade de ampliar a noção de efeito.<sup>6</sup> Quando a gestão de pessoal deve levar em conta considerações diversas, nem todos os atores enfatizarão as mesmas conseqüências, alguns deles atendo-se aos efeitos sobre a produtividade e sobre a rotatividade, enquanto que outros preocupar-se-ão mais com seus próprios interesses, com o grau de conflito e de repartição de poder. O importante é que se adote uma concepção ampla dos efeitos, levando-se em conta ao mesmo tempo conseqüências puramente econômicas e processos políticos desencadeados por qualquer tentativa de modificação da política de pessoal.

Importa também tomar-se consciência do fato de que as reformas globais podem ter importantes repercussões, tanto sobre os resultados obtidos quanto sobre a idéia que disso tenhamos. O sucesso depende de fatores que não são exclusivamente a eficiência técnica. É muitas vezes difícil medir as reais variações no desempenho, que freqüentemente são avaliadas a partir de crenças relativas às reformas apropriadas. Uma reforma da política de pessoal poderia eventualmente ter mais conseqüências sobre a maneira pela qual se fala de administração pública do que sobre o seu funcionamento real.



## Notas

- <sup>1</sup> MEYER, J. W. e ROWAN, B.. (1997), “Institutionalised Organisations: Formal Structure as Myth and Ceremony”. *American Journal of Sociology*, 83, p. 340-63.
- <sup>2</sup> LAEGREID e OLSEN, J. P.. (1984), “Top Civil Servants in Norway. Key Players on Different Teams”, in Suleiman Ezra (editor), *Bureaucrats and Policy Making*. New York: Holmes & Meier.
- <sup>3</sup> MITNICK, B. M.. (1980), *The Political Economy of Regulation*. New York: Columbia University Press.
- <sup>4</sup> ANDERSON, P. A.. (1983), “Decision making by objection and the cuban missile crisis”. *Administrative Science Quarterly*, 28, p. 201-22.
- <sup>5</sup> OLSEN, J. P.. (1988), “The Modernisation of Public Administration in the Nordic Countries”. Paper 1988/2, Bergen: Norwegian Research Center in Organisation and Management.
- <sup>6</sup> MARCH, J. G. and OLSEN, J. P. (1984), “The New Institutionalism: organisational factors in political life”. *American Political Science Review*, 78, p. 734-49.



*Texto IV*

A valorização do pessoal de chefia  
na função pública dos Países Baixos:  
balanço e novas tendências

*L. J. Wijngaarden*

L. J. Wijngaarden é diretor da Administração do Pessoal, Ministério do Interior, Países Baixos.

## **1. A estrutura da administração dos Países Baixos**

Até os anos 40, o Ministério do Interior tinha uma direção central do pessoal, e o seu funcionamento era semelhante ao de seu equivalente na função pública britânica. Durante os anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, o controle da gestão do pessoal descentralizou-se progressivamente. Hoje em dia, cada ministério é responsável por sua própria política de pessoal, dentro das disposições definidas pelo gabinete de ministros. A criação e a classificação dos cargos de direção ainda estão submetidas ao controle do Ministério do Interior, que tem a função de coordenar a política relativa às questões de pessoal e de formular propostas perante o gabinete de ministros. Além disso, as negociações salariais que dizem respeito à função pública têm a participação dos sindicatos e do Ministério do Interior, que representa o gabinete de ministros.

O total dos efetivos da administração central chega a 152 mil agentes (em valores equivalentes a tempo integral), repartidos entre 13 departamentos ministeriais ou ministérios. Os quadros intermediários contam cerca de 20 mil pessoas, os altos funcionários 6 mil e o pessoal de direção representa cerca de 150 pessoas.

## **2. As mudanças com vistas à reforma**

Durante os anos 80, manifestou-se uma renovação do interesse a favor da reforma da gestão, através de medidas consideradas ou aplicadas nos Países Baixos. Os elementos disso são: uma redução geral da despesa pública, compressões no orçamento e nos efetivos de pessoal, redução por parte do setor público com relação ao setor privado (privatização), uma estratégia de racionalização da gestão e uma descentralização rigorosa, que dá aos serviços operacionais uma maior autonomia em matéria orçamentária, financeira e de gestão de pessoal.

Este processo iniciou-se por meio dos trabalhos de um comitê governamental, encarregado de examinar em profundidade a eficácia econômica e social da administração central dos Países Baixos. No campo da gestão de pessoal, este comitê formulou um certo número de propostas com o objetivo de melhorar a qualidade do pessoal de chefia. Entre outras medidas, implementou-se programas para descentralizar a gestão do pessoal e confiá-la aos departamentos ministeriais, e, dentro desses, aos serviços operacionais. Essas medidas visavam dar maior espaço aos administradores.

Além disso, instituiu-se um programa visando desenvolver a mobilidade dos funcionários, programa este sob a responsabilidade de um organismo interministerial, o Conselho Consultivo para a Mobilidade.

O lançamento do programa para a mobilidade foi concebido em três etapas. De início, os departamentos ministeriais foram convidados a elaborar uma lista completa dos cargos que poderiam ser abertos a funcionários de outros setores da administração. A segunda etapa deveria permitir que se chegasse a um acordo com os funcionários que ocupavam esses cargos, quanto a questões de transferência e a modalidades de recrutamento. A partir dessas informações, implementar-se-á um programa de transferências entre departamentos ministeriais, sob a autoridade do Conselho Consultivo para a Mobilidade. O número de funcionários que ocupavam os cargos em questão chegava a cerca de 6 mil. Este programa começou em 1985.

A primeira etapa foi concluída no começo de 1986 e pode ser considerada como bem-sucedida. Ao todo 1.200 cargos, ou seja, cerca de 80% do número total de cargos que formavam o grupo-alvo, foram abertos à mobilidade entre departamentos ministeriais. No entanto, a segunda etapa ainda não foi concluída. A sua execução sempre foi entravada pela falta de entusiasmo dos altos funcionários e pela falta de experiência relativa à valorização dos quadros funcionais, sobretudo em matéria de avaliação do pessoal e de desenvolvimento de carreiras. Ademais, o Conselho que supervisionava a operação não tinha senão um papel consultivo e não estava habilitado para verificar se a execução do programa estava de acordo com as decisões do gabinete de ministros. Em razão disso, o Escritório para a Mobilidade dos Funcionários, órgão ligado ao Conselho Consultivo sobre a mobilidade, desempenha somente o papel de agência de recrutamento por conta da administração. Este escritório, aliás, desempenha muito bem essa função.

A despeito dessas dificuldades, o programa para a mobilidade teve um efeito secundário benéfico, à medida que os quadros superiores começaram a reconhecer que a passagem de um controle burocrático para um controle de gestão pressupõe um esforço sistemático de valorização do pessoal de chefia, sessões recentes das Comissões Parlamentares de Investigação têm reforçado e acelerado esse processo. Todas as sessões chegaram à mesma conclusão: a falta de eficiência e de eficácia das chefias é uma das razões que explicam o fracasso de políticas governamentais submetidas à investigação e a impossibilidade de levar a bom termo a sua aplicação. O pessoal de chefia mostrou-se insuficientemente preparado, formado e equipado para coordenar e dominar esses projetos. O exemplo mais recente é o lançamento de um novo passaporte antifraude, cujo projeto foi examinado pela Comissão Parlamentar de Investigação. A Comissão concluiu que o pessoal de chefia havia fracassado em pontos essenciais.

### **3. Novas tendências**

Os recentes progressos da gestão no campo da valorização dos quadros funcionais são encorajadores, mas as tentativas anteriores mostraram claramente que o sucesso final dos projetos depende de várias condições: a determinação dos responsáveis políticos e dos altos funcionários; a vontade, no nível político mais alto, ou seja, o Gabinete de Ministros, de examinar regularmente as questões que dizem respeito à valorização do pessoal de chefia e, finalmente, a concordância dos membros do Gabinete de Ministros quanto a um dispositivo geral de valorização dos quadros administrativos.

O Ministério do Interior preparou, para submeter ao Gabinete de Ministros, uma proposta nesse sentido. Ela envolve o estabelecimento de um certo número de disposições, indicando a percentagem de vagas que devem ser preenchidas a partir dos grupos-alvo visados pelo programa de valorização das chefias, a mobilidade e as transferências, os sistemas de avaliação e os planos de carreira, a ligação entre a valorização dos quadros de chefia, de um lado, e, de outro, os programas e a infra-estrutura de formação. A implementação do programa de valorização dos quadros gerenciais nos departamentos ministeriais será avaliada todos os anos, no nível do Gabinete de Ministros. Para evitar o risco de uma rigidez estrutural, a implementação é descentralizada e continua sendo da competência de cada ministro. Além disso, o dispositivo concebido no escalão central será instalado de maneira que se possa adaptar às exigências e tradições próprias dos diversos ministérios.

Para auxiliar os departamentos ministeriais na implementação dos programas de valorização dos quadros de chefia, e a fim de incentivar, se possível, novas iniciativas, o Ministério do Interior criou um Centro para a Valorização do Pessoal de Chefia na função pública, que deverá recrutar especialistas altamente qualificados nesse campo. Os departamentos ministeriais podem recorrer aos conhecimentos e experiências acumulados desse estabelecimento nos seguintes campos: a seleção e o recrutamento, os sistemas de avaliação, os programas de avaliação dos quadros gerenciais e de auto-avaliação, a gestão interina e a direção dos projetos, os programas de transferência e de mobilidade e os sistemas de informações sobre os recursos humanos. O Ministério do Interior fornecerá os recursos financeiros necessários, pelo menos na fase de lançamento da iniciativa.

### **4. Resumo**

Os quadros superiores, assim como os dirigentes políticos, reconhecem que as reformas necessárias na função pública dos Países Baixos não podem dar resultados, a não ser que sua implementação seja acompanhada

de uma estratégia global e de um esforço expressivo no campo da valorização do pessoal de chefia e dos recursos humanos em geral. As tentativas anteriores de programas de valorização dos quadros funcionais fracassaram, porque essas condições prévias não haviam sido atendidas. A reorientação da ação governamental proposta pelo Ministério do Interior pode ser considerada como uma continuação lógica da experiência adquirida. Os planos em estudo baseiam-se numa estratégia que deu resultados em numerosas empresas do setor privado. Os programas de valorização dos quadros aplicados nos ministérios inscrever-se-ão dentro de um dispositivo global definido pelo Gabinete de Ministros. É igualmente no escalão do gabinete que esses programas serão avaliados todos os anos.



*Texto V*

A mobilidade nos escalões  
superiores da função pública  
federal no Canadá

*Secretaria do Conselho do  
Tesouro do Canadá*

O presente texto baseia-se num relatório mais longo, preparado pela Divisão de Planeamento, Avaliação e Desenvolvimento de Políticas, Direção Geral da Política de Pessoal, Secretaria do Conselho do Tesouro do Canadá.

## 1. Introdução

Os “escalões superiores” da função pública no Canadá – o pessoal de direção e os altos funcionários – constituem a “categoria da gestão” e representam cerca de 2% dos efetivos totais da função pública: 4.537 funcionários no fim de 1988, dos quais 559 mulheres. Isto representa uma massa salarial de mais de 300 milhões de dólares.<sup>1</sup> Os principais objetivos da criação da categoria da gestão em 1981 foram:

- reforçar o sentimento de pertencer a uma comunidade de gestores e dar mais força ao princípio da gestão;
- aumentar a margem de manobra dos vice-ministros para a redistribuição e o aperfeiçoamento de suas equipes de direção, obrigando-os concomitantemente a prestarem contas de suas ações;
- adotar uma abordagem comum e uniforme em matéria de avaliação dos empregos e das remunerações dos gestores;
- estabelecer práticas de seleção mais rigorosas;
- melhorar o planejamento dos recursos humanos e estabelecer um programa de formação voltado para os gestores.

Na função pública do Canadá, a responsabilidade pela gestão de pessoal foi transferida progressivamente da Comissão da Função Pública para a Secretaria do Conselho do Tesouro, que se encarrega agora de quase todos os aspectos dessa função, exceto as nomeações e as promoções.

A função pública do Canadá continua aplicando o princípio da nomeação de uma pessoa para um cargo específico, em vez de para um nível dentro da categoria da gestão. No momento em que foi criada a categoria, pensava-se em beneficiar os membros da mesma, com a aplicação do sistema de nomeação para um nível, mas agora é pouco provável que esse sistema seja aplicado. A adoção desse princípio havia sido concebida para indicar aos ministérios que a categoria da gestão é um recurso para o conjunto da função pública e que os seus membros “não pertencem” a um ministério ou organismo em particular. Para o próprio funcionário, a nomeação para um nível permite supor uma certa mobilidade individual, assim como o seu sentimento de pertencer ao conjunto da função pública, mais do que a um cargo em particular, como nas Forças Armadas e no Serviço Diplomático canadense que têm sistemas de nomeação para um nível *de jure* ou *de facto*. Uma vez que os anos decorridos desde a criação da categoria da gestão foram marcados pela ausência quase total de crescimento, devido a muitas saídas e a períodos de congelamento de salários, não foi possível à categoria construir uma identidade.



## **2. Novas fontes para os escalões superiores da função pública**

O número de altos funcionários de cada ministério ou de cada serviço público é determinado pelo Conselho do Tesouro. Previu-se alguma margem de manobra para que se possa levar em conta as necessidades em matéria de pessoal de direção e de gestores, assim como a disponibilidade desses últimos. Os ministérios gozam de uma margem de manobra que corresponde a 10% do número de cargos na coletividade básica (mínimo de um cargo), a fim de poder confiar tarefas especiais a altos funcionários. Além disso, quando um ministério não pode atender a suas necessidades de pessoal de direção, porque a sua margem de manobra é insuficiente, o Conselho do Tesouro pode atribuir-lhe um aumento temporário. Por último, o Programa de Lotações Temporárias, instalado pelo Conselho do Tesouro, tem a finalidade de atender a necessidades de curto prazo (até dois anos).

Há diversos meios de preencher as vagas na categoria da gestão. Eles incluem a redistribuição de pessoal dentro do ministério, a lotação interministerial, os concursos e outros programas especiais, como o Programa de Lotações Temporárias (*PAT — Programme d’Affectations Temporaires*), mencionado acima, e como o *Echanges Canada*, ver mais adiante. A opção depende dos planos de carreira dos funcionários, dos programas de recrutamento do ministério, da necessidade do serviço e dos objetivos da categoria.

## **3. Mobilidade intraministerial e vertical**

Embora a Comissão da Função Pública tenha o direito e os poderes exclusivos em nomear para cargos da função pública pessoas que dela já fazem parte ou pessoas de fora, ela delega aos vice-diretores o poder de nomear pessoas de seus ministérios para cargos da categoria da gestão, a fim de dar mais liberdade a sua equipe de gestão para funcionar e para desenvolver-se de forma efetiva. Os vice-diretores têm a possibilidade de lotar um gestor num outro cargo, sem considerar a sua classificação, desde que o próprio nível hierárquico do funcionário não mude. Esses deslocamentos dentro de um ministério podem servir para atender a necessidades operacionais, para oferecer possibilidades de aperfeiçoamento aos empregados, para receber de volta os funcionários que retornam de uma licença ou de outra lotação, para estimular funcionários que tenham problemas de rendimento ou para reorganizar os efetivos de pessoal, de modo a evitar que funcionários sejam declarados excedentes ou colocados em disponibilidade.

Em seu relatório anual de 1987, a Comissão da Função Pública observava que, contrariamente ao que ocorre em outras categorias profissionais, os riscos de se chegar ao teto limite ou de estagnação de carreiras na categoria da gestão eram mínimos. A Comissão acrescentava que “o número médio de anos passados no mesmo cargo aumentou de 3,6 para 4,1, entre 1983 e 1987, enquanto que o aumento do número médio de anos nos mesmos grupos e níveis foi ainda mais fraco. Esta diferença entre a categoria da gestão e as outras categorias explica-se em parte pelo programa de aposentadoria antecipada de 1985, que teve como efeito baixar a idade média dos funcionários desta categoria. No entanto, a pouca diferença entre a idade média dos gestores intermediários (SM-1 e SM-2), dos gestores superiores (SM) e dos quadros de direção (EX) faz prever que possa ser difícil, nos anos vindouros, entrar na categoria da gestão, ou subir em seus escalões. As respectivas idades médias são 45, 48 e 49 anos.

#### **4. Lotação no emprego e a mobilidade interna**

Em 1986, o Auditor Geral do Canadá realizou um exame exaustivo da categoria da gestão, permitindo-lhe constatar que: “o processo de lotação dos cargos da categoria da gestão, amplamente influenciado pelos ministérios e relativamente fechado, foi concebido para atender às necessidades da gestão”, sem obrigação de publicidade, nem mesmo para informar os membros da categoria da gestão das vagas existentes nesses cargos. Em 1986, segundo a Comissão da Função Pública, 27% de todas as promoções dentro da categoria da gestão escaparam de qualquer processo de concurso. O estudo também revelou que as pessoas interrogadas, durante um levantamento realizado no período da verificação, estavam preocupadas principalmente com a falta de informações sobre as possibilidades de emprego e com a aplicação do princípio do mérito por ocasião de suas promoções.

A questão da redistribuição foi examinada a seguir por um comitê de vice-ministros, que tomou conhecimento das estatísticas sobre a reclassificação dos cargos de gestão durante os últimos anos e constatou uma grande uniformidade nos deslocamentos. Por exemplo, em 1981, houve, em média, oito deslocamentos e treze promoções de pessoas provenientes da função pública para cada 100 funcionários da categoria da gestão; em 1986, o número de deslocamentos e de promoções era, respectivamente, em média de 11 e de 15%. O Comitê concluiu que o descontentamento dos membros com relação aos deslocamentos dentro da categoria da gestão era atribuível nem tanto a uma diminuição das possibilidades de redistribuição ou de promoção, mas sim quanto à falta de informações sobre o momento em que são preenchidas

as vagas e sobre os processos utilizados para fazê-lo. O Comitê recomendou, portanto, que os gestores fossem informados das possibilidades de promoção e de redistribuição oferecidas em toda a função pública. É por esta razão que a Comissão da Função Pública decidiu difundir as informações sobre as possibilidades de reclassificação dentro da categoria da gestão. Todas as semanas são enviadas notificações sobre as vagas abertas e previstas aos chefes de pessoal de todos os ministérios e organismos. A Comissão assinala que o resultado dessa prática será um sistema mais aberto, que auxiliará os membros da categoria da gestão a atingirem seus objetivos de carreira.

### **5. *Echanges Canada* e o programa de intercâmbio de quadros de direção entre meios empresariais e a administração federal**

No Canadá, é sobretudo graças ao programa *Echanges Canada*, administrado pela Comissão da Função Pública, que membros da equipe de gestão puderam realizar intercâmbios, para fins de aperfeiçoamento, com outros níveis de governo. O programa tem por finalidade favorecer o entendimento entre o setor privado e o setor público. Os altos funcionários estão lotados por um período provisório em cargos do setor privado, em estabelecimentos de ensino, nas empresas estatais, junto a um organismo sem fins lucrativos, em associações filantrópicas e em outros níveis de governo. Da mesma forma, representantes desses setores são lotados em cargos da função pública federal. Assim, todos os participantes adquirem experiência em outros ambientes de trabalho, permitindo-lhes atingir seus próprios objetivos de carreira, ao mesmo tempo em que contribuem para a satisfação das necessidades gerais do organismo onde vão estagiar e daquele de onde provêm.

Até 31 de dezembro de 1987, 196 pessoas tinham participado do programa *Echanges Canada*, ou seja, um aumento de 10% com relação ao ano anterior. Cinquenta e um por cento dos participantes vinham de fora da função pública federal, enquanto que 49% eram funcionários lotados junto a organismos de outros setores da economia canadense.

No fim de 1985, o programa *Echanges Canada* passou por um exame. Chegou-se à conclusão de que mesmo se mais de 1.200 lotações tivessem ocorrido no âmbito do programa, desde sua implementação em 1971, era necessário estabelecer um outro programa, visando precisamente favorecer os intercâmbios entre os quadros gerenciais da administração federal e dos meios empresariais. Conseqüentemente, em 1987 foi criado o “Programa

de Intercâmbios de Quadros Executivos entre os Meios Empresariais e a Administração Federal”, com o objetivo precípua de melhorar o relacionamento entre os meios empresariais e o Estado e de favorecer a progressão pessoal dos funcionários das categorias superiores que comprovam qualidades excepcionais, oferecendo-lhes possibilidades de lotação estimulantes. Para implementar o Programa, o primeiro-ministro nomeou um comitê consultivo encarregado de supervisionar a sua elaboração e aplicação. Este comitê, subordinado ao primeiro-ministro, é composto dos mais altos dirigentes de importantes empresas, de vice-diretores de ministérios da área econômica, bem como de membros natos: o Diretor-Geral do Conselho Privado, o Secretário do Conselho do Tesouro e o Presidente da Comissão da Função Pública. Durante os oito primeiros meses da implementação do programa, ocorreram oito intercâmbios de funcionários de quadros gerenciais.

## **6. Integração das políticas de mobilidade nos programas de aperfeiçoamento dos quadros gerenciais**

A formação e o aperfeiçoamento desempenham um papel importante para a manutenção de uma equipe de gestão forte e bem equilibrada e constituem um dos principais fatores que levaram à criação da categoria da gestão. Em seu estudo de 1986, o Auditor Geral observava, entre outras coisas, que a pouca atenção dada às carreiras dos subalternos da categoria da gestão pelos quadros superiores havia levado alguns a crer que ninguém cuidava dos interesses da categoria da gestão. Em consequência dessa observação, foi criado o Centro Canadense de Gestão. Ao anunciar a criação do Centro, o Conselho do Tesouro observou que o Governo considera, para poder assegurar a implementação eficiente e eficaz de seus programas públicos, ser seu dever o comprometimento a longo prazo com a promoção da excelência entre seus gestores. O governo reconheceu a necessidade de melhorar sensivelmente os programas de formação e de aperfeiçoamento dos quadros gerenciais e de atribuir uma importância maior à pesquisa em matéria de gestão.

A política atual relativa à formação e ao aperfeiçoamento dos membros da categoria da gestão cobre três elementos:

a) os membros da categoria da gestão devem seguir cursos de orientação em matéria de gestão (no novo Centro, a partir do fim de 1988), cada vez que ascendam num novo nível de gestão;

b) os gestores devem receber, conforme a necessidade, informações suplementares ou formação contínua, em especial nos campos da gestão financeira e da gestão de recursos humanos;

c) o aperfeiçoamento pode ser assegurado graças a licenças sabáticas, licenças para aperfeiçoamento de funcionários de nível executivo e intercâmbios.

O terceiro elemento da política relativo à formação e ao aperfeiçoamento dos membros da categoria da gestão, enunciado acima, compreende diversos programas que visam assegurar a mobilidade horizontal dos quadros gerenciais. Teoricamente, esses programas permitem, ao mesmo tempo, que os gestores adquiram competências e participem de lotações de aperfeiçoamento enriquecedoras. No entanto, constatou-se na prática que os gestores que participam desses programas freqüentemente têm dificuldades em reintegrar-se. Parece também que as licenças sabáticas ou de aperfeiçoamento para membros dos quadros gerenciais, por outras razões que não a pesquisa científica, são desencorajadas.

A Licença para Aperfeiçoamento dos Quadros Gerenciais (*CPC — Congé de Perfectionnement des Cadres*) foi aprovada pelo Conselho do Tesouro em 1971 e foi revisada de maneira considerável em 1978, de modo a favorecer a formação dos empregos ligados às necessidades operacionais e de recursos humanos. A política atual e o programa de CPC a ela ligado foram concebidos de modo a oferecer certas atividades de formação não habituais, que não sejam previstas por nenhuma outra política de formação: realizar pesquisa numa universidade ou num instituto; ministrar cursos num estabelecimento de ensino, ou trabalhar com empresas, com governos provinciais, municipais ou estrangeiros, ou com organismos internacionais. Como o Conselho do Tesouro autoriza essas licenças individualmente, pode-se esperar que sua utilização seja muito limitada. A licença para aperfeiçoamento dos quadros gerenciais não constitui um direito dos funcionários, e não é um programa de licença sabática.

O programa de licenças de aperfeiçoamento dos quadros gerenciais se aplica somente aos membros do grupo da direção. Pode-se aprovar uma licença com vencimentos para períodos que podem chegar até a um ano, e fornecer aos participantes uma garantia escrita de emprego, quando de seu retorno da referida licença. Os ministérios devem fornecer o tempo de serviço a cada um dos participantes e obter a autorização correspondente a cada um dos membros do conjunto da direção.

A mobilidade em nível internacional é implementada pelo Escritório para os Programas Internacionais, que faz parte da Comissão da Função Pública e colabora com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, para aumentar o número de canadenses que ocupam cargos junto às secretarias de organismos internacionais e para melhorar o seu nível. Esse Escritório também coordena as lotações temporárias de funcionários canadenses que estejam servindo junto a governos estrangeiros e vice-versa. Durante 1987, 13 funcionários canadenses aceitaram lotações junto a governos estrangeiros, e a função pública federal recebeu 11 pessoas de países estrangeiros.

## 7. Igualdade de oportunidades

Ao administrar a categoria da gestão, o governo certifica-se de que os altos funcionários sejam amplamente representativos da sociedade canadense. Esta preocupação assegura uma representação adequada das mulheres e dos francófonos, e, mais recentemente, quis levar-se em conta outros grupos da sociedade, mais precisamente os membros das minorias, as pessoas que sofrem de deficiências e os autóctones. Em razão disso, o governo melhorou as perspectivas de mobilidade dos grupos que ainda não estão representados de maneira proporcional.

Em 1985, o Conselho do Tesouro estabeleceu em 12%, para o conjunto da Administração Federal, o nível de participação das mulheres dentro da categoria da gestão. Esta proporção de 476 cargos deveria ser atingida em 1988, mas, na realidade, ela foi ultrapassada (514), e o número de mulheres na categoria deverá ser de 618 daqui até 1991.<sup>2</sup> Também foram estabelecidas proporções para 1991 por categoria profissional, para os três outros grupos designados (as minorias, as pessoas que sofrem de deficiências físicas e os autóctones). Foi muito difícil verificar até que ponto se obteve sucesso na integração dos outros grupos-alvo na categoria da gestão. Devido ao respeito para com a lei e para com o direito de cada cidadão a sua privacidade, o governo do Canadá teve de recorrer, para identificar essas pessoas, a métodos baseados essencialmente na declaração voluntária por parte do funcionário ou do postulante a função. Como uma boa parte dos que aparentemente poderiam ser enquadrados numa daquelas categorias conscientemente decidem não se apresentar, a validade das estatísticas é questionável.

As políticas canadenses em matéria de línguas oficiais têm implicações sobre a mobilidade e acarretam um esforço para assegurar uma justa representação dos francófonos na categoria da gestão, exigindo que os membros da categoria aperfeiçoem seus conhecimentos lingüísticos se for necessário.

## 8. Recrutamento externo da equipe de gestão

Um elemento para assegurar o sucesso do revigoramento da categoria da gestão é o conceito de injetar “sangue novo”. Este modo de agir tem dois efeitos: em primeiro lugar, permite introduzir-se entre os tomadores de decisão pessoas com vasta experiência fora da função pública, e, ao pinçar nos grupos-alvo pessoas muito competentes, este *modus operandi* garante que a ótica destes grupos seja levada em conta no momento da tomada de decisões, em matéria de política. De todas as pessoas que entram todos os

anos para a categoria da gestão, pouco mais de 15% provêm diretamente de fora da administração pública. Essas pessoas passam pelo Escritório de Recrutamento Externo da Comissão da Função Pública. As principais fontes de recrutamento são os demais níveis de governo, o setor privado e as empresas do Estado. Entre outras fontes não negligenciáveis contam-se os estabelecimentos de ensino, as Forças Armadas e a Polícia Real do Canadá.

## **9. Outras licenças de aperfeiçoamento**

Entre outros meios de adquirir uma mobilidade horizontal, o pessoal superior pode pedir uma licença sem vencimentos para fins de estudo e de aperfeiçoamento. Independentemente de o ministério pagar ou não ao funcionário que se beneficia de uma licença desse tipo, uma alocação à guisa de salário (uma bolsa ou algo semelhante), o tempo de serviço não é retirado de seu salário. O Conselho do Tesouro, na sua qualidade de empregador, esforça-se assim para que, ao retornar de uma licença autorizada sem vencimentos, o funcionário tenha uma situação clara e sem equívocos. A licença autoriza o funcionário a ausentar-se de seu trabalho. Um funcionário que obtenha uma licença sem vencimentos, pelo período que seja, permanece funcionário, e, ao término de sua ausência aprovada, deve reintegrar-se a um cargo e retornar ao trabalho. Apesar de seu nome, a licença sem vencimentos acarreta custos para o governo. Na maior parte dos casos, o período de licença entra no cálculo do tempo de serviço, o que tem repercussões sobre a indenização por demissão, sobre os créditos de férias anuais acumulados, quando o funcionário está trabalhando e sobre certos direitos que lhe permitem continuar contribuindo com os regimes de previdência. Conseqüentemente, quando é possível utilizar os poderes discricionários, o empregador concede normalmente uma licença sem vencimentos, ainda mais se disto ele tirar alguma vantagem, por exemplo, se os cargos ocupados pelos funcionários canadenses junto a organismos internacionais representam interesses para o Canadá.

Na metade de 1988, a Presidente do Conselho do Tesouro anunciou, como decorrência de modificações introduzidas na regulamentação do imposto sobre a renda, a implementação, ministério por ministério, de uma licença auto-financiada, a fim de permitir o escalonamento da renda sobre períodos intermitentes e prolongados de licença sem vencimentos. Graças a essa opção, os funcionários podem receber, por exemplo, quatro quintos de seus vencimentos normais durante quatro anos, retendo-se o outro quinto como garantia fiduciária. Eles podem então ausentar-se durante o quinto ano, sabendo que dispõe de uma renda para seu sustento, correspondente a quatro quintos de seu salário normal.

## **10. Mobilidade geográfica no Canadá**

No que diz respeito à mobilidade geográfica de sua equipe de gestão, o Canadá passa pelas mesmas dificuldades que outros países, em matéria de reinstalações (remoções, transferências) a pequenas distâncias com fins de promoção. Os problemas são magnificados pela imensidão do país. Por outro lado, o problema mais grave é a interrupção da carreira do cônjuge, problema para o qual o Canadá encontrou pelo menos um elemento de solução. Quando um funcionário deve ser removido para outra cidade e quando seu cônjuge também é funcionário (o que é bastante freqüente entre funcionários lotados em Ottawa), o cônjuge pode solicitar uma licença para tratar de interesses familiares. Trata-se de uma licença sem vencimentos com a duração máxima de cinco anos, ou um pouco mais, se as circunstâncias o justificarem. O mais importante é que o funcionário se beneficia de uma prioridade, ocupando na cidade de destino qualquer cargo vago na função pública, para o qual ele ou ela seja qualificado/a. Esta disposição não se aplica somente aos membros da categoria da gestão: ela aplica-se a todos os funcionários. Disposições específicas foram tomadas para resolver os problemas ligados à mobilidade entre regiões anglófonas e francófonas.

## **11. Saída da equipe de gestão**

Quanto às saídas da equipe, os diretores têm poderes (que podem delegar) para aprovar e dispor de todas as saídas, salvo as demissões por incompetência, por incapacidade ou em razão de atividade política, que são da competência da Comissão da Função Pública. O emprego não termina necessariamente aos 65 anos, mesmo porque ele não poderia ser interrompido somente em razão da idade. Entre 1984 e 1987, a categoria da gestão era de 5.7, 9.4, 9.3 e de 4.6% respectivamente. As taxas de saída mais altas que se registraram em 1985 e em 1986 estão ligadas à implementação de políticas governamentais, que visavam atenuar os efeitos da redução dos efetivos de pessoal. Estabeleceu-se um programa de incentivo da saída voluntária por meio de aposentadoria, por um período limitado, a fim de estimular altos funcionários e gestores superiores a anteciparem suas aposentadorias. Esse programa também permitia reduzir-se as medidas de lotação e o custo das despesas salariais, melhorando ao mesmo tempo as oportunidades de promoção dos funcionários mais jovens. Uma política modificada sobre as saídas



da categoria da gestão, publicada em 1986, facilita os trâmites para terminar o emprego de altos funcionários e de gestores superiores. Em 1987, de 207 pessoas que saíram da categoria, 11 haviam aposentado e 67 haviam pedido demissão, enquanto que para as demais 28, tratava-se de outros motivos: morte, anulação da nomeação, rejeição durante estágio, fim de emprego por prazo determinado ou liberação.

## Notas

- <sup>1</sup> A categoria da gestão compreende 6 níveis: quadros de direção, níveis 1 a 5 (E - 1 a E - 5) e o nível de gestão superior (SM). O nível mais alto é o E - 5. Acima da categoria da gestão, estão os vice-ministros e os dirigentes nomeados pelo Conselho do Governo — os quais são os vice-diretores dos principais ministérios e organismos. No fim do exercício 1987-1988, contava-se com 125 pessoas neste grupo.
- <sup>2</sup> Nota do Revisor: Lembramos de que o presente texto foi publicado em 1990, por esse motivo, refere-se a 1991 como tempo futuro.



*Texto VI*

Aspectos da política de pessoal  
na função pública japonesa

*Sachiko Ikari*

Sachiko Ikari é alta funcionária do governo japonês. Este estudo foi preparado quando estagiava no Serviço de Cooperação Técnica da OCDE.

## **1. Introdução**

Embora em expansão, o setor público permanece bem menor no Japão do que nos outros países membros. No momento, os agentes que trabalham em tempo integral nas administrações centrais, tanto os regulares quanto os especiais, são cerca de 1.180.000, dos quais 850.000 na primeira categoria (destes 510.000 são funcionários dos ministérios e estabelecimentos públicos, e os outros são empregados de empresas públicas, tais como o correio e os serviços florestais). Os agentes especiais compreendem o pessoal dos ministérios, dos tribunais, os membros das Forças Armadas etc. As administrações locais empregam cerca de 3.230.000 pessoas. No total, o setor público, no nível central e local, representa cerca de 8% do emprego civil.

As condições de emprego no setor público japonês são semelhantes às daquelas do setor privado. Ambas apresentam as seguintes características: emprego vitalício, ausência de recrutamento durante a carreira, mobilidade frequente, promoções internas, antigüidade, formação na função, uniformidade das condições de trabalho e ausência de convenções coletivas. Todos esses fatores têm incidências importantes sobre a flexibilidade da gestão do pessoal.

### **1.1. Recrutamento**

Os agentes são recrutados por concurso, diretamente à saída da escola ou da universidade, e, com exceção de um período de mobilidade externa no início da carreira, permanecem, na maior parte dos casos, no mesmo ministério, até chegarem à idade da aposentadoria, estabelecida em 60 anos desde 1985. Há também uma aposentadoria antecipada. Em 1986, as administrações centrais recrutaram cerca de 36 mil agentes, enquanto que 41 mil as abandonaram, dos quais um terço tinha 55 a 59 anos de idade. Cerca de sete mil chegaram à idade da aposentadoria. Diante do pequeno número de agentes que deixaram a função pública, cabe prever a sua futura composição e fazer frente a quaisquer eventuais excedentes, não por meio de dispensas, mas por meio de um recrutamento menor. Os setores público e privado só entram em concorrência por ocasião do recrutamento dos jovens, devido ao sistema de emprego vitalício, e os pequenos salários no setor público tornam difícil o recrutamento de especialistas.

### **1.2. O desenrolar da carreira**

O novo pessoal recrutado é classificado com precisão em categorias, de acordo com seus resultados nos exames de entrada. Os graus mais altos (A) são destinados aos cargos de direção, enquanto que os graus B e C preenchem os cargos dos quadros gerenciais médios. Dentro de uma categoria

determinada, a antigüidade desempenha um papel importante na evolução da carreira. Na categoria A, sobretudo, o recrutamento, a formação e a evolução da carreira (por exemplo, a mobilidade e a promoção) destinam-se a produzir administradores generalistas. A formação na função, reforçada por uma mobilidade freqüente dentro do ministério, é considerada mais importante que uma instrução formal e uma compreensão geral das competências dos especialistas.

Todos os membros de um determinado grupo de funcionários da categoria A progridem inicialmente no mesmo ritmo até o grau de chefe adjunto de divisão. Posteriormente, suas promoções são determinadas pelo mérito e pela personalidade. Aqueles que não são promovidos ficam no mesmo grau, mudando de serviço. Em razão da pressão exercida pelos agentes mais jovens à espera de promoção, um mesmo titular só pode ocupar o posto mais alto, o de “vice-ministro administrativo”, durante um breve período, geralmente no máximo dois anos. Quando um funcionário chega a esse nível, todos os seus colegas de turma e todos aqueles que entraram no ministério antes dele devem pedir demissão. Segundo a prática habitual, um alto funcionário recentemente nomeado encontrará para seus colegas um emprego numa empresa pública ou privada.

Em nível interministerial funcionam cursos correspondentes a cada categoria, destinados aos agentes do nível A. Esses cursos, aos quais assistem por vezes estagiários provenientes do setor privado ou do exterior, ocorrem em quatro níveis: novos recrutas, chefes de seção, chefes adjuntos de divisão e chefes de divisão. Embora todos os novos recrutas deles participem, a taxa de participação diminui à medida que se sobe na hierarquia.

Não há planos de carreira determinados para os agentes dos níveis B e C, destinados ambos a tornarem-se quadros gerenciais médios, ainda que tenham sido recrutados em níveis diferentes da escala de salários. No entanto, desde 1980, há um curso especial de formação que pode receber 50 participantes por ano, destinado a preparar agentes promissores dos níveis B e C, para o cargo de chefe adjunto de divisão. Não há ano sabático.

### **1.3. Os feudos**

O sentimento dos agentes de pertencer a seu ministério, por vezes criticado como expressão de um “feudalismo”, é reforçado pelo sistema de emprego vitalício. Cada ministério luta freqüentemente com tenacidade para defender as suas prerrogativas, e se esforça por definir os problemas de maneira a favorecer a ampliação de suas próprias responsabilidades. Por outro lado, os japoneses atribuem grande importância à concertação e ao consenso. Os serviços tendem a organizar consultas intermináveis e, se através delas não se pode chegar a um acordo geral, não é fácil afastar-se do *status quo*.

#### **1.4. Condições de trabalho e relações profissionais**

Cerca de 60% dos funcionários são membros de um sindicato, mas as convenções coletivas e o direito de greve lhes são proibidos. Os princípios básicos relativos às remunerações e às condições de trabalho são previstos pelo direito da função pública, semelhante ao direito civil e ao direito comercial. As modificações desse tipo de lei são amiúde consideradas indesejáveis, e as revisões pressupõem fortes apoios políticos.

A lei sobre a função pública determina que as condições de trabalho dos funcionários devam conformar-se àquelas que existem em geral no setor privado. A Administração Nacional do Pessoal (NPA), que constitui o serviço central do pessoal da função pública, realiza anualmente uma investigação nos setores público e privado. As remunerações são comparadas, assim como as condições de trabalho, a duração do trabalho, as férias e feriados pagos. Os resultados e as recomendações que disso decorrem são submetidos à Dieta e ao Gabinete de Ministros. Essa investigação é conduzida junto a uma amostragem ampla de empresas que empregam mais de 100 assalariados em regime de tempo integral, exceto os setores agrícola, florestal e pesqueiro. No que diz respeito às remunerações, calcula-se, a partir dos resultados obtidos, uma média ponderada, geralmente inferior ao nível observado nas grandes empresas. Quanto às demais condições de emprego, a sua adoção será ou não recomendada pelo setor público, segundo sejam mais ou menos difundidas. Conseqüentemente, novas disposições tomadas pelas empresas ou por ramos determinados não podem ser imediatamente estendidas ao setor público, que não pode, por seu turno, disso tomar a iniciativa. A lei sobre a função pública especifica que novas medidas só podem ser aplicadas, se elas já existirem no setor privado. A política de pessoal no setor público tende, portanto, a só evoluir lentamente.

Em vista disso, a flexibilidade limita-se, no setor público, a uma forte mobilidade do pessoal muito qualificado e à nova regulamentação instaurada para os especialistas, que se examinará pormenorizadamente a seguir. Em outros aspectos, o sistema japonês é bastante rígido.

#### **1.5. As formas de flexibilidade**

Há pouco entusiasmo dentro da função pública em incentivar uma reforma do sistema de gestão de pessoal. De acordo com uma pesquisa de opinião conduzida junto a novos funcionários, a sua principal motivação é servir o interesse público. As condições de emprego e as perspectivas de carreira não são preocupações prioritárias.

Os círculos de qualidade, que desempenham um papel vital no setor privado e que suscitaram um grande interesse no exterior, não existem no setor público.

Uma política de pessoal mais flexível para o setor público não goza de modo algum de apoios políticos. As questões que dizem respeito aos funcionários não interessam aos eleitores, e a maior parte dos políticos só lhes dedica atenção marginal. Além disso, os poderes públicos têm como usuários principais não os indivíduos, mas as indústrias, que só se preocupam com as ações conduzidas, com a organização administrativa e com as conseqüências, como a regulamentação, na medida em que essas as afetem diretamente.

Um programa de modernização da função pública, conhecido pelo nome de “reforma administrativa”, está em curso desde 1981, e a comissão responsável publicou em 1982 um relatório que não tem valor obrigatório. As suas sugestões relativas à gestão do pessoal da função pública são as seguintes: enfraquecer os “feudos” ministeriais, reforçar a formação interministerial dos quadros de gestão, proceder a recrutamentos com vistas a carreiras, melhorar a situação dos especialistas, favorecer o mérito, instaurar a participação dos agentes na gestão do pessoal e promover horários flexíveis. Foram tomadas algumas medidas em matéria de controle das despesas e dos efetivos, de reforço da coesão governamental, de desregulamentação e de descentralização. Essas medidas atendem à forte necessidade política de compressão do déficit orçamentário e à pressão exercida pelos parceiros comerciais do Japão, no sentido de uma maior abertura do mercado. No entanto, a gestão do pessoal não passou por nenhuma mudança notável, exceto no que diz respeito aos especialistas.

Devido à evolução demográfica e à elevação do nível geral de instrução, a função pública começa a compreender uma proporção muito grande de agentes idosos e instruídos, o que faz inchar as despesas de pessoal e provoca a apatia dos jovens funcionários, cujas possibilidades de promoção se vêem restringidas. Há também problemas de falta de adaptação dos recursos humanos aos novos campos de ação dos poderes públicos. A passagem de uma estrutura econômica baseada na indústria para uma economia de serviços, a interdependência e a multipolaridade crescentes da economia mundial bem como a multiplicação das possibilidades tecnológicas têm importantes repercussões sobre as prioridades dos poderes públicos, enquanto que as estruturas existentes não permitem a redistribuição do pessoal da função pública. Esses problemas podem, em alguma medida, ser resolvidos através da formação e de um aumento da mobilidade. Isso também exige flexibilidade no recrutamento e nas condições de trabalho, embora no momento essas disposições sejam difíceis de se conciliar com as tradições e a mentalidade da função pública.

## **2. Responsabilidade em matéria de gestão de pessoal**

### **2.1. O serviço central do pessoal e os ministérios**

A NPA, serviço central do pessoal, é um organismo muito independente, ligado ao gabinete de ministros, e goza, a título excepcional, de um direito de comunicação direta com a Dieta. Tem a função de determinar as remunerações e as condições de trabalho e de organizar concursos de recrutamento. A aposentadoria, as dispensas, a segurança do trabalho, a formação interministerial, o exame das infrações e a aprovação do emprego a ser ocupado no setor privado depois da aposentadoria também são de sua competência.

Os ministérios são responsáveis essencialmente tanto pela seleção de seus agentes entre os candidatos aprovados nos concursos da NPA, quanto da evolução de suas carreiras: mobilidade, promoção e formação interna. A NPA realiza, sem anúncio prévio, inspeções ligadas a remuneração, horários de trabalho, feriados, férias e licenças e a segurança dentro dos ministérios. Esses últimos devem submeter igualmente à NPA um relatório anual sobre os efetivos recrutados e aposentados, o nível das remunerações e da formação. O primeiro-ministro tem competência para tratar as questões de controle dos efetivos, da eficiência, do bem-estar e da disciplina, exceto para aquelas que são da competência da NPA. O secretariado do primeiro-ministro é garantido pelo serviço de pessoal da agência de gestão e coordenação.

A NPA organiza anualmente uma reunião em nível superior com os ministérios e os estabelecimentos públicos, para debater questões em matéria de gestão de pessoal. Em certos casos, cria grupos de estudos correspondentes a interesses comuns dos ministérios e dos estabelecimentos nesse campo. Ela organiza ocasionalmente reuniões com representantes do setor privado e do mundo acadêmico, para conhecer a sua opinião sobre o setor público.

### **2.2. Divisão do pessoal e chefias**

Nos ministérios e nos estabelecimentos públicos, a divisão de pessoal exerce uma grande influência. Os agentes são lotados após discussões entre seu chefe e aquele da divisão interessada. O cargo de chefe da divisão de pessoal é considerado um dos mais importantes e prestigiosos, um degrau para uma eventual promoção ao topo da hierarquia. Os chefes de serviço têm tendência a dirigir-se à divisão de pessoal para assuntos relativos à gestão dos agentes. Não se tentou ainda delegar a responsabilidade por essa gestão aos chefes de serviço.

### 3. A flexibilidade existente na função pública

Embora a gestão do pessoal na função pública seja relativamente rígida, existe uma flexibilidade em dois campos importantes: a mobilidade e as disposições que dizem respeito aos especialistas.

A mobilidade dos agentes de nível A, formados em universidades e recrutados como estagiários, é relativamente grande. Todos eles mudam de cargo a cada dois ou três anos, permanecendo no mesmo grau funcional. Essa mobilidade, no início das carreiras, é considerada uma espécie de formação para os futuros dirigentes, de quem se espera serem generalistas. Eles são lotados durante vários anos em diversos serviços de seus ministérios. A etapa seguinte, que, no entanto, não se aplica a todos os agentes, consiste em passar alguns anos no exterior para conseguir um diploma universitário ou para preencher funções de estagiários em organismos internacionais. A seguir, um agente pode ser enviado para trabalhar em outros ministérios ou em estabelecimentos correlatos, ou passar alguns anos como dirigente numa repartição regional, se seu ministério a tiver. Geralmente, um pouco depois de completar 30 anos, tendo adquirido experiência tanto dentro da administração quanto fora dela, o funcionário está pronto para concorrer aos cargos mais altos de seu próprio ministério.

Nos níveis médios e superiores da hierarquia, a mobilidade interministerial é considerada um fator importante de coesão, especialmente à medida que novas tarefas da administração tendem a ultrapassar as fronteiras dos ministérios. Como a política é definida pelo “consenso de todos os interesses”, os intercâmbios de pessoal podem facilitar relações estreitas e úteis com os outros ministérios e estabelecimentos. No entanto, essa mobilidade é bem menos freqüente entre os altos funcionários do que entre os jovens. Dentro de um ministério, entretanto, os altos funcionários estão submetidos a uma freqüente rotação de cargos.

A mobilidade, todavia, não é obrigatória, nem constitui condição prévia para promoção, embora uma experiência diversificada possa representar uma vantagem. Certas disposições do estatuto de pessoal favorecem a mobilidade. Os ministérios e estabelecimentos públicos estão autorizados a transferir seus agentes entre os diferentes cargos pertencentes ao mesmo grau. A maior parte dos agentes do nível A é formada por pessoas graduadas em universidades de prestígio, e constitui um corpo homogêneo. As transferências de um ministério para outro podem ser organizadas com base em negociações bilaterais.

Por outro lado, os agentes dos níveis B ou C permanecem, em geral, na mesma repartição durante a maior parte de suas carreiras e exercem funções de especialistas, mais que de generalistas.



### **3.1. Mobilidade entre os setores público e privado**

Neste campo, os intercâmbios são bastante raros, o que se explica sobretudo em razão do estatuto especial da função pública. Ultimamente, no entanto, tornou-se possível que pesquisadores ocupem temporariamente cargos no setor privado, antes de retornar ao setor público, possibilidade que não se coloca para os administradores. Durante os períodos de crescimento econômico, altos funcionários ocupavam, muitas vezes, depois de sua aposentadoria, cargos de direção em empresas privadas. Esta possibilidade, no entanto, está reduzida hoje em dia, na medida em que a expansão econômica diminuiu sua velocidade e em que as empresas tendem a preencher os cargos de direção por meio de promoções internas.

Os assalariados do setor privado, principalmente os economistas, entram às vezes como estagiários no setor público, mas isso é raro. Durante esse período, essas pessoas são consideradas funcionários.

### **3.2. A flexibilidade para os pesquisadores**

Os laboratórios públicos de pesquisa científica ou tecnológica começam a ter dificuldades no recrutamento e na conservação de especialistas com mestrado ou doutorado. Os vencimentos nessas instituições são mais baixos do que no setor privado, a pesquisa é em geral menos dinâmica e os créditos são limitados. As vantagens decorrentes de uma invenção são compartilhadas entre os pesquisadores e as administrações públicas, os primeiros podendo registrar uma patente, que os segundos têm o direito de utilizar sem o pagamento de direitos autorais.

As perspectivas de promoção na função pública são piores para os pesquisadores do que para os administradores, pois a grade de salários dos primeiros só comporta um pequeno número de escalões. Os agentes passam mais tempo num mesmo cargo para chegar ao escalão acima. É necessário muito tempo para obter um cargo mais alto, que permita ter maiores responsabilidades. Não é fácil passar de uma carreira de pesquisador para uma carreira de administrador. Esta situação leva um número crescente de pesquisadores a deixar o setor público em busca de empresas de capital estrangeiro.

Para tentar deter esse êxodo de especialistas, adotou-se uma regulamentação especial em novembro de 1986, num momento em que os poderes públicos atribuíam grande importância ao progresso científico e tecnológico. Essa regulamentação suavizou as condições de trabalho, autorizou horários flexíveis e diversos tipos de licença para formação. A partir de então os pesquisadores têm a possibilidade de ser lotados em laboratórios

de empresas privadas. Pela primeira vez, alguns pesquisadores estrangeiros foram recrutados. No entanto, não houve qualquer modificação quanto à remuneração e às perspectivas de carreira dos cargos administrativos, inclusive os dos altos níveis da função pública.

#### **4. Conclusões**

As mudanças havidas fora da função pública no mercado de trabalho, ou em matéria de gestão de pessoal no setor privado, as pressões exercidas pelo exterior no sentido de uma maior abertura do mercado e as possibilidades tecnológicas são razões importantes para a melhoria da gestão de pessoal no setor público. A forte mobilidade, que permitiu até agora que se atendessem de maneira eficiente às necessidades dos poderes públicos, já não basta, sendo necessário um crescente aumento da flexibilidade em diversos campos. A nova regulamentação aplicável aos especialistas representa uma primeira etapa. Talvez seja o momento de considerar-se a instalação de disposições mais flexíveis, mesmo que seja necessário um esforço para encontrar métodos compatíveis com as tradições e as mentalidades.



*Texto VII*

A mobilidade nos altos níveis da  
função pública francesa

*Jean-Pierre Ronteix*

Jean-Pierre Ronteix é chefe do Setor de Movimentação de Pessoal no Conselho de Estado, França.

## 1. Introdução

A função pública francesa caracteriza-se pelo fato de seus membros estarem submetidos a um conjunto de disposições legislativas e regulamentares que se impõem ao agente: *o estatuto geral da função pública*. Ora, se a própria idéia de estatuto é associada à de fixação de regras, parece, sem dúvida, paradoxal querer buscar a mobilidade dentro da rigidez. No entanto, o paradoxo é apenas aparente. Tendo em vista a rigidez do quadro geral, tornou-se necessário prever um certo número de disposições, permitindo e mesmo facilitando a mobilidade dos agentes submetidos ao estatuto, ainda que fosse para adaptar-se à realidade, que, mesmo na administração, é feita de mudanças.

Convém notar que, desde 1983, a mobilidade dentro da função pública do Estado e dentro da função pública territorial constitui uma garantia fundamental da carreira dos funcionários franceses.

A mobilidade nos altos níveis da função pública pode adotar numerosas formas, como:

— dentro de um mesmo setor da administração pode haver mobilidade, e ainda dentro de um departamento ministerial ou entre um ministério e seus serviços externos (e vice-versa), o que implica uma mobilidade geográfica;<sup>1</sup>

— entre uma administração central do Estado e outra administração central;

— entre uma administração central e o setor para-público, composto de estabelecimentos públicos administrativos, de empresas de economia mista, de estabelecimentos públicos industriais ou comerciais e de empresas estatais ou estatizadas;

— entre a administração do Estado e a administração territorial, o que implica, a maioria das vezes, uma mobilidade geográfica;

— entre a administração central e o setor privado;

— entre a administração central e os organismos internacionais ou supranacionais;

— entre a administração central e os países em desenvolvimento.

Os altos níveis da função pública podem ser entendidos de diferentes maneiras, e a própria noção de funcionário pode ser muito variável. Para o público pouco informado, ela engloba qualquer pessoa remunerada a partir dos impostos pagos pelos contribuintes. Ao contrário, para alguns textos, ela engloba somente o pessoal civil do Estado colocado numa organização hierarquizada. Tomaremos aqui uma acepção média do termo e consideraremos que os funcionários sejam o pessoal civil (às vezes militar) dependente diretamente do Estado e que exerça uma função administrativa diretamente ligada à administração central.<sup>2</sup> Considerar-se-ão “altos” funcionários aqueles formados pela Escola Nacional de Administração, pela Escola Politécnica ou por uma das suas escolas de aplicação.<sup>3</sup>

Este estudo é necessariamente limitado. O presente documento não poderia ser o estudo técnico ou exaustivo das dificuldades estatutárias que limitam esta ou aquela forma de mobilidade. O objetivo é inicialmente expressar, da maneira mais sintética possível, em que medida a mobilidade, tal como considerada acima, é possível em função dos textos existentes. Trata-se, em seguida, de examinar uma forma especial de mobilidade que existe entre o setor público e o setor privado, e finalmente de tentar apreciar como a mobilidade é vista pelos principais interessados: os responsáveis administrativos e os altos funcionários.

## **2. A mobilidade vista nos textos legais**

O estatuto da função pública francesa previu, desde suas origens, disposições que permitem ao funcionário servir a outro setor da administração, que não aquele em que ele se origina como funcionário. Os textos mais recentes confirmaram e mesmo ampliaram essas possibilidades. Examinaremos em primeiro lugar os diferentes estatutos do funcionário em movimentação e dedicaremos elaboração especial a um caso específico, o caso dos administradores civis, cuja mobilidade é obrigatória.

### **2.1. O estatuto do funcionário em movimentação**

A situação normal de um funcionário na ativa é exercer efetivamente as funções de um dos cargos correspondentes ao grau de que é titular. Se essa possibilidade não estivesse aberta aos funcionários, a mobilidade evidentemente não poderia ser desempenhada senão num espaço restrito, exceto para os funcionários pertencentes aos corpos interministeriais.<sup>4</sup> Felizmente, os estatutos da função pública, que se sucederam, previram diversos dispositivos que permitem mobilidade aos funcionários. Ao oficializar a prática da colocação em disponibilidade (dentro do estatuto dos funcionários ativos), os textos atualmente aplicáveis completaram de forma útil as disposições anteriores; agora, quatro possibilidades são oferecidas a funcionários que busquem a mobilidade:

1) *a lotação fora de sede* permite aos funcionários serem lotados, mediante sua solicitação, fora de seu corpo de origem, no qual conservam, todavia, seus direitos à progressão funcional e à aposentadoria. Os funcionários nessa situação são remunerados pelo corpo em que efetivamente exercem suas funções. Este instituto tem duração variável, geralmente de cinco ou dez anos. O recurso à lotação fora de sede é muito difundido entre os

altos funcionários que tenham decidido servir em outra administração do Estado, num estabelecimento público, numa empresa estatal ou estatizada, num organismo internacional, ou ainda nos serviços de cooperação ultramarina; este também é o estatuto concedido aos funcionários que são eleitos para o Parlamento. Por outro lado, os novos estatutos da função pública permitem o uso deste instituto para passagens da função pública do Estado para a função pública territorial e vice-versa. Ao fim de um período de lotação fora da sede, o funcionário em questão pode solicitar a sua integração no corpo onde esteve servindo, ou a sua reintegração no seu corpo de origem, o que lhe é obrigatoriamente concedido.

2) *o estatuto extra-quadro* diz respeito a funcionários lotados fora de sede, em funções que não dão direito ao regime geral de aposentadoria, ou em funções junto a organismos internacionais que desejem servir além da duração da lotação fora de sede. O funcionário deixa então de ter direito à progressão funcional e à aposentadoria em seu corpo de origem, ao qual pode eventualmente reintegrar-se.

3) *a disponibilidade* (agregação) tem o efeito de colocar os funcionários fora de sua administração e de seu serviço de origem. Eles deixam, então, de beneficiar-se de seus direitos a progressão funcional e a aposentadoria, mas podem reintegrar-se a seu corpo de origem ao sair do período de disponibilidade. Os funcionários que se dirigem ao setor privado dispõem desse estatuto e devem escolher, ao cabo de um certo lapso de tempo, geralmente de três ou seis anos, seja abandonar a administração, seja retornar a seu corpo de origem. As condições que permitem a disponibilidade podem variar, segundo seja ela reconhecida ou não, como de interesse geral por parte da autoridade administrativa.

4) *a colocação em disponibilidade* praticada há cerca de 20 anos só foi oficializada em 1984. Os funcionários permanecem no seu corpo de origem, onde é considerado que ocupem uma função pela qual continuam a receber remuneração, mesmo que realizem seu trabalho em outro setor da administração. Decidida em caso de necessidade de serviço, a colocação em disponibilidade pode favorecer um setor da administração do Estado ou um estabelecimento público do Estado. Essa colocação em disponibilidade pode ajudar temporariamente um setor da administração ou um estabelecimento em fase de criação ou de extensão, que careça de funcionários de qualidade. Alguns entre eles estão dispostos a ir auxiliar o novo organismo em questão, mas sem perderem as vantagens, sobretudo financeiras, que lhes concede o setor da administração a que pertencem.

## **2.2. As medidas especiais nos altos níveis da função pública**

As quatro medidas descritas acima certamente não estão reservadas aos altos níveis da função pública do Estado, mas convêm especialmente às preocupações específicas dos altos funcionários que desejam mobilidade. Algumas medidas específicas dos altos níveis da função pública acrescentam-se, no entanto, a essas disposições gerais. Elas são tanto mais interessantes, pois permitem a introdução da mobilidade do setor privado para o setor público. Trata-se sucessivamente dos cargos de confiança, dos turnos externos e dos contratos.

### **2.2.1. Cargos de confiança**

Os empregos públicos mais importantes são deixados ao arbítrio e à discricção do governo, que pode, dentro de uma certa proporção (aparentemente jamais alcançada), nomear pessoas (e nesse nível certamente vale mais falar de personalidades) que não sejam funcionários. A nomeação de não-funcionários para esses empregos não acarreta que esses se tornem titulares de um corpo da administração ou de serviço, diferente do que ocorre no caso dos funcionários efetivos nomeados para esses cargos, aquelas personalidades são demissíveis pelo governo, que dispõe para esse fim da mesma liberdade de que dispõe para suas nomeações.

Sabendo-se que esses cargos são de *préfets*, de diretores de administração central, de delegados interministeriais ou ministeriais, de secretários-gerais, de embaixadores, compreende-se que a mobilidade nos altos níveis da função pública seja perfeitamente possível desde que a autoridade política a deseje de forma real e duradoura.<sup>5</sup>

### **2.2.2. Os turnos externos**

Para um dado número de cargos (em geral, três ou quatro, mas às vezes dez), preenchidos por progressão interna dos membros de um mesmo corpo burocrático, o governo pode nomear uma pessoa de fora. Para poder beneficiar-se deste instituto, com vistas à ocupação de cargos correspondentes aos graus mais altos, basta estar no gozo dos direitos civis e ter uma idade mínima. Por meio deste recurso, se o governo o deseja, pode introduzir de maneira regular pessoas oriundas de outros corpos nos mais altos níveis da função pública, assim como pessoas provenientes do setor privado. No momento, por exemplo, entre os membros do Conselho de Estado em serviço ordinário, há dois antigos banqueiros, dois antigos advogados, dois professores com o nível acadêmico da agregação e um cirurgião, que foram nomeados com base no sistema do turno externo.

Este instituto existia tradicionalmente na maior parte dos grandes corpos do Estado. Nos últimos anos, foi estendido aos ministros plenipotenciários (Relações Exteriores) e às inspetorias gerais dos diversos ministérios (lei de 13 de setembro de 1984, modificada pela lei de 23 de dezembro de 1986).

### **2.2.3. Os servidores contratados**

Neste caso a tendência é diferente, pois os governos sempre desejaram, pelo menos teoricamente, limitar o recurso a contratados. Certos governos quiseram proibir recentemente o recurso a pessoal contratado para a ocupação de funções permanentes do Estado.

Mas, embora não tenham sido adotadas medidas de efetivação para os contratados para funções de alto nível na função pública, parece que existe um consenso no sentido de manter-se a possibilidade de recrutar contratados para esses cargos. Isso vem evidentemente reforçar a mobilidade, na medida em que ela permite associar-se à direção de um setor da administração ou de um estabelecimento público pessoas que até então tenham feito suas carreiras no setor privado.

Há uma concordância generalizada quanto ao reconhecimento de que a informatização do conjunto de um ministério deve ser confiada a um especialista em computação de alto nível, recrutado mediante contrato, mesmo se dentro do ministério já houver funcionários peritos em informática. Da mesma forma, quando o Ministério da Cultura deseja contratar grandes artistas para ocupar certas funções, ele só o pode fazer em base contratual, a única maneira que permite atender às aspirações, freqüentemente legítimas, desses artistas em matéria de remuneração. Poder-se-ia encontrar situações comparáveis no Ministério da Defesa ou no Ministério dos Correios e das Telecomunicações e, de modo mais geral, em todos os setores da administração.

Esta prática, utilizada num campo ou em outro, poderia eventualmente ser multiplicada, mas este procedimento corre o risco de ser oneroso para as finanças públicas, e não é fácil estabelecer os limites para esse sistema de exceções. Deve-se, entretanto, reconhecer que se esses contratos forem renovados indefinidamente, o aspecto mobilidade tornar-se-á rapidamente secundário.

### **2.3. A mobilidade obrigatória**

No entanto, a mobilidade não existe na função pública francesa apenas porque os textos previram posições diversas para os funcionários, ou porque os cargos mais importantes sejam de confiança, podendo o governo nomear quem desejar para certas funções, ou finalmente porque institutos como os turnos externos ou os contratos venham complementar o dispositivo; há também uma mobilidade obrigatória.



Com a criação da Escola Nacional de Administração — ENA, afirmou-se a vontade de assegurar a mobilidade dos altos funcionários. Pode-se mesmo afirmar que a Escola Nacional de Administração foi em parte desejada por seus fundadores, para terminar com a compartimentação que existia antes da Segunda Guerra Mundial, entre os altos níveis da função pública de cada ministério ou de cada corpo funcional.

A Escola Nacional de Administração foi concebida por seus primeiros dirigentes como um aprendizado em mobilidade. Mobilidade geográfica através da organização de um estágio de cerca de um ano nas *préfectures*, mobilidade setorial através da organização de estágios de diversos meses em empresas industriais ou comerciais, e também, às vezes, no exterior. Mobilidade intelectual graças à variedade de matérias ensinadas, assim como graças aos contratos propostos. Não constitui exagero, portanto, dizer que a Escola Nacional de Administração é uma forma de aprendizado em matéria de mobilidade.

Esse aprendizado, contudo, era indubitavelmente insuficiente. Rapidamente as autoridades administrativas e políticas quiseram assegurar a mobilidade obrigatória dos funcionários da ativa. A própria criação de um corpo interministerial dos administradores civis, pessoal de chefia de alto nível da administração geral das administrações centrais, não pareceu ser suficiente. Receava-se, não sem razão, que o caráter interministerial permanecesse puramente teórico, e que cada ministro ou cada direção de pessoal se limitasse a administrar e utilizar os administradores civis que fossem lotados no seu respectivo ministério, ao sair da ENA.

A idéia da mobilidade obrigatória surgiu desse receio justificado. Organizada, inicialmente, através de um decreto de 26 de novembro de 1964, a mobilidade obrigatória é hoje regida por um decreto de 30 de junho de 1972. Este texto obriga os membros dos corpos recrutados através da Escola Nacional de Administração, assim como os administradores dos correios e das telecomunicações, a exercerem, após um mínimo de quatro anos de serviços efetivos em seu setor de administração de origem, atividades diferentes daquelas normalmente confiadas aos membros do corpo a que pertençam.

A duração dessa mobilidade obrigatória é de, no mínimo, dois anos e é suscetível de prorrogação. O retorno ao setor da administração de origem do funcionário é garantido, mesmo como excedente, se for necessário. O período de mobilidade obrigatória é a condição necessária para a obtenção de promoção ao grau de vice-diretor. Essa mobilidade obrigatória tornou-se, portanto, um elemento importante, tanto para o desenvolvimento das carreiras dos altos funcionários, quanto para a política de pessoal de cada ministério. Para um dado ano (no caso, 1986), figuravam 375 cargos na lista chamada prioritária, publicada no Diário Oficial, e esses cargos eram propostos aos jovens altos funcionários que deveriam cumprir seu período de mobilidade naquele momento.

Devido a seu caráter geral e obrigatório, devido a sua duração e ao retorno dos funcionários que passam pelo período de mobilidade a seu corpo funcional ou ministério de origem, essa forma de mobilidade permitiu uma verdadeira miscigenação da função pública. No entanto, a mobilidade obrigatória não inclui a mobilidade entre o setor privado e o setor público.

### **3. A mobilidade entre o setor público e o setor privado**

#### **3.1. A situação com relação aos textos legais**

Vimos que existiam textos legais permitindo a passagem de um setor para o outro.

A colocação em disponibilidade permite aos funcionários (e trata-se essencialmente de altos funcionários) trabalhar, geralmente de três a seis anos, no máximo, numa empresa privada, sem romper seus laços com a função pública e mantendo a possibilidade de a ela retornar. Os funcionários dispõem, assim, de uma cobertura, o que, de um modo geral, não é muito bem visto.

Bem mais que isso, a posição de lotação fora da sede permite que os funcionários trabalhem em estabelecimentos públicos e mesmo em empresas estatais. Levando-se em consideração a atual importância do setor público na França, é claro que esta possibilidade abre um vasto campo de atividade para os funcionários lotados fora da sede. O setor público compreende um setor competitivo, que é perfeitamente comparável ao setor privado. Mesmo se a Renault não é a Peugeot, as preocupações essenciais de seus executivos dirigentes são amplamente comuns, após recentes evoluções históricas. O limite atual entre o setor público e o setor privado na França é de tal sorte, após as citadas evoluções, no campo bancário e no campo dos seguros, que se pode facilmente entender que uma posição de lotação fora de sede seja altamente valorizada pelos funcionários que assim trabalham nas empresas públicas, e que estão diretamente ligadas ao setor competitivo.

Tratando-se da entrada de funcionários nas empresas privadas, o Artigo 175 - 1 do Código Penal proíbe, sob pena de prisão, qualquer funcionário encarregado da supervisão de uma empresa privada, ou que tenha feito negócios em nome do Estado com uma empresa privada, de entrar antes do decurso de cinco anos nessa empresa ou numa companhia financeiramente ligada à mesma. Esta disposição, se fosse aplicada de forma estrita, poderia constituir um sério obstáculo à mobilidade do setor público para o setor privado. Ela poderia impedir os engenheiros de armamentos de entrarem para empresas que trabalhassem para a defesa nacional, os engenheiros civis de dirigirem empresas que tivessem relações com o Ministério da

Infra-estrutura, os inspetores de finanças de ocuparem cargos de direção em bancos ou em companhias de seguros. Parece que esta disposição permanece mais como uma ameaça teórica do que como uma disposição efetivamente aplicada. É importante que uma certa deontologia seja respeitada, mas os casos em que se opõe um obstáculo real a um funcionário que deseje entrar numa dessas empresas não são muito numerosos.

Parece não existir texto equivalente que obstaculize penalmente a nomeação de um dirigente do setor privado para um cargo no setor público. É forçoso constatar, todavia, que o movimento do setor privado em direção aos altos níveis da função pública é incomparavelmente menos intenso.

Quando o Estado deseja utilizar os serviços de uma personalidade qualquer do setor privado, ele tem os meios jurídicos para fazê-lo, como já vimos: os cargos de confiança, os contratos e os turnos externos. Se a personalidade proveniente do setor privado, onde se supõe tenha obtido resultados significativos, os obtivesse também em suas atribuições na função pública, essa pessoa poderia permanecer a serviço do Estado até a idade de 65 anos, desde que, evidentemente, os governos sucessivos desejassem mantê-la nas mesmas funções, o que obviamente não é sistemático, levando-se em conta principalmente as alternâncias políticas que ocorrem com toda a naturalidade numa democracia. No entanto, as nomeações para turnos externos têm caráter definitivo.

Seja como for, graças a essas disposições, viu-se recentemente um dirigente sindical tornar-se *préfet*, vários jornalistas e dois industriais tornarem-se embaixadores, outro industrial ser escolhido como diretor-geral de um ministério, ou ainda advogados e um cirurgião tornarem-se membros do Conselho de Estado. Ademais, é freqüente ver delegados ministeriais ou interministeriais e altos comissários serem escolhidos no setor privado.

Tratando-se mais especificamente de pessoas recrutadas em regime de contratação, impõe-se uma certa prudência, e os sucessivos governos adotaram, quanto a este ponto específico, posições muito divergentes. No atual estado da legislação, o governo pode oferecer para os cargos mais altos contratos de três anos renováveis sem limitações. Certos ministérios recorrem tradicionalmente ao método dos contratos, seja por razões técnicas, no caso do Ministério da Defesa ou dos Correios e Telecomunicações, seja em razão da especialidade, no caso do Ministério da Cultura.

No entanto, mesmo se esses textos oferecessem possibilidades satisfatórias de transferência do setor privado para o setor público, o movimento só envolveria poucas pessoas. Convém então perguntar quanto às verdadeiras razões para a fraqueza desse movimento.

### **3.2. As razões que freiam o movimento privado-público**

Se não se pode afastar certos argumentos ligados aos textos (por exemplo, a constituição de direitos à aposentadoria para aqueles que venham passar somente uns anos no setor público), convém, no entanto, privilegiar três obstáculos que se devem considerar como mais importantes: um sistema de valores diferente, a organização atual da formação dos altos dirigentes na França e, finalmente, o aspecto pecuniário.

#### **3.2.1. Diferentes sistemas de valores**

Numerosos altos funcionários são, numa certa medida, responsáveis em matéria de gestão, porque colocam em prática a execução de políticas nacionais no campo social e intervenções do governo na economia. No entanto, as suas responsabilidades estão ligadas, na maior parte dos casos, ao exercício da soberania do Estado, e assim tendem a privilegiar muito freqüentemente a aplicação da regra de direito sobre a preocupação com a eficácia econômica. Certamente isso não significa que a preocupação com eficácia, rendimento, *management*, com a economia de meios seja colocada de lado pelos altos funcionários que têm de administrar a polícia, a justiça, a educação, o exército, a diplomacia. Fica claro, por outro lado, que os *managers* do setor privado têm primeiro de assegurar o desempenho da empresa pela qual são responsáveis, mesmo se têm a preocupação com o interesse geral, bem como o sentido das responsabilidades humanas e cívicas.

A dificuldade é dupla: certos altos funcionários se dão mal no setor privado, assim como há grandes *managers* que encontram dificuldades em ajustar-se às regras da gestão pública. Este limite, entretanto, parece perturbar mais o movimento do setor privado para o setor público, que o contrário, e se deve ao nível de formação dos quadros gerenciais dos dois setores.

#### **3.2.2. O sistema de formação dos altos quadros gerenciais**

A Escola Politécnica e mais recentemente a Escola Nacional de Administração foram fundadas para formar altos funcionários. No entanto, graças a circuitos bem organizados de transferências entre os setores privados e públicos, os seus diplomas tenderam a monopolizar as funções mais altas na indústria, no mundo bancário e, naturalmente, na administração. O resultado (ainda que existam, felizmente, exceções muito brilhantes e ilustres) foi promover entre os jovens, inclusive aqueles que não tivessem *a priori* o gosto pelo serviço do Estado, a idéia de que a melhor forma para chegar aos postos mais altos do setor público e do setor privado era

passar pelas escolas destinadas à formação de quadros dirigentes para o Estado. Não cabe, nessas condições, surpreender-se com o fato de que muitos sejam os altos funcionários que passam para o setor privado.

Ora, neste caso, não existe simetria. Um estudante que deseje ocupar um cargo de alta responsabilidade no setor público, não imagina que o melhor meio de se chegar a isso seja passando por uma escola de comércio, de gestão ou de “administração de empresas”, por mais ilustre que sejam tais escolas, mesmo se na entrada para a ENA, a cada ano, figurem antigos alunos de Escola de Altos Estudos Comerciais, que freqüentemente têm desempenho acadêmico brilhante.

### **3.2.3. O aspecto pecuniário**

É evidente que se ganha mais no setor privado do que no setor público. Isto é normal e justificado, mas também é evidente que a busca de uma renda alta está longe de ser a única motivação dos altos quadros dirigentes do país. Isto posto, é sempre fácil e agradável ver aumentar seus ingressos. Vê-los diminuir é sempre desagradável e, às vezes, inaceitável.

Com a discricção imposta nesse tipo de questão, creio ter entendido, contudo, que um alto funcionário em disponibilidade que se reintegra a seu corpo funcional de origem pode ter sua renda reduzida pela metade; um alto funcionário reintegrado depois de anos “fora do quadro” para assumir um cargo com promoção na administração pode perder 30% de sua remuneração anterior, enquanto que um funcionário reintegrado depois de um longo período de lotação com mudança de sede pode ter perda de até 45% de sua remuneração.

É evidentemente o mesmo fenômeno, sem dúvida ampliado, que ocorrerá para o caso de um alto executivo do setor privado que aceite vir servir o Estado. Isto explica sem dúvida, pelo menos parcialmente, que não haja uma forte pressão para nomear personalidades do setor privado para cargos de confiança. Esses cargos são classificados na tabela de indexação dos altos níveis da função pública, e a sua remuneração, portanto, não tem comparação com os altos cargos do setor privado.

Resta a fórmula do contrato, mas os sucessivos ministros das finanças sempre são reticentes — e com razão — com relação a fórmulas de exceção. Na França, para que o recrutamento de personalidades de primeira ordem do setor privado possa ser feito, é necessário, pois, que o primeiro-ministro, se não o Presidente da República, imponha a assinatura de contratos de remuneração de alto nível.

Para níveis de remuneração mais comuns, a atitude dos serviços orçamentários é mais favorável. Eles têm consciência de que o setor público necessita de certos “técnicos” provenientes do setor privado. Os serviços financeiros foram capazes de estabelecer algumas precauções que evitam os

descontroles financeiros excessivos. Esses serviços, aliás, estão bem conscientes de que a precariedade decorrente do sistema de contrato deve ser financeiramente compensada.

Um certo número de altos dirigentes da administração francesa preocupou-se ou se preocupa em aumentar a inserção de executivos do setor privado nas altas esferas da administração. Alguns desses executivos já são colocados temporariamente à disposição de um ministério ou outro, para a montagem de operações especialmente sofisticadas. A reflexão sobre esse assunto continua. Parece que o método experimental resulta ser o mais interessante. Poder-se-ia concluir um acordo sobre os intercâmbios de altos executivos, entendendo-se que o empregador de origem continuaria a remunerar o seu antigo “empregado”. Esses processos não são inconvenientes, sobretudo quando se trata de confiar funções de responsabilidade a esses agentes, mas tais acordos deveriam permitir o aumento dos intercâmbios entre o mundo privado e o público, para permitir-lhes melhor se entenderem, falarem a mesma língua.

#### **4. A mobilidade vista pelos interessados**

A mobilidade tornou-se um fenômeno tão geral e tão difundido nos altos níveis da função pública francesa, que cada um de seus membros tem, hoje em dia, uma opinião sobre a mesma. Interessar-nos-emos inicialmente pelo sentimento dos dirigentes dos altos níveis da função pública, antes de tentarmos medir como a mobilidade é percebida pelos altos funcionários.

##### **4.1. A opinião dos dirigentes**

Meu levantamento revelou julgamentos diversos entre os dirigentes atuais ou recentes. Todos, inicialmente, concordam que o Estado ganhou com o fato de que seus colaboradores de alta patente possam ter mobilidade ao longo de suas carreiras: abertura do espírito, experiência cruzada, compreensão dos problemas dos outros, conhecimento de outros tipos de relações ou de ambientes, menos especialização e a obrigação dos administradores de gerir seus recursos humanos. O caráter especialmente benéfico da mobilidade geográfica é freqüentemente realçado.

A maior parte de meus interlocutores preferiria que a mobilidade fosse nos dois sentidos, ida e volta. É claro que a administração de origem, ou a administração em geral, quando se trata de mobilidade para o setor privado, só se beneficia da experiência adquirida se houver o retorno. No entanto, raros

são os que estimam que só há boa mobilidade se isso acontecer. A maior parte dos chefes de pessoal vê no movimento sem regresso um risco a correr e tem consciência, aliás, do fato de que o retorno é tanto mais fácil, se aqueles que saem têm perspectivas de carreira, incentivando-os a voltar.

De qualquer forma, muitos pensam que o Estado tem grande interesse em que os dirigentes de empresas privadas sejam sensibilizados pelo interesse público, e falem a mesma linguagem que seus próprios dirigentes. O fato de que dirigentes do setor privado tenham saído dos altos níveis da função pública permite evidentemente preencher essa condição. Ademais, alguns, sobretudo entre os dirigentes de corpos funcionais muito estruturados e hierarquizados, afirmam que a mobilidade sem volta é necessária para uma boa gestão. Quando um corpo funcional não tem o número suficiente de cargos de fim de carreira, alguns prestam atenção até na qualidade daqueles que “saem”, preocupados, com toda a razão, em assegurar a influência do corpo funcional pelo qual são responsáveis.

Ao mesmo tempo em que sublinham o interesse que vêem na mobilidade dos altos funcionários, muitos de meus interlocutores manifestaram sua preocupação diante do eventual “turbilhão” que provoca, entre outras coisas, a mobilidade obrigatória ou desejada dos executivos de um serviço. Não é raro ver em menos de um ano as funções de chefia de um serviço inteiramente renovadas. Isso coloca então o problema da “memória” do serviço.

Alguns ministérios levantam a questão das falsas mobilidades obrigatórias, que não são senão maneiras de burlar o espírito, a letra dos textos aplicáveis. A lotação de um administrador civil na inspetoria geral de seu próprio ministério é dada como exemplo, mas parece que isso é um fenómeno completamente marginal, principalmente porque os próprios altos funcionários dão muito valor à mobilidade, conforme vamos ver.

#### **4.2. A opinião dos altos funcionários**

Embora os altos funcionários tenham opiniões diversas, todos eles dão muito valor à mobilidade. Eles têm, inicialmente, a mesma consciência que têm os diretores de pessoal do enriquecimento profissional que a mobilidade lhes proporciona, não apenas a mobilidade obrigatória, mas também uma mobilidade facultativa que eles podem organizar ou aproveitar, se ela se apresentar, e a mobilidade geográfica, quando o emprego do cônjuge ou a questão habitacional não é obstáculo.

Em alguns grandes corpos funcionais do Estado, a mobilidade funcional é uma tradição solidamente estabelecida, e explica sobretudo a influência desses corpos funcionais no Estado e mesmo sobre a sociedade francesa.

A mobilidade também é vista, principalmente entre os ex-alunos da Escola Nacional de Administração, como uma oportunidade para reorientar suas carreiras dentro da administração, ou eventualmente fora

da administração. Se a classificação na saída da Escola não permitiu a escolha do corpo funcional ou ministério a que se aspirava, a mobilidade, sobretudo a obrigatória, é um bom momento para integrar-se àquele corpo, ou pelo menos para ser lotado no ministério cobiçado. Se os primeiros anos da vida profissional na função pública não tiverem correspondido às expectativas do funcionário, as diversas formas de mobilidade lhe permitem ter experiências no setor estatizado, ou mesmo no setor privado, com a garantia de um retorno possível à administração, se aquela experiência nova revelar-se ainda menos positiva do que a primeira. Enfim, é claro que a existência perpétua das diversas formas de mobilidade é uma garantia importante para todos aqueles que não têm concebido sua passagem pela ENA ou pela Escola Politécnica e suas escolas de aplicação, como meio de fazer uma carreira a serviço do Estado, mas antes, como meio de adquirir uma etiqueta de prestígio.

Por todas estas razões, é compreensível que os altos funcionários e principalmente os mais jovens muito apreciem a manutenção das diversas formas de mobilidade.

Além disso, é surpreendente que os altos funcionários franceses mostrem pouca inclinação para sair das fronteiras do país, a despeito da existência de uma delegação para funcionários internacionais que se esforça em suscitar novas vocações. Pode-se considerar que não há senão de 200 a 300 altos funcionários franceses nos organismos internacionais. Parece não serem obstáculos jurídicos, mas questões financeiras ou talvez psicológicas que freem o movimento, além de que a questão do retorno é, em geral, bastante mal resolvida.

A despeito dessas reservas — que em última análise são modestas — pode-se afirmar que a mobilidade tornou-se uma prática difundida e apreciada nos altos níveis da função pública francesa.

## **5. Conclusões**

Convém perguntar no fim deste estudo quanto ao interesse da mobilidade no sistema francês. Para os próprios altos funcionários, o interesse é evidente. Retardar as escolhas definitivas no que diz respeito ao desenrolar da carreira, multiplicar as experiências profissionais, enriquecer a sua prática, conservar a chance de retornar a um cargo no serviço do Estado, todos esses são aspectos positivos e bem vistos pelos altos funcionários.

O balanço é também assim tão claro para o Estado como empregador desses altos funcionários? Ao fim do estudo foram assinalados certos inconvenientes: rotação muito rápida dos chefes de serviço e confusão entre o interesse geral e interesses particulares, que poderia ser inquietante.



No entanto, esses inconvenientes poderiam ser sensivelmente reduzidos, não somente por meio de uma gestão do pessoal mais preocupada, antes da concessão por parte da autoridade administradora de uma ou outra forma de mobilidade, com o interesse para o serviço, mas ainda por meio de um recurso mais freqüente à proibição estatutária ou penal de entrar numa empresa, cuja tutela tenha-se assegurado de uma maneira ou de outra, principalmente em certos casos especialmente contestáveis.

A despeito de tudo, esses inconvenientes parecem relativamente menores com referência às vantagens que o Estado francês extrai da mobilidade de seus altos funcionários: a abertura de espírito, a maior flexibilidade e uma visão mais sintética dos problemas parecem ser as principais vantagens desta prática. Essas vantagens são suficientemente consideráveis para que seja permissível fazer as observações que se seguem, sem parecer recolocar em questão o bom fundamento da prática generalizada da mobilidade.

Inicialmente, a administração do Estado necessita indubitavelmente de seus próprios peritos e especialistas em certos setores bem determinados. Ora, não se passa a ser o especialista incontestável de uma prática administrativa ou jurídica em poucos anos, e nenhuma autoridade do Estado, por mais alta que seja, saberia conferir essa qualidade por meio de uma simples nomeação. A independência de espírito que é necessária para ser reconhecido como um especialista por todos os parceiros econômicos, políticos e sociais do Estado não se adquire somente através da mistura dos gêneros. Certamente, isso só diz respeito talvez a alguns altos funcionários, mas para estes a mobilidade não apresenta as mesmas vantagens. Ela pode até mesmo, excepcionalmente, apresentar alguns inconvenientes. Ela deveria, então, ser reduzida a um mínimo, para aqueles que um dia venham a ser escolhidos como especialistas ou peritos.

Outra pergunta, que pode parecer mais provocativa: o Estado precisa de *managers*? A pergunta visa aqui o Estado em suas funções de soberania: justiça, polícia, moeda, defesa. Certamente, não é o caso de desenvolver-se aqui esta idéia. Podemos, no entanto, perguntar-nos se os critérios necessários para a implementação da soberania do Estado são os mesmos do *management* privado, e se as qualidades ou competências exigidas são idênticas.

E, aliás, é um paradoxo maior: a formação recebida pelos altos funcionários franceses é vista como de primeira qualidade, tanto na França como no exterior. A grande maioria das empresas privadas francesas recruta nos altos níveis da função pública os seus quadros dirigentes, até mesmo seus diretores-gerais. Ao mesmo tempo, os dirigentes políticos e administrativos franceses esforçam-se por introduzir métodos do setor privado na gestão pública, atraindo para ela, segundo a necessidade, os *managers* que se tenham provado eficientes no setor privado. É possível, nessas condições, perguntar se o Estado não teria maior lucro conservando alguns de seus altos funcionários

mais brilhantes, conforme necessário, outorgando-lhes um estatuto excepcional, um período de longa duração e um alto nível numa empresa que se considere ter desempenho especialmente eficiente na gestão de seus serviços.

Finalmente, o exame da mobilidade no alto funcionalismo público francês leva a pensar que a dimensão internacional não é, sem dúvida, levada suficientemente em consideração por parte dos altos funcionários e por parte dos próprios chefes de pessoal. Talvez seja difícil medir com precisão as conseqüências sobre os altos níveis da função pública francesa, quando da entrada em vigor da Lei Européia Única, a partir de 1º de janeiro de 1993. É certo, no entanto, que os funcionários franceses encontrar-se-ão em concorrência sob diversas formas, com seus homólogos do Mercado Comum. É incontestável que, quanto mais eles estiverem familiarizados com os métodos e os homens em questão, melhor a administração francesa fará frente aos desafios que lhe serão então lançados.

Assim, mais do que a busca de uma linguagem comum com o setor privado, a administração francesa, sem dúvida, precisa conhecer melhor a língua e os métodos de seus competidores. A mobilidade é um bom meio para chegar-se a isso, se for colocada prioritariamente a serviço desta causa. Fazer estas observações não retira evidentemente nada, nem a amplitude do movimento de mobilidade nos altos níveis da função pública francesa, nem o interesse que essa mobilidade representa, tanto para o Estado, quanto para os próprios altos funcionários. Isto permite somente que se dê as necessárias nuances ao julgamento especialmente positivo que se faz ao término deste estudo, sobre o fenômeno da mobilidade e sobre seus efeitos benéficos nos altos níveis da função pública francesa.

## Notas

- <sup>1</sup> Uma administração designa geralmente um ministério. Este pode incluir vários departamentos ministeriais (assim, por exemplo, o Ministério da Educação, da Juventude e do Desporto) e ser representado localmente por serviços externos.
- <sup>2</sup> Poder-se-ia ter incluído neste estudo os professores de universidade e os magistrados, mas essas duas categorias de pessoal parecem colocar problemas específicos, que mereceriam elaborações especiais impossíveis de serem tratadas aqui.
- <sup>3</sup> Os corpos funcionais da administração pública são compostos de funcionários que tenham recebido a mesma formação e/ou que têm uma missão semelhante. Os funcionários de um mesmo corpo estão submetidos ao mesmo estatuto, e sua progressão funcional faz-se dentro do corpo. Há corpos funcionais ministeriais especializados em certos campos específicos (corpo dos engenheiros civis) e também corpos interministeriais, como o corpo dos administradores civis ou o dos inspetores-gerais da administração.
- <sup>4</sup> Idem.
- <sup>5</sup> O *préfet* é o representante do governo central (nacional) junto a um departamento ou a uma região (*préfet de région*). Esse funcionário assegura a aplicação e o cumprimento das leis e regulamentos do Estado, dirige e coordena a ação dos serviços externos do Estado em sua circunscrição. Os delegados ministeriais são altos funcionários designados por um ministério ou por um grupo de ministérios (delegado interministerial) para representá-lo(s) numa função de autoridade ou à frente de um serviço, seja para a concepção, seja para a implementação de uma política.



*Texto VIII*

A gestão do pessoal excedente no  
*Senior Executive Service* da  
federação australiana

*Rosemary Oxe*

Rosemary Oxe é consultora *senior* e conselheira da Comissão da Função Pública, Austrália.

## 1. Introdução

A função pública australiana (*Australian Public Service* ou *APS*) contava, em dezembro de 1987, com 170.257 agentes recrutados. O Serviço dos Quadros Superiores (*SES — Senior Executive Service*) substituiu a Segunda Divisão (*Second Division*) no âmbito da reforma de conjunto, definida em 1983, no Livro Branco do governo australiano intitulado “*Reforming the Australian Public Service*” e posta em prática em outubro de 1984.

Um pouco antes da criação do *SES*, uma Unidade de Lotação de Quadros Superiores (*Senior Executive Staffing Unit — SESU*) foi instalada dentro do que era então o Conselho da Função Pública (*Public Service Board — PSB*), serviço central do pessoal. Essa unidade foi encarregada, por meio de sua Direção para o Aperfeiçoamento de Pessoal (*Staff Development Branch — SDB*), dos programas de evolução de carreira, e sua Direção para a Seleção e a Lotação (*Selection and Placement Branch — SPB*), em cooperação com os secretários-gerais dos ministérios, tornou-se responsável pelas promoções, nomeações e remoções dos agentes do *SES*. Mais recentemente, este serviço foi também encarregado da atribuição de notas a esses agentes (mais especificamente dentro da Comissão da Função Pública, e de maneira mais geral para o conjunto da administração). Atribuiu-se também ao serviço um papel mais importante nas negociações conduzidas com os ministérios, bem como nas funções de conselho, orientação e negociação relativas aos efetivos e aos problemas de pessoal.

O *SES* representa a categoria mais alta dos conselheiros e dos executivos, vindo imediatamente após os secretários-gerais de ministérios e ocupando cargos de assessoria de alto nível ou de direção nas divisões, serviços e escritórios que constituem a função pública. O *SES* compreende seis categorias de pessoal, cujos vencimentos brutos distribuíam-se em 1988 de 52.700 dólares australianos, para o nível 1, a 77.999 dólares australianos, para o nível 6. Até 30 de junho de 1988, o *SES* contava com 1.500 agentes, dos quais 121 do sexo feminino. Embora possam ser lotados em qualquer ponto do território nacional ou no exterior, a maioria serve na capital federal, Canberra (76%), seguida de Melbourne (7%) e de Sydney (6%).

No que diz respeito aos altos funcionários, as reformas instauradas pelos poderes públicos cobriam sobretudo os seguintes campos:

- ampliação do recrutamento por concursos, abertos também para candidatos de fora da função pública, sendo que a Comissão da Função Pública toma parte diretamente na seleção, na formação e na lotação do pessoal;
- cuidado maior na aquisição de competências em matéria de gestão;
- maior mobilidade para os altos funcionários em função das necessidades do serviço;

— o reconhecimento de uma maior flexibilidade para os chefes de serviço na lotação e no emprego de altos funcionários.

Para permitir que fossem levadas em conta as necessidades da administração em seu conjunto, a lei sobre a função pública repartiu a responsabilidade pela gestão dos efetivos do *SES* entre a Comissão da Função Pública (o antigo *PSB*) e os secretários-gerais dos ministérios. Somente o Comissário para a Função Pública (*Public Service Commissioner*) tem competência para nomear, promover ou destituir agentes.

De acordo com o Livro Branco de 1983, a *SESU* foi dotada das seguintes funções:

— manter em dia um registro centralizado das competências, qualificações e da experiência de todos os agentes do *SES* e, a título voluntário, daqueles que ocupassem um escalão imediatamente inferior;

— coordenar a implementação de um sistema apropriado de atribuição de notas aos agentes do *SES*;

— participar de (ou ser representada em) qualquer operação de seleção, a fim de garantir o respeito pelas normas superiores;

— administrar uma equipe de agentes suscetíveis de lotação em atividades de formação de curto prazo, permitindo assim atender necessidades urgentes;

— intervir, a título de consultoria, na remoção ou na aposentadoria de agentes do *SES*, cujo desempenho deixe a desejar;

— estabelecer programas de formação ou de mobilidade de pessoal destinados a favorecer a igualdade de oportunidades nos níveis mais elevados, a garantir a presença de um número suficiente de agentes competentes para satisfazer as necessidades da administração em seu conjunto, permitindo adequar suas lotações a essas necessidades.

Com exceção da última, todas essas funções são da competência da *SPB/SESU*, cujo outro serviço é o *SDB*. A equipe de agentes destinados a lotações temporárias não pôde ser criada, pois os créditos e os efetivos necessários não foram alocados ao *PSB*, nem foi nomeado qualquer agente do nível apropriado. A *SPB* tem menos de 20 agentes. Seu chefe (o comissário adjunto) é também o seu principal conselheiro executivo (*Senior Executive Adviser*), mas, embora esse funcionário deva prestar uma assistência pessoal a todos os agentes do *SES*, ele tem a missão principal de orientar e aconselhar aqueles que são excedentes, até a sua nova lotação ou a sua aposentadoria. Por razões de comodidade, designar-se-á a partir daqui como *SESU* somente a *SPB*.

Antes das eleições federais de 1987, havia 28 ministérios e muitos outros organismos menores, agrupados sob a tutela de 27 ministros. Entre 1984 e 1987, um certo número desses ministérios, depois de haver examinado

a estrutura de seus efetivos de alto nível, passou de um organograma correspondente aos níveis 1, 3 e 5 do *SES* a outro, correspondente aos níveis 2, 4 e 6. Esta reforma buscava realizar importantes economias nos vencimentos, permitindo que se tivesse funções menos numerosas e melhor remuneradas. Essas economias variavam de um setor da administração para outro, mas representavam, em média, cerca de 10% dos cargos e 7% da massa de vencimentos do *SES*. Uma vez adotado o novo organograma, os cargos que ele comportava foram abertos a concurso (para candidatos da função pública e de fora dela); os agentes que já trabalhavam também foram convidados a candidatar-se a esses novos cargos melhor remunerados. Alguns deles tiveram suas candidaturas recusadas, não somente em virtude de um número mais restrito de cargos, mas porque, em certos casos, foi dada a preferência a elementos de fora da função pública. As exclusões foram excepcionais e relativamente pouco numerosas. Até 30 de junho de 1987, 40 agentes do *SES* estavam em busca de uma nova lotação, procurando outra solução no âmbito do serviço público. Um ano depois, seis deles ainda não tinham lotação permanente.

## **2. A reforma administrativa de 1987**

Após as eleições federais de julho de 1987, o primeiro-ministro anunciou uma importante reorganização da função pública, que envolvia reagrupar os 28 ministérios em 16, dirigidos por 17 ministros que faziam parte do Gabinete, e 13 que dele não faziam parte. Não se tratará aqui da complexidade dessa reforma, que acarretou dentro da função pública muita confusão e perplexidade. O reagrupamento dos ministérios traduziu-se na supressão de cargos, em economias de escala realizadas sobretudo nos serviços administrativos (pessoal, finanças, etc.) e em outras medidas tomadas para aumentar a eficiência. O Estado abriu mão de algumas de suas funções, colocando à venda, por exemplo, o arsenal de Melbourne. Estima-se que essas medidas tenham permitido em um ano (após uma implementação escalonada) que se economizasse cerca de 3.000 cargos, dos quais 90 da área de competência do *SES*.

Um dos principais problemas que os agentes enfrentavam, tanto a título pessoal quanto como superiores hierárquicos, era a incerteza relativa à extensão e ao cronograma da extinção de cargos. Como o primeiro-ministro também tinha declarado que não haveria dispensas, essa garantia, conquanto desse segurança aos agentes, causou-lhes certa perplexidade, pois eles não viam qual seria sua situação no caso de seu cargo ser extinto. Convém sublinhar que a totalidade (ou pelo menos a maioria) dos agentes excedentes não podia ser acusada de incompetência ou de ineficiência; eram simplesmente vítimas das circunstâncias.

Três outros fatores contribuíram para essa incerteza. Em primeiro lugar, o *PSB* foi suprimido e substituído por uma Comissão da Função Pública (*Public Service Commission — PSC*), muito mais restrita. As funções de gestão de pessoal anteriormente exercidas pelo *PSB* estavam sendo transferidas para os ministérios, o que dava lugar a um período de transição. (Retomar-se-á posteriormente o papel desempenhado pela *SESU*, transferida do *PSB* para a *PSC*, sem ser praticamente tocada pela reforma administrativa). Em segundo lugar, houve numerosas modificações no nível dos ministros e dos secretários-gerais, e foi necessário um certo tempo para que as cúpulas da hierarquia se estabilizassem e abordassem os problemas surgidos com a reforma. Finalmente, esta ocorreu durante a sessão orçamentária do Parlamento, período de atividade intensa no nível da política, dos meios de informação e da ação dos poderes públicos, o que provocou tensões suplementares.

Embora esta mudança profunda tenha tido repercussões em todos os níveis da função pública, o presente estudo trata somente das dificuldades dos agentes do *SES* que estavam como excedentes, devido à reforma administrativa e à reorganização dos diversos ministérios.

### **3. A gestão dos agentes excedentes do *SES***

Tendo sido decidido desde o começo não proceder dispensas, o governo reforçou a sua posição (uma vez explicitadas as repercussões da reforma sobre o *SES*), desistindo de qualquer indenização especial por demissão, destinada a incentivar os agentes excedentes a abandonarem a função pública. Uma vez que a nova lotação e a aposentadoria dos agentes que não dependem do *SES* estão submetidas às disposições promulgadas pela Comissão Australiana de Arbitragem e Conciliação, os agentes do *SES* só têm suas prerrogativas definidas pela lei sobre a função pública. O Artigo 76R dessa lei, sempre em vigor, autoriza o Comissário para a Função Pública a propor uma indenização definida a qualquer agente que voluntariamente faça valer seus direitos à aposentadoria dentro de um prazo determinado, uma vez que considere que a administração não pode mais empregá-lo de forma razoável. Este agente é a partir de então considerado, para todos os fins práticos, como tendo sido aposentado *ex-officio*, o que lhe permite beneficiar-se de vantagens fiscais em função de sua indenização e de benefícios complementares de aposentadoria. A lei também prevê a remoção *ex-officio* de agentes do *SES* para cargos de nível inferior, ou a sua aposentadoria, desde que o Comissário para a Função Pública considere que a administração não pode empregá-lo de forma razoável.



Em setembro de 1987, o governo considerou que a aposentadoria nos termos do Artigo 76R devia constituir-se em uma última alternativa, e adotou os seguintes procedimentos para a gestão dos agentes excedentes do *SES*:

— Quando do preenchimento de vagas, os secretários-gerais devem dar prioridade à reclassificação dos agentes excedentes competentes, inclusive para um grau mais baixo.

— Antes de aceitar uma recomendação para promoção ou para nomeação apresentada por um secretário-geral, a Comissão da Função Pública deve verificar se uma remoção não serviria melhor ao interesse de uma boa gestão do serviço.

— Devido à recente reforma administrativa, a Comissão da Função Pública deve dar preferência à reclassificação de agentes excedentes, antes que se verifique a proposta de aposentadoria nos termos do Artigo 76R da lei sobre a função pública.

— A Comissão da Função Pública só pode propor uma saída depois de haver consultado o secretário-geral competente, bem como o comitê de funcionários encarregado de supervisionar a reclassificação dos agentes excedentes.

— O caso dos agentes excedentes do *SES*, antes das recentes medidas de reorganização, deve ser solucionado o mais rapidamente possível, e de preferência dando prioridade àqueles provocados pela reforma administrativa.

O comitê de funcionários acima referido foi criado pelo Governo para supervisionar a reclassificação dos agentes excedentes do *SES* em razão da reforma administrativa (há outro comitê encarregado dos demais agentes). Este comitê é presidido pelo Secretário-geral adjunto do Primeiro-Ministro e do Gabinete, e composto de representantes dos Ministérios das Finanças e das Relações Profissionais, bem como da *SESU*.

Ainda em setembro de 1987, o Comissário para a Função Pública dava a conhecer os seguintes fatos:

— A maior parte dos agentes do sexo feminino do *SES* que ocupavam cargos dos níveis 1 e 3 corriam o risco de sofrer de modo desproporcional os efeitos da reorganização dos ministérios. Os secretários-gerais deveriam mostrar-se sensíveis a essa situação e estar atentos para evitar qualquer ameaça à igualdade de oportunidades de emprego.

— Os secretários-gerais seriam os primeiros responsáveis pela reclassificação dos agentes do *SES*.

— Os secretários-gerais deveriam assegurar aos agentes uma função útil até sua reclassificação.

— Os secretários-gerais poderiam negociar com outros secretários-gerais a reclassificação temporária ou permanente dos agentes, os quais poderiam trabalhar em outro ministério, continuando a ser pagos por sua administração de origem.

— Os secretários-gerais podiam negociar com o Ministério das Finanças uma cobertura para os agentes que estivessem a dois anos ou mais da aposentadoria.

Os agentes excedentes deviam, por seu turno, fazer o máximo de esforço para encontrar uma nova lotação. Foi-lhes garantido o direito a uma entrevista, com vistas a qualquer vaga de cargo em seu nível, exceto se sua candidatura mostrasse claramente que não tinham a competência necessária. Por outro lado, a sua solicitação deveria ser aceita, desde que estivessem em condições de desenvolver as tarefas previstas.

Se não se beneficiassem da reclassificação num prazo razoável, eles eram incentivados a considerar a possibilidade de uma remoção para um cargo de nível mais baixo. Nesse caso, eles mantinham sua remuneração anterior por um período variável, em função de sua idade e de sua antigüidade. Esse período era de doze meses para os agentes de pelo menos 45 anos, ou com mais de 20 anos de antigüidade, e de seis meses para os demais. Como qualquer agente, eles podiam fazer valer seus direitos à aposentadoria, se tivessem atingido a idade mínima de 55 anos, ou pedir demissão a qualquer momento, sem estar cobertos pelas disposições do Artigo 76R.

A Comissão da Função Pública estava disposta a beneficiar um agente do SES com a indenização por demissão prevista no Artigo 76R, se esse reunisse as seguintes condições:

- estar sem função e não poder ser reclassificado no seu setor da administração dentro de um prazo razoável;
- não ter conseguido obter uma nova lotação e, segundo a opinião da Comissão, não poder ser reclassificado no seu nível dentro de um prazo razoável;
- não querer aceitar ser reclassificado num nível inferior;
- estar disposto a aposentar-se, beneficiando-se das disposições do Artigo 76R;
- assegurar, com a sua colocação em aposentadoria, uma vantagem econômica ao Estado federal.

Embora a aposentadoria voluntária nos termos do Artigo 76R parecesse uma escolha viável, ela só era utilizada, na verdade, como última alternativa, pois a despeito do caráter voluntário desse procedimento, a administração receava ver-se acusada de romper o compromisso assumido pelo Primeiro-ministro de não recorrer a dispensas.

A reforma administrativa de julho de 1987, marcante em termos de função pública, será utilizada como ponto de partida para as considerações que se seguem, embora nem todos os agentes excedentes do SES tenham sido afetados por essa reforma.

## 4. Os efeitos da reforma administrativa

Em janeiro de 1988, o *SES* tinha 153 agentes excedentes: 40 tinham-se aposentado nos termos do Artigo 76R, nove haviam feito valer seus direitos à aposentadoria em razão de sua idade, 24 haviam sido reclassificados, enquanto que 80 ainda estavam à espera de reclassificação, dos quais 18 por razões anteriores à reforma administrativa.

Como aumentavam as pressões a favor da reclassificação de agentes excedentes, os secretários-gerais consideraram que sua autoridade administrativa estava ameaçada. Em certos momentos surgia uma viva animosidade entre os setores da administração e a *PSC*, enquanto que certos agentes viam suas possibilidades de carreira limitadas pelo regime “preferencial” reservado a seus colegas excedentes. A fim de permitir a nomeação ou a promoção do candidato que tivesse a sua preferência, muitas comissões de seleção declaravam “não aptos” os agentes excedentes.

Houve razões para preocupação ao ver os agentes do sexo feminino do *SES* claramente desfavorecidos, 12% delas sendo excedentes, contra 9% entre seus colegas do sexo masculino. No entanto, a reclassificação das mulheres para cargos permanentes revelou-se mais fácil. Em junho de 1988, para 14 mulheres excedentes, sete (ou seja, 50%) tinham recebido uma lotação permanente, enquanto que uma (7%) havia-se aposentado, beneficiando-se de uma indenização. Das seis restantes, quatro eram consideradas casos difíceis. A título de comparação, dos 125 agentes do sexo masculino excedentes, 29 (23%) haviam sido reclassificados, 56 (45%) haviam-se beneficiado de uma indenização por demissão, enquanto que nove outros (7%) haviam-se aposentado por outros motivos. Diversas razões podem explicar este resultado. As mulheres, no conjunto, mais jovens do que os homens, haviam entrado mais recentemente no *SES* e eram consideradas como mais conformadas à prática e aos métodos atuais de gestão. A isso acrescentava-se a idéia, evidentemente subjetiva, de que para obter um cargo no *SES*, uma mulher devia ser muito mais competente do que um homem. Até 30 de junho de 1988, elas representavam 8% do *SES*, contra 7% em abril de 1987, 4,9% em dezembro de 1985 e 3,9% em dezembro de 1984.

Seis meses depois da reforma administrativa, vários aspectos da situação dos agentes do *SES* excedentes haviam-se definido: a organização de reclassificações temporárias ou permanentes constituía para a *SESU* uma carga de trabalho avassaladora; os agentes excedentes, cada vez mais desmoralizados, davam sinais crescentes de tensão física, afetiva e familiar, muitos deles recebendo cuidados médicos ou recorrendo a consultas psiquiátricas ou psicológicas; a *Australian Government Senior Officers Association* (Associação profissional dos altos funcionários australianos) protestava

contra o tratamento dispensado aos agentes excedentes; o moral estava baixo no conjunto do *SES*, e essa baixa começava a estender-se às categorias entre as quais os agentes eram recrutados. Os Secretários-gerais passavam por dificuldades crescentes para assegurar créditos e trabalho a seus agentes excedentes.

Um problema suplementar resultava do fato de que a maior parte dos agentes excedentes estava em Canberra (onde estão 76% dos cargos do *SES*). A capital federal só tem 220 mil habitantes e atividades industriais insignificantes, enquanto que os grandes centros de atividade econômica, e, portanto, de emprego, são Sydney, com 3,5 milhões de habitantes, e Melbourne, com 2,6 milhões. Embora muitos agentes excedentes em Canberra pudessem interessar ao setor privado, a diferença nos custos de habitação entre aquela cidade e Sydney ou Melbourne é tão grande que eles não podiam se dar o luxo de considerar uma mudança.

No começo de 1988, os ministérios, o comitê dos funcionários e a *SESU* estudaram oficiosamente a situação. Tornava-se evidente que a despeito de certas reorganizações ainda por ocorrer em razão da reforma administrativa, os efetivos excedentes, mesmo os menos importantes, continuariam a aparecer dentro do *SES*.

As altas instâncias do serviço preocupavam-se cada vez mais com os custos diretos e indiretos que eram acarretados por efetivos excedentes de tal magnitude; um grande setor da administração apelou a uma empresa de consultoria para ajudar a resolver os problemas colocados por agentes que iam tornar-se excedentes. Outras empresas, que haviam detectado esse novo resultado, tinham também entrado em contato com os setores da administração e com a *SESU* para oferecer-lhes seus serviços. A Associação profissional dos altos funcionários australianos, a fim de promulgar disposições que pudessem levar a uma modificação dos procedimentos mantidos, organizava uma reunião dirigida aos agentes excedentes do *SES* e àqueles que pensavam tornar-se excedentes. Na mesma época, tendo ocorrido mudanças de titulares nos escalões superiores da *PSC*, essa procedia a um novo exame da situação, tendo os novos membros a vantagem de não haver tomado parte na definição ou na implementação da política anterior.

Em abril de 1988, podia-se registrar duas séries de ações, levadas a efeito de forma concomitante nos dois meses subseqüentes, e que representavam um período de intensa atividade para a *SESU*. A primeira instalou um amplo serviço de assistência pessoal para os agentes deslocados, essencialmente através de comissões independentes de avaliação (presididas pelo Comissário adjunto para a função pública, assistido por dois outros altos funcionários muito respeitados) e pela oferta de conselhos profissionais de evolução de carreira, dispensados por uma agência que tinha assinado contrato com a *PSC*. A segunda série de ações, intitulada *Enlivening the Senior Executive*

*Service*, teve como finalidade medidas de curto prazo destinadas a melhorar a qualidade do *SES*. Essa série de ações autorizou os secretários-gerais a beneficiarem, nos termos do Artigo 76R, agentes que não estivessem na situação de excedente, mas que, em sua opinião — e na opinião coincidente do Comissário para a Função Pública — ao aposentar-se fariam com que se realizasse economias para a administração.

Descrever-se-á de maneira bastante pormenorizada essas importantes disposições.

## **5. A Comissão independente de avaliação**

Esta Comissão foi criada para resolver o problema colocado para muitos agentes excedentes pela ausência de uma apreciação objetiva sobre suas competências. Muitos deles estavam nessa situação há muitos anos, não tendo recebido regularmente notas para classificação por parte de seus superiores. Eles tinham dificuldades em obter relatórios objetivos a respeito de si próprios e eram, além disso, considerados pelas comissões de seleção como menos capazes que seus colegas que não estavam na condição de excedentes, o que levava freqüentemente a que fossem excluídos dos seus cargos. A *SESU* suspeitou que, em certos casos, essa apreciação de um agente não fôra equitativa, mas era destinada, na realidade, a permitir que determinado setor da administração recrutasse o candidato de sua escolha, em vez de um agente excedente.

Os efeitos desastrosos sofridos por muitos agentes excedentes, causados pelas recusas repetidas das comissões de seleção, terminavam incapacitando-os para o exercício de suas funções, para as quais originalmente eram perfeitamente aptos.

O exame realizado pela Comissão Independente de Avaliação acontece mediante solicitação do interessado. A entrevista compõe-se de duas partes: uma avaliação segundo os critérios básicos que servem para o recrutamento no *SES* e uma conversa entre o agente e os três membros da Comissão, a respeito de seu passado, de suas aspirações, bem como das possibilidades realistas que se lhe oferecem. Todos os membros da Comissão entram em contato com as pessoas citadas como referência e assinam relatórios da entrevista. O Presidente aconselha o agente excedente, fornece-lhe um exemplar do relatório de avaliação e discute as conclusões com ele. Em geral, os agentes excedentes reconhecem que este procedimento lhes é extremamente útil, embora, em certos casos, tomem conhecimento de que apresentam sérias deficiências com relação aos critérios de recrutamento, e mesmo, em alguns casos, de não terem qualquer chance de encontrar um cargo em seu nível atual.

Os relatórios são reservados ao agente e à *SESU*, e deles não se faz comunicação nem ao setor da administração a que pertence o agente, nem a nenhuma outra pessoa ou entidade. O agente pode, se assim o desejar, servir-se do relatório como apoio para uma candidatura ou para auxiliar o conselheiro profissional a propor-lhe novas atividades.

## **6. Assessorias profissionais para mudança de carreira**

A assessoria para mudança de carreira é assegurada por uma agência de orientação profissional que mantém contrato com a *PSC*, mas paga pelo setor da administração de que é oriundo o agente interessado. É claramente estipulado desde o início que essa atividade de assessoria diz respeito ao agente em sua qualidade de funcionário e que não visa auxiliá-lo a encontrar um emprego fora da função pública. Embora o recurso à agência seja voluntário, ele é veementemente recomendado pela *SESU*. O contrato prevê uma média de oito horas de aconselhamento pessoal por agente, cobrindo três campos principais:

- a adaptação da personalidade à situação real do agente excedente;
- auxílio à auto-avaliação;
- auxílio na redação do *curriculum vitae* e de documentos de candidatura; formação nas técnicas de entrevista.

Esta atividade deu alguns resultados. De início, os agentes excedentes constataram que realmente havia uma preocupação efetiva com seu bem-estar geral. As assessorias consideraram a pessoa em seu conjunto e não apenas a função de agente do *SES*. Este aspecto é importante: a *SESU* deu-se conta de que certos agentes sofriam tensões emocionais e físicas consideráveis e de que enfrentavam fracassos matrimoniais ou familiares. Como se poderia esperar, quanto mais longo é o período em que um agente está na situação de excedente, mais se multiplicam as dificuldades pessoais e, mesmo se essas não forem graves para todos os interessados, muitos são os que recebem cuidados médicos devido a afecções ligadas ao estresse. Muitos agentes declaram espontaneamente que as assessorias de que se beneficiaram lhes foram úteis. Observa-se também uma clara melhora em seu comportamento geral e em sua atitude no trabalho. As entrevistas de seleção revelam melhor desempenho, o que traduz não somente maiores capacidades de apresentação, mas também uma melhor compreensão dos critérios de seleção e das próprias forças e fraquezas dos candidatos.

O comissário adjunto que dirige a *SESU* não é um especialista em assessoria profissional e não tem tempo de dedicar-se a isso de modo aprofundado. Ainda que não fosse assim, não seria conveniente que um funcionário encarregado de supervisionar as promoções interviesse em um

nível tão pessoal. Por seu turno, o comissário adjunto julga muito útil poder recorrer a uma assessoria vocacional/profissional, com a qual mantém relações estreitas, cuidando ao mesmo tempo de respeitar o caráter confidencial dos relatórios entre o conselheiro profissional e o agente. Não há relação desse gênero entre a *SESU* e outras agências de assessoria às quais recorrem determinados setores da administração.

## **7. A dinamização do *SES***

Em abril de 1988, o governo admitia a possibilidade de propor uma aposentadoria, nos termos do Artigo 76R, a agentes do *SES* que não estivessem na situação de excedentes, mas que ocupassem um cargo existente. Embora o recurso ao Artigo 76R estivesse limitado aos agentes excedentes, isto não era devido a uma impossibilidade legal, mas devido a uma decisão do Executivo. O novo dispositivo visava a uma racionalização suplementar da alta administração através da liberação de cargos, cujos detentores fossem considerados insatisfatórios (por razões ligadas à idade, à saúde, às dificuldades pessoais, à não-adaptação aos novos métodos administrativos ou à sua incapacidade de satisfazer normas definidas pelo Secretário-geral). Esta medida — que pressupunha todavia que não houvesse razão para invocar-se a ineficiência do agente em questão — devia ser tomada, o mais tardar, até a data de 30 de junho.

Tendo convidado os Secretários-gerais a prepararem uma lista de agentes do *SES* suscetíveis de aposentar-se voluntariamente, o Comissário examinava cada caso para verificar se porventura tratava-se realmente de resultados medíocres e se o agente em questão não estava sendo objeto de tratamento injusto. Na maioria dos casos o Comissário dava um parecer favorável. O Secretário-geral ou seu representante tinha então um encontro pessoal com o interessado sobre seu futuro.

Os agentes que desejavam ir mais longe eram convidados a entrar em contato com o comissário adjunto da *SESU* que, durante um encontro oficioso, apresentava-lhes as condições de uma aposentadoria, cuja aceitação devia ser voluntária. O agente era informado do montante exato dos benefícios da aposentadoria e era-lhe proposto uma data provável. O agente era também convidado a verificar o montante do que lhe era devido por ocasião da aposentadoria e a contratar os serviços de um assessor financeiro, caso já não tivesse um. Dava-se aos agentes algumas semanas para tomarem suas decisões, embora alguns a tomassem imediatamente. Alguns, no começo, ficaram chocados com essa proposta, outros a consideravam uma excelente ocasião para aposentar-se ou para começar uma nova carreira. Alguns, provenientes de um setor da administração em vias de reorganização, viam nisso uma possibilidade rápida e relativamente pouco dolorosa de evitar o risco de tornar-se excedente e de serem

submetidos ao procedimento mais longo de busca de um novo cargo, ou de receber uma proposta de reclassificação voluntária em nível inferior.

De um total de 80 propostas, 60 foram aceitas, das quais uma por um agente do sexo feminino. Além de uma indenização que montava em média a 50.160 dólares, os interessados receberam o montante de seus direitos à aposentadoria e beneficiaram-se de uma série de opções em matéria de pensão, entre as quais um pagamento fixo estabelecido, correspondente a três vezes e meia o montante de suas contribuições. A média de idade dos 60 agentes era de 54,5 anos, e a idade mais freqüente (dez dos casos) foi de 57 anos.

As instâncias superiores ficaram muito satisfeitas com os resultados desse dispositivo, que, entre seus aspectos importantes, tinha o de dar a qualquer agente o tempo necessário para discutir a questão com a *SESU*, assim como para tomar uma decisão definitiva, pelo menos até que se aproximasse a data limite de 30 de junho. Alguns agentes apreciaram o caráter tranqüilo, rápido e claro do procedimento adotado. Um sintoma de seu sucesso é o fato de o procedimento ser estendido às categorias imediatamente inferiores ao *SES*, pois o Governo aceitou um novo recurso limitado ao Artigo 76R.

## **8. As lições extraídas da reforma administrativa**

Um dos pontos essenciais, que é necessário sublinhar e que é freqüentemente deixado de lado, é que nem todos os agentes excedentes são os que obtêm maus resultados. Alguns são peritos técnicos destituídos de capacidade suficiente de gestão de pessoal, outros são pessoas especializadas em campos dos quais o poder público se retirou, e alguns tiveram somente a má sorte de estar numa posição secundária. É verdade que alguns são simplesmente inadaptados a suas funções.

Um dos princípios básicos do *SES* é que ele se compõe de administradores móveis. Os tecnocratas excedentes enfrentam dificuldades muito claras, quando não têm competências administrativas mais gerais que permitiriam sua reclassificação. Esta é uma questão que está em estudos, sendo que as instâncias competentes recomendam o recurso a contratos de duração determinada para cargos de especialista técnico, mais do que a integração dos interessados à função pública. A *PSC* estuda atualmente a criação de um segundo nível do *SES*, reservado para especialistas recrutados preferencialmente por contrato de duração determinada.

Muitos agentes excedentes ficaram arrasados e protestaram, pois ignoravam que seus resultados haviam sido considerados medíocres e não planejavam seguir outra carreira. No entanto, essa moeda tem duas faces: de um lado, os superiores hierárquicos revelaram-se maus conselheiros profissionais, e, de outro, os agentes não conhecem a si mesmos de maneira suficiente. Esse



problema será resolvido com a criação, no âmbito do *SES*, de um sistema de atribuição de notas, já estando sendo implementado na *PSC* um programa piloto. Essa disposição será acompanhada de uma tomada de consciência, tanto por parte da administração quanto por parte dos agentes, da necessidade de um plano de carreira.

Muitos agentes excedentes poderiam argüir, com razão, que a administração nunca se mostrou sensível a suas necessidades pessoais. Embora isso possa explicar-se por um certo número de motivos, o fato é que a administração, agora, recorre a assessorias de aconselhamento profissional para mudanças de carreira e para reclassificação, e pratica uma cooperação mais estreita com a *SESU*.

As pessoas que entraram para a função pública há vinte anos ou mais, acreditando nela fazer carreira para toda a vida, revelaram-se particularmente vulneráveis. Elas não haviam de modo algum pensado em outra carreira e estavam desapontadas e despreparadas para a extinção de seus cargos. Muitas delas absorveram dificilmente a sua situação financeira a longo prazo.

Um dos resultados da experiência foi a tomada de consciência dentro da *SESU* da necessidade de considerar-se o agente como pessoa, ao mesmo tempo em que a pessoa como agente. A *SESU* lançou uma série de estudos ocasionais: o primeiro, tem por título *Your Life and Money in a Changing World*; o segundo, analisa os modelos de gestão de recursos humanos em vigor no setor privado e adaptáveis ao setor público; o terceiro, diz respeito ao sistema de atribuição de notas ao pessoal; e o último, a planos de carreira. Ao comunicar esses estudos a todos os agentes, a administração pretende contribuir para a melhoria de sua saúde e para o aumento de seu bem-estar dentro do serviço. No entanto, esses estudos podem também ajudar alguns deles a tomar consciência de que estão fora de seu lugar na administração e de que devem tentar fazer outra coisa.

## 9. Conclusões

Estes dois anos após a reforma foram exaustivos, física e moralmente, para todos os interessados. Muitos agentes se lançam hoje em dia em novas carreiras, seja na condição de aposentados, seja no setor privado. Aqueles que permanecem na administração tiveram de tomar consciência brutalmente de que a função pública já não oferece segurança automática de emprego, e de que cada um está exposto ao risco de vir a se encontrar na condição de excedente. Ao dedicar-se a pesadas responsabilidades imediatas, a *SESU* afastou-se para melhor julgar, revisou sua política e seus procedimentos e criou métodos de trabalho concebidos para serem eficientes e eficazes, tanto para a administração quanto para as pessoas.



*Texto IX*

Diminuir o tamanho e  
o custo da administração  
pública na Irlanda

*James O'Farrell*

James O'Farrell é do Ministério das Finanças da Irlanda.

## 1. As origens do problema

Na Irlanda, como na maior parte dos países-membros da OCDE, foi difícil definir exatamente o que se entende por “administração pública”, mas hoje em dia há acordo, de um modo geral, quanto a pensar que esta noção abrange todos os organismos para os quais o Tesouro é a única ou a principal fonte de renda. Concretamente, esta definição abrange os seguintes serviços: a administração central, as coletividades locais (municípios), os serviços de saúde, os serviços de segurança, a educação, os organismos públicos “não-comerciais”. Esta definição não se aplica mais aos organismos públicos que produzem “bens e serviços comerciais”, inteira ou fundamentalmente financiados por suas próprias receitas.

Em 1970, a administração pública, tal como definida acima, contava com um efetivo de 160 mil pessoas, ou seja, 15% da população ativa irlandesa. Em 1986, as cifras eram, respectivamente, 230 mil e 21%. A massa salarial correspondente chegava a aproximadamente 2,7 bilhões de libras ou 17% do produto nacional bruto. Olhando para trás, é fácil observar que essa progressão tem a ver principalmente com dois fatores: a incapacidade fundamental das autoridades centrais de resistir às demandas por dotações em matéria de pessoal, por parte das direções e dos organismos em expansão, e a política, adotada em 1977, de recorrer expressamente à criação de cargos na administração para aumentar o emprego. Essa política, conhecida sob o nome de “Política de criação de empregos”, teve como saldo a criação, em três anos, de 30 mil cargos suplementares na administração pública.

A criação de serviços ou a extensão dos já existentes não bastaria para explicar o aumento maciço do tamanho e do custo da administração. É verdade que em certos setores (a proteção social) as demandas aumentaram, e que a maior parte dos ministérios e organismos públicos têm agora uma dimensão europeia, outros serviços (reorganização agrária, prédios públicos), entretanto, marcaram um recuo. Além disso, os serviços públicos investiram de forma maciça nas novas tecnologias, o que deveria ter tido o efeito de racionalizar os serviços e aumentar a sua eficácia com relação aos custos. Ora, em vez disso, a inflação foi da ordem de 45%. Além do crescimento bruto dos efetivos, a ausência de análise crítica, quando das dotações de pessoal e em matéria de propostas de organização, traduziu-se numa proliferação de organismos e de serviços públicos cujas funções, bastante amiúde, justapunham-se, faziam concorrência umas às outras ou redundavam em duplicação de emprego.

## 2. Retorno à situação anterior

Em 1981, o governo admitiu que um país relativamente pequeno como a Irlanda não podia sustentar uma expansão da amplitude da que se descreve acima. Naquela época, foram adotadas medidas na administração central, com a finalidade de frear e depois de inverter essa tendência. Os serviços centrais representavam somente 15% da administração pública, mas era mais fácil impor-lhes restrições, à medida que são os únicos que dependem diretamente do Ministério das Finanças.

Em julho de 1981, havia 33 mil funcionários em atividade e 1.500 cargos vagos, sendo objeto de lotação. Essas vagas de emprego foram imediatamente extintas (exceto um pequeno número delas, para as quais já haviam sido feitas ofertas de emprego). Foi anunciado, a seguir, que quando os cargos dos 33 mil agentes restantes se tornassem vagos, somente um de cada três poderia ser preenchido, na ordem em que ocorressem as vagas. Ao longo dos três anos seguintes, essa regra (chamada “a extinção de um de cada três cargos”) permitiu que se diminuísse ainda o efetivo em 2.500 pessoas. Naquela época, a extinção de cargos foi qualificada de medida arbitrária, rígida e sem sentido. Mas como a experiência passada havia provado, a implementação de políticas que dão margem à contestação e às dispensas especiais invariavelmente contém exceções chamadas “excepcionais”, que rapidamente tornam-se regras. Por outro lado, uma política de extinção sem qualquer discussão atinge o objetivo desejado, porque ela é aplicada uniformemente e com determinação.

Um dispositivo criado em 1984 involuntariamente trabalhou contra a “extinção de um de cada três cargos”. A fim de liberar alguns cargos destinados aos jovens que entram para a função pública ao fim de seus estudos, e desta forma facilitar a reconversão de funcionários, instaurou-se um programa de “colocação em disponibilidade”, que permitia aos agentes deixarem de trabalhar durante um período, que podia chegar até a três anos (esse prazo posteriormente foi ampliado para cinco anos), autorizando-os a reintegrar-se a seu cargo depois desse período. Todos os cargos tornados vagos no âmbito desse programa podiam ser preenchidos, qualquer que fosse a ordem do surgimento das vagas. Em razão disso, os agentes que normalmente teriam pedido demissão pensando em não retornar, preferiram optar pela fórmula da colocação em disponibilidade temporária. Eles associaram esse novo sistema a uma espécie de “garantia” ou “seguro” em caso de fracasso em suas novas profissões, e foram apoiados nessa atitude pelos diferentes chefes de serviço que desejavam, se possível, manter seu número de cargos. Conseqüentemente, os únicos cargos que podiam, desde então, ser extintos eram aqueles liberados em razão de aposentadoria. Por essa razão, e também como conseqüência de alguns recrutamentos indispensáveis nos serviços penitenciários, o efetivo total da administração pública permaneceu estável ao longo dos três anos seguintes.

Em março de 1987, o novo governo tomou medidas de urgência para acelerar os cortes de efetivos, tanto na administração pública quanto no conjunto dos serviços públicos. Na apresentação do orçamento de 1987, o governo anunciou uma interrupção completa no recrutamento, excetuando-se um número restrito de cargos que não podiam ser afetados a não ser com o consentimento do Ministro das Finanças e do ministro encarregado da área envolvida. Esta política aplica-se também aos cargos liberados em virtude de colocações de funcionários em disponibilidade temporária, e foi aplicada durante todo o ano de 1988 e de 1989.

Outra medida empregada para acelerar a redução dos efetivos é o sistema de saída voluntária em pré-aposentadoria. As disposições desse sistema prevêm o pagamento de uma pensão e de uma indenização fixa a todos os agentes, seja qual for a sua idade, que aceitem deixar os setores da administração e os serviços públicos onde tenham-se identificado efetivos excedentes. Todos os assalariados da função pública com 50 anos de idade, ou mais, também puderam se beneficiar dessa medida durante um certo tempo. Esse sistema foi adotado no fim de 1987 e esteve em vigor durante todo o ano de 1988. No fim de 1988, cerca de 8.600 agentes haviam saído voluntariamente em regime de aposentadoria antecipada. Em 1989, essa possibilidade só foi oferecida aos agentes cujos cargos tinham sido extintos, ou seja, nos setores onde os efetivos eram excedentes. Basicamente, tratava-se de especialistas cujas funções foram extintas (serviços de reorganização agrária) ou diminuídas (serviços de drenagem de pântanos) e do pessoal dos organismos públicos que foram racionalizados, extintos ou fundidos, quando da campanha lançada com vistas a eliminar os empregos duplos inúteis.

Graças ao sistema de saída em aposentadoria antecipada e à interrupção no recrutamento (aplicada com extremo rigor), os efetivos na administração pública diminuíram em 17.500 pessoas entre março de 1987 e fim de 1988 — o que representa uma redução de 7,5% em menos de dois anos. A porção que corresponde à administração central nesta cifra é de 2.500, o que leva a uma baixa acumulada dos efetivos nesse setor de 6.500 (19%), desde 1981.

### **3. Reclassificação**

A fim de cuidar que os serviços essenciais fossem atingidos o menos possível pela interrupção do recrutamento, as autoridades implementaram simultaneamente um programa de redistribuição dos efetivos dos setores que perdiam velocidade para aqueles que têm necessidade de pessoal suplementar. Na função pública, esse programa foi aplicado segundo três eixos:

a) a transferência, para outras direções ou serviços, de agentes dos serviços gerais para cargos que exigissem as mesmas qualificações. Isso deu muito bons resultados a partir de 1987, à medida que é praticamente impossível para os agentes em questão recusarem essas transferências que não exigem qualquer reciclagem de sua parte;

b) a reclassificação de funcionários em hierarquias diferentes: o que consiste em converter os especialistas em problemas de seca em agentes do fisco, ou pesquisadores de agronomia em inspetores de impostos. Esta conversão não pode ser imposta, e o seu sucesso é conseqüentemente limitado. De uma “reserva” disponível de cerca de mil especialistas e técnicos dos setores que tinham efetivos excedentes, cerca de 150 aceitaram a reclassificação;

c) a transferência de um organismo público para um setor da administração pública (ou para outro organismo público): esta fórmula só pode dar resultados se agentes excedentes aceitarem espontaneamente outros empregos possíveis. A taxa de sucesso foi muito fraca — menos de 100 redistribuições entre as 4 mil possíveis.

Fora da administração pública central, operou-se um grande número de transferências nos setores da saúde e do ensino. Assim, enfermeiros deixaram hospitais que estavam fechando para ir trabalhar em novos centros hospitalares, e professores excedentes em seus estabelecimentos escolares ocuparam vagas em outros. Parece, contudo, que a maior parte dos funcionários não se dispõe a mudar espontaneamente de profissão ou de organismo, mesmo quando trabalham em setores.

#### **4. O futuro**

Sem que os serviços essenciais se encontrem sensivelmente perturbados por isso, as autoridades conseguiram, a partir de março de 1987, reduzir o efetivo da administração pública em 17.500 pessoas. Isto representa, em média, uma redução de cerca de 200 milhões de libras por ano na massa salarial; na verdade, em contrapartida, houve um gasto inicial considerável em razão das indenizações fixas pagas aos agentes que saíram da função pública no regime de aposentadoria antecipada (100 milhões de libras aproximadamente). Essas economias indispensáveis, realizadas ao preço de tantos esforços, poderiam muito rapidamente reduzir-se a nada, se não fosse feito algo para reforçar e intensificar o processo. Assim, do ponto de vista econômico, seria insensato pagar aos agentes para que deixassem seus empregos e permitir simultaneamente que os cargos assim liberados servissem para promover funcionários lotados nos respectivos serviços, ou para recrutar novos funcionários. Pressões (de fontes diversas) são exercidas constantemente

sobre o Ministério das Finanças, para que ele preencha a maioria dos cargos liberados pelas saídas em regime de aposentadoria antecipada. Na realidade, a auto-sustentação ainda não é um fato: a dívida nacional representa 133% do PNB e não pára de crescer, mesmo sendo a progressão muito mais fraca do que anteriormente. Os serviços públicos ainda contam com 210 mil agentes, ou seja, cerca de 30% a mais do que em 1970. A massa salarial tem um montante aproximado de 2,95 bilhões de libras, representando ainda uma carga insustentável para um país, cujo PNB é de 18 bilhões de libras e que, além disso, está fortemente endividado. Parece, portanto, que há de se continuar, pelo menos até o fim de 1989, com redução rigorosa dos efetivos e dos custos da administração pública. É possível proceder-se a novas reduções sem prejudicar os serviços essenciais, e por isso as realidades econômicas obrigam a recorrer a métodos que, ao serem utilizados, deram bons resultados como, por exemplo, a interrupção firme do recrutamento e das promoções em todos os setores da administração pública, com o apoio das instâncias do mais alto nível.



*Texto X*

Flexibilidade: os riscos em questão

*Colin Fudge*

Colin Fudge é da *Scholl of Advanced Urban Studies, University of Bristol*, Reino Unido.



## 1. Introdução

A implementação na administração pública de sistemas de gestão de pessoal mais flexíveis é uma consequência dos esforços dos governos para dominar e reduzir a despesa pública, modernizar a gestão e melhorar a sua eficácia. Para bem entender esta evolução, é necessário colocá-la no seu contexto social, recordar alguns princípios gerais de gestão, bem como mecanismos econômicos e sociais da mudança no sentido amplo.

## 2. A flexibilidade em seu contexto social

Ao fim dos anos 80, as noções de flexibilidade do mercado de trabalho e de gestão flexível de pessoal estão no cerne das estratégias implementadas para sobrepor-se à recessão econômica e para responder à concorrência e à incerteza crescentes no cenário internacional.<sup>1</sup> A flexibilidade, sustenta Pollert (1988), é apresentada como um fator essencial do progresso econômico;<sup>2</sup> atualmente é um elemento determinante da reflexão sobre a gestão. A necessidade de uma flexibilidade crescente é apresentada como uma das principais razões para reconsiderar-se a regulamentação do trabalho e para elaborar-se novas formas de emprego, que não os contratos “permanentes”, de tempo integral.<sup>3</sup> A flexibilidade e a política de gestão “leve” do pessoal são consideradas como “novas” e “modernas”, e dispõem de uma grande legitimidade. No entanto, certos comentadores afirmam que um bom número das “novas práticas” relembram os métodos anteriores pelos quais explorava-se a mão-de-obra barata e efetivos variáveis.<sup>4</sup>

Na Grã-Bretanha, as expressões “núcleo estável”, “mão-de-obra periférica”, assim como flexibilidade “funcional” e “quantitativa”, extraídas do modelo da “empresa flexível”,<sup>5</sup> são hoje em dia de uso corrente nas negociações por setores e testemunham uma nova estratégia de gestão.<sup>6</sup> A empresa flexível associa, diz Pollert, duas grandes correntes de pensamento dos anos 80 em matéria de gestão: o modelo japonês de organização da produção e de concepção do mercado de trabalho e os princípios da “gestão estratégica” originários dos Estados Unidos. Ela busca conciliar as duas correntes numa estratégia de gestão apropriada a um período de recessão. O que nos interessa aqui são os modelos de difusão, no setor público, desses princípios gerais do setor privado e, em especial, os seus efeitos sobre as reformas das administrações centrais. Esses princípios contribuem, certamente, para o estabelecimento de um clima social propício, mas a sua propagação direta está mais ligada ainda ao valor e à legitimidade que lhes são atribuídos, sobretudo quando emanam de empresas “de ponta”.

Em vários países, quando da implementação de grandes operações de reestruturação, a função pública adotou certos métodos de gestão do setor privado, sobretudo em matéria de políticas de gestão de pessoal mais flexíveis. É útil lembrar brevemente alguns de seus motivos.

## **2.1 A limitação do aumento da despesa**

Um dos elementos essenciais dos programas da limitação do crescimento da despesa pública é a realização de economias nas despesas de pessoal, principalmente por meio da redução dos efetivos. A fim de atingir mais facilmente seus objetivos de redução, os governos recorrem a métodos mais simples de redistribuição do pessoal excedente, dispensa e aposentadoria antecipada compulsória. Pode-se também observar que a introdução de regras mais flexíveis em matéria de emprego — trabalho em tempo parcial, divisão de cargo e contratos por duração determinada — parece ser motivada mais pela preocupação em fazer economias, que por outras razões. No quadro das políticas de limitação da despesa e de redução dos efetivos, exige-se em geral dos ministérios e organismos públicos que decidam quanto à maneira pela qual realizarão economias em seus próprios serviços. Esse método atende o desejo de dispor de uma maior autonomia com relação ao poder central em matéria de organização dos serviços e de gestão do pessoal, de redistribuição das despesas e de negociação com os sindicatos e com o pessoal.

No entanto, os ministérios de finanças, embora incentivem ou orientem os programas de limitação de despesa e sua aplicação “local”, receiam perder o comando da despesa e se opõem geralmente a qualquer delegação de poderes importantes a favor de outros ministérios ou de organismos públicos. Esta reticência com relação a suavizar os controles aparece, com frequência, também dentro dos ministérios e organismos públicos, nas relações entre os serviços do orçamento e do pessoal, de um lado, e os responsáveis pelos serviços operacionais, de outro.

## **2.2. Modernização e reforma**

Na maior parte dos países da OCDE, as políticas de limitação da despesa são acompanhadas de programas de modernização da gestão, que visam melhorar o rendimento e a eficácia. A reforma administrativa passa não somente por mudanças de estruturas, mas também frequentemente por uma modificação da cultura administrativa tradicional. Em geral, a ênfase é inicialmente colocada sobre a gestão financeira e o rendimento, mas interessamo-nos cada vez mais na reforma dos métodos de gestão de pessoal, que passam pela flexibilização dos controles centralizados, pela

transferência de funções relativas à gestão do pessoal aos ministérios e organismos públicos e pela delegação de competências aos responsáveis pelos serviços operacionais.

O esforço para introduzir um novo estilo de gestão na função pública acarreta toda uma série de modificações na gestão do pessoal. Busca-se com esse fim melhorar a formação em gestão e em planejamento de carreiras, suavizar os perfis de carreira, desenvolver a mobilidade, abrir o recrutamento e incentivar um estado de espírito voltado para os resultados. Simultaneamente, alguns países buscam implementar os princípios de serviço voltado ao público, ouvidoria dos consumidores e democratização dos serviços, e muitos países enfrentam igualmente os novos problemas ligados à concorrência, à terceirização e à privatização.

Paralelamente a essas medidas em prol de uma melhor gestão, os governos buscam reforçar o seu controle sobre a gestão. Assim, as remunerações nos níveis mais altos da hierarquia dependem mais diretamente dos ministros, e os contratos do tipo “remuneração alta x risco alto”, que prevêem a possibilidade de demissão por insuficiência profissional, foram concebidos para que os funcionários sintam-se mais diretamente responsáveis por seus desempenhos e para que tenham a vontade de adaptar-se mais rapidamente à evolução dos campos de ação prioritários.

### **2.3. A concorrência no mercado de trabalho**

Já foi mencionado que a reestruturação no setor privado era um fator essencial da evolução da função pública. Essas mudanças de ordem mais geral que levam à reestruturação afetam o conjunto do mercado do emprego. Quanto mais cresce o setor público, menos ele é separado do mercado do emprego privado, e mais ele entra em concorrência com o setor privado em matéria de remuneração, de condições de emprego e de quadro de trabalho. Igualmente, os modos de gestão do pessoal da função pública conhecem uma evolução comparável àquela do setor privado e nele inspiram-se às vezes diretamente. A penúria da mão-de-obra qualificada, a diversidade regional da oferta de mão-de-obra e a evolução demográfica são fatores que exigem uma flexibilização das escalas de remuneração, uma modificação das escalas de indexação e, por vezes, a melhoria das condições de emprego. Além disso, a informatização e a promoção da igualdade de oportunidades no mercado do emprego transformam as organizações e os modos de gestão de pessoal correspondentes.

Em resumo, a limitação do crescimento da despesa, os esforços de modernização da gestão e a evolução da situação no mercado de trabalho contribuem para criar as condições favoráveis para a reforma da gestão do pessoal na função pública.

O caráter indispensável das reformas e as reações do poder público são examinados em outras notas da presente série.

Nos parágrafos a seguir examina-se um certo número das questões colocadas acima.

### **3. As relações entre o setor público e o setor privado**

Há cinco ou dez anos, assiste-se a tentativas para atenuar a distinção entre o setor público e o setor privado ao mesmo tempo em que se reconhece sua interdependência, no que diz respeito à produtividade e ao funcionamento da economia. A difusão dos métodos do setor privado, as teorias sobre a nova gestão, a escorregada ideológica em direção à direita, assim como a ameaça e os riscos ligados às políticas de privatização e de colocação em concorrência deram crédito à idéia, segundo a qual pode-se transpor para o setor público os métodos do setor privado. Graças a mudanças desse tipo, o setor público, diz-se, tornar-se-á um parceiro mais eficaz do setor privado e contribuirá, assim, para o aumento da produtividade nacional. Esta tese não é unânime e restam dúvidas quanto à utilidade dos métodos do setor privado para o setor público. No entanto, os princípios de gestão e certos métodos operacionais do setor privado (sobretudo o conceito de “gestão pública”) parecem verdadeiramente interessantes.

Perry e Kraemer lançaram a expressão “gestão pública” que designa “a fusão da ótica normativa da administração pública tradicional e das medidas pragmáticas da gestão em geral”.<sup>7</sup> A “ótica normativa da administração pública” tradicional parece designar a preocupação de enfrentar-se o estudo dos problemas de responsabilidade e de democracia e aqueles de valores, tais como a coerência, a equidade e a igualdade, ao mesmo tempo em que se supõe que esses problemas e esses valores revestem-se de uma importância maior no setor público do que no mundo dos negócios.

Embora um certo número de conclusões extraídas dos estudos dedicados à gestão do setor privado dirijam-se aos gestores do setor público, nem por isso dever-se-ia desconsiderar aquelas que distinguem os dois setores. As diferenças mais evidentes são: as limitações políticas que pesam sobre a gestão pública, a permeabilidade das fronteiras organizacionais que separam as atividades do setor público e a ausência de indicadores ou de resultados quantificáveis, tais como o lucro para o setor privado. A experiência mostrou que certas idéias e métodos do setor privado não tiveram os resultados esperados no setor público, entraram em choque com bloqueios de ordem administrativa ou com resistências políticas ou corporativas.

Certos argumentos em favor do rendimento e da produtividade contribuem para que a idéia da flexibilidade penetre nas políticas de pessoal, e apresentam então um perigo, na medida em que insistem mais quanto aos mecanismos que permitem realizar os objetivos estabelecidos do que quanto à ação e suas implicações. Muitos comentadores têm denunciado no binômio ação/aplicação ou ação/gestão uma simplificação grosseira que permite esconder a questão dos valores na política, para abordar somente o problema mais limitado dos meios destinados a melhorar o funcionamento da administração. Os governos de certos países-membros da OCDE deveriam talvez pensar nisso, pois a busca do rendimento e do comando das despesas correm o risco de desenrolar-se num vazio político.

Comparando suas experiências do setor público e do setor privado, consultores tais como Karl Weick, Warren Bennis e James March observam quanto o setor privado privilegia o princípio da gestão como fator de racionalização das empresas. O setor público, segundo eles, distingue-se completamente do setor privado, à medida que nele pelo menos três sistemas ou “campos” sociais superpõem-se parcialmente: os campos político, administrativo e operacional. Cada um deles vê o mundo de maneira diferente, adota técnicas diferentes para realizar sua tarefa e deve recorrer a regras próprias para administrar seu pessoal. Assim, da mesma forma que os quadros técnicos e os especialistas não podem compreender o primado da gestão, os gestores não podem entender as autoridades eleitas e os dirigentes responsáveis pela ação dos poderes públicos. Duas observações impõem-se: as estratégias, métodos e técnicas adaptados ao setor privado não podem ser transpostos tais quais ao setor público; os métodos e técnicas próprios a um campo não podem ser aplicados em outro. O que é uma solução num campo pode colocar um problema em outro.<sup>8</sup>

Estudando a gestão do setor público, Parston levantou um certo número de obstáculos da mesma ordem, que fazem com que a gestão pública aplicada seja difícil de definir e possa ser mais complexa do que a gestão privada:

a) de acordo com a distinção clássica entre elaboração da política e administração pública, os gestores do setor público não intervêm de modo algum na definição da vocação de sua organização nem, *a fortiori*, para definir os valores que se supõe ela deva promover; segundo essa distinção, o gestor deve limitar-se ao funcionamento dos serviços e a certos aspectos estratégicos, e não participar nem da elaboração das políticas, nem da definição das missões;

b) os meios de responsabilizar os gestores (pela concertação) da realização de objetivos não-financeiros são limitados e discutíveis (como julgar se um gestor conseguiu cumprir com os objetivos de equidade?). É por isso que os sistemas de avaliação da gestão contentam-se, na maioria das vezes, em

aplicar medidas financeiras quantitativas, subentendo-se o primado dos valores e dos resultados econômicos, o que não é necessariamente o objetivo primeiro do setor público;

c) no setor público, tal como está organizado, e mesmo se este é o objetivo anunciado, os gestores não são absolutamente incentivados a comportar-se mais como empresários, buscando a promoção de valores ou a realização de objetivos. O resultado disso é frequentemente uma aversão com relação à tomada de riscos, uma asfixia da inovação e um estilo de gestão utilizado pelos funcionários aos quais se imputa “fugir das responsabilidades” ou “cobrir-se”, conformando-se aos procedimentos administrativos previstos, em vez de agir como gestores;

d) os limites administrativos da responsabilidade dos gestores são amiúde mal definidos, o que leva a justaposições em suas atribuições, enquanto que eles dispõem raramente da autonomia necessária, localmente, para negociar as competências e os procedimentos de suas organizações;

e) as exigências contraditórias das limitações orçamentárias anuais, a oposição entre os imperativos políticos de curto prazo e os objetivos de planejamento a longo prazo podem incentivar os gestores, no sentido de escolher os resultados de curto prazo como medida de seu sucesso. O resultado disso frequentemente é uma impossibilidade de se respeitar os objetivos de longo prazo, o que reduz, então, o planejamento a uma operação ilusória e inútil, ao mesmo tempo em que permanece uma tarefa administrativa muito absorvente;

f) nada, de um modo geral, incentiva os gestores do setor público a dar mostras de iniciativa, e a reticência política quanto a estimular um comportamento de empresário e uma tomada de riscos só faz manter essa situação. Volta-se ao ponto de partida: essa falta de dinamismo dá crédito à idéia de que os gestores públicos não têm nada que se preocupar com a definição da política ou dos objetivos da organização.<sup>9</sup>

Os obstáculos descritos por Parston e a complexidade dos diferentes “campos” tendem a mostrar que os gestores do setor público necessitam de algo que se distinga sensivelmente dos modelos propostos a seus homólogos do setor privado. Este campo não foi ainda estudado,<sup>10</sup> e muitos trabalhos recentes de pesquisa aplicada não analisam em profundidade o que constitui a especificidade da gestão do setor público.

Na busca de uma flexibilização da política e da gestão do pessoal, necessitamos de ter precisão na medida que adotamos. As hipóteses, os objetivos e os critérios de sucesso sobre os quais trabalhamos são do setor privado ou do setor público? E, se emanam do setor público, como se define esse último?

#### 4. Desconcentração e descentralização da gestão

Primeiro aspecto: é necessário estabelecer uma diferença fundamental entre “delegação de gestão” ou “desconcentração” e “descentralização funcional ou geográfica”. A presente nota trata mais da delegação de gestão que da descentralização funcional ou geográfica.

Assiste-se com cada vez mais freqüência a tentativas de delegar maiores responsabilidades aos gestores, com vistas a reformar, num primeiro momento, a gestão financeira, depois a gestão do pessoal. Ora, se observamos com freqüência que os gestores querem e devem dispor de maior espaço de gestão, isto nem sempre é confirmado na prática. Esta contradição levanta um certo número de questões. Em primeiro lugar, querem os gestores realmente gerir? Em países onde há uma antiga tradição de gestão, a maior parte dos gestores quer e deve efetivamente gerir; em outros lugares não ocorre necessariamente a mesma coisa. Parece ser necessário fazer uma distinção entre os quadros superiores e os quadros médios. Entre os primeiros, cada vez mais há os que se consideram gestores e querem dispor das responsabilidades e dos poderes necessários, principalmente em termos de gestão de pessoal. Os segundos, freqüentemente quadros técnicos e especializados que trabalham na execução propriamente dita, parecem menos atraídos por essas responsabilidades e as consideram muitas vezes como uma obrigação inevitável. A ambivalência de alguns gestores pode colocar os chefes de pessoal, situem-se eles no escalão central ou num ministério, em situação delicada no exercício de sua autoridade, de sua responsabilidade e de sua influência.

A segunda questão é sobre o papel do serviço de pessoal: que se torna ele num sistema que prevê a delegação de gestão? Muitos chefes de pessoal esforçam-se por enfrentar novos papéis e a perda de responsabilidade acarretada pelo abandono de seus papéis tradicionais. Esses novos papéis necessitam mais de um encaminhamento estratégico, de uma gestão da informação e dos casos, de uma ação de acompanhamento, e têm a ver com tarefas de proteção dos direitos individuais e de aconselhamento às pessoas e às organizações. No entanto, não é certo que uma atenção suficiente tenha sido dada à definição e ao reforço desses novos papéis, sobretudo por meio de ações de formação, e nada permite afirmar que essas últimas sejam bem aceitas pelos gestores operacionais e pelos chefes de pessoal. Parece que nem os gestores, nem os dirigentes de pessoal estão ajustados a suas novas atribuições, o que provoca conflitos hierárquicos.

A terceira pergunta, e não de menor importância, diz respeito, por um lado, ao efeito conjugado da ampliação das responsabilidades dos gestores sobre a ação e o controle de conjunto exercido pelo centro e, por outro lado,

a responsabilidade com relação ao poder político. É claro que há bastantes motivos para fricção entre esses dois princípios de ação. Segundo minha experiência de gestora na Austrália, e segundo estudos comparativos relativos à Suécia e ao Reino Unido, parece que os países oscilam entre os dois extremos. No Reino Unido, incentiva-se a ampliação das atribuições e das responsabilidades ligadas à gestão e às finanças para os diretores dos novos organismos surgidos com o *Next Steps*, enquanto que o governo sueco deseja que os diretores-gerais de seus organismos estejam submetidos a um controle político e financeiro mais estrito.

## 5. Os gestores e a gestão

Os esforços de flexibilização da política e da gestão de pessoal pressupõem que os gestores gerenciem o pessoal (da mesma forma como gerenciam, por exemplo, o orçamento). A definição e o campo da gestão vai-se ampliando, portanto, exige-se uma qualificação maior dos gestores. Examinemos brevemente alguns dos problemas com os quais se confrontam os responsáveis pela gestão, quando aplicam políticas de pessoal flexíveis:

- a preocupação permanente com a gestão e com os resultados pode não ser compartilhada pelos quadros médios, técnicos e especializados;
- esse novo estado de espírito pode ser visto como uma ameaça pelos gestores formados no método tradicional de gestão;
- as resistências ou os receios de uma parte do pessoal podem colocar em risco a autoridade da direção;
- a busca do rendimento, assim como a preferência dada à concorrência, ao invés de sobre a cooperação, nos modelos de gestão orientados para a produtividade, podem provocar uma certa ansiedade;
- o aparente desaparecimento das regras, dos métodos e dos quadros tradicionais pode suscitar ambigüidades e inquietudes quanto à repartição das competências;
- certos agentes podem estar desconcertados pelas novas formas de desenvolvimento da carreira;
- espera-se que os gestores trabalhem segundo as novas formas de organização (por exemplo, *task forces* [forças tarefa], grupos de reflexão e células de aplicação), assim como com grupos de trabalho mais claramente definidos;
- o apoio indispensável do escalão central pode faltar, se as agências e organismos centrais ainda não tiverem definido as suas novas atribuições;



— a diversidade dos contratos de trabalho (permanentes, por duração determinada, de tempo integral, de tempo parcial) pode complicar o planejamento/programação e o desenrolar de tarefas, entrar o desenvolvimento de novos estilos de organização e ter um efeito de desmotivação e de desmoralização sobre o pessoal;

— as diferenças entre os três campos acima citados (política, gestão e serviço) podem levar os gestores a desempenharem papéis muito diversos, por vezes contraditórios;

— os objetivos e as orientações políticas podem não acomodar-se a uma delegação de competência em favor dos gestores.

Esses problemas, que é necessário enfrentar, supõem um esforço considerável de formação e de reciclagem em todos os níveis hierárquicos. Resta saber se os recursos financeiros necessários serão liberados, mas diversos países já fizeram progressos notáveis a esse respeito.

## **6. Efeitos multiplicadores**

Convém perguntar-se sobre os beneficiários da flexibilização das políticas de pessoal. No entanto, em primeiro lugar, é necessário especificar se os esforços no sentido de flexibilizar os modos de gestão de pessoal foram acompanhados de uma reorientação estratégica de conjunto ou não. Em um relatório sobre a implementação da “empresa flexível” no Reino Unido, Atkinson e Meager notam que, embora tenha sido possível constatar mudanças na maior parte das empresas, essas não foram afetadas em profundidade. Provavelmente, somente serão implementadas modificações marginais e experimentais decididas caso a caso, e não uma reorientação estratégica intencional no sentido da flexibilidade.<sup>11</sup> Ocorre o mesmo na função pública? Certamente; numerosas reformas têm sido propostas no conjunto dos países da OCDE, e o tema da flexibilidade está em estudos praticamente em todas as partes, mas é necessário verificar sistematicamente em que medida as mudanças tiveram os resultados esperados e quais são seus beneficiários. A presente série de notas trata principalmente dos quadros superiores de gestão e constata-se muitas modificações em suas condições de trabalho, nas suas atribuições, nos seus contratos, na sua remuneração e nas suas responsabilidades. Nesse nível da hierarquia, parece que muitos funcionários obtiveram vantagens com essas reformas, mesmo se a sua “segurança no emprego” ou “estabilidade” não esteja mais garantida. Mais abaixo, na hierarquia, a situação é menos clara. São necessários estudos complementares. No Reino Unido foram feitos muitos estudos e levantamentos a este respeito no setor privado, e trabalhos análogos devem ser conduzidos para a função pública.

Talvez fosse útil também estudar-se mais de perto os efeitos da flexibilização das políticas de pessoal com relação às políticas e aos métodos que visam promover a igualdade de oportunidades. Para alguns, a flexibilidade crescente resultante do trabalho em tempo parcial e de horários móveis é um progresso, mas esses efeitos positivos podem ser anulados se essa evolução levar a substituir-se os contratos de curta duração por contratos permanentes. Deveríamos talvez perguntar-nos em que medida a flexibilização das políticas de pessoal é uma resposta nova à evolução das necessidades dos agentes da função pública, ou se é somente uma reutilização, por parte dos empregadores, de velhos métodos de emprego com novas roupagens.

## **7. A interdependência das reformas**

A questão final diz respeito à interdependência das reformas e, em especial, à interação das reformas em matéria financeira e em matéria de pessoal. Em uma palavra, o sucesso das reformas da gestão de pessoal pressupõe meios financeiros consideráveis, assim como a adesão sem reservas por parte das funções de chefia e dos dirigentes políticos. Também é necessário colocar-se numa perspectiva de longo prazo, pois não se pode realizar muitas mudanças sem uma transformação acelerada das atitudes e dos valores no conjunto das organizações. Nada permite afirmar que os apoios recebidos serão suficientes. Assim, programas essenciais de formação e de reciclagem são, por vezes, suprimidos ou adiados; os investimentos necessários nem sempre são realizados para enfrentar a complexidade da reforma administrativa, e muitas vezes a mudança é mais considerada uma sucessão de “soluções de urgência” do que uma transformação dos valores a longo prazo.

## **8. Conclusões**

A presente nota trata parcialmente de diversos problemas colocados pelas iniciativas dos governos dos países da OCDE, no sentido da flexibilização das políticas de gestão de pessoal e de suas implementações. Observa-se, a esse respeito, que certos governos esforçam-se para fazer com que a função pública passe da era da administração para a era da gestão. Este esforço é acompanhado de uma política de limitação do crescimento da despesa pública, de modernização e de reforma. O setor privado faz sentir sua influência: ele é o gerador de muitas das idéias e dos métodos de gestão adotados na função pública. No entanto, ele próprio está sujeito ao imperativo da modernização, devido à intensificação da concorrência internacional.

Ao fim da década, pode-se perguntar como serão os anos 90. Os governos do mundo pós-industrial deverão indubitavelmente responder à necessidade permanente de agir com mais eficácia e com efetivos limitados. Os governos deverão restringir ainda mais as suas despesas públicas, aumentar o movimento de descentralização, reforçar o poder de controle da administração central, flexibilizar a política de gestão de pessoal e os mecanismos de sua implementação. Os governos deverão também considerar a possibilidade de um recuo das liberdades individuais e cívicas, o desenvolvimento da influência do poder dos consumidores e o surgimento de novos modos de organização e de novas relações na função pública. Enfim, os governos deverão levar em conta outras modificações do papel do Estado e um certo enfraquecimento dos estados-nação num mundo que se internacionaliza cada vez mais. Poder-se-ia continuar a enumeração. Muitos desses fenômenos são contraditórios, vão acarretar tensões, impor limites e levar os responsáveis pela gestão pública a procederem a arbitragens.

As reflexões sobre as estratégias possíveis diante desses problemas, as experiências em matéria de inovações, assim como os conhecimentos neste campo teriam a ganhar, sendo compartilhados. Poder-se-ia, por exemplo, aprofundar a análise e a avaliação das novas idéias e dos novos métodos de gestão pública, e examinar-se-ia com maior precisão os meios de flexibilizar os modos de gestão de pessoal. As conseqüências das mudanças em curso, a evolução das atribuições e das competências dos responsáveis pelo pessoal na função pública também poderiam ser analisadas, bem como os objetivos das reformas, os meios de produzir a mudança e também os meios para assegurar a formação e o aperfeiçoamento dos níveis gerenciais. Finalmente, as novas políticas, as qualidades de organizador e as qualidades políticas necessárias para gerir um mundo em mutação, destinado a uma crescente internacionalização, tudo isso mereceria ser estudado de forma mais específica.

## Notas

- <sup>1</sup> OCDE. (1986), *La flexibilité du marché du travail*, Paris.
- <sup>2</sup> POLLERT, A.. (1988), “The ‘Flexible Firm’, Fixation or Fact?”, *Work Employment and Society*, september, p. 280-316.
- <sup>3</sup> DEAKIN, S.. (1986), “Labour Law and the Developing Employment Relationship in the UK”, *Cambridge Journal of Economics*, n.10, p. 225 - 246; LEWIS, J.. (1987), “The Changing Structure of the Workforce”, comunicação apresentada na conferência *Change at Work and Flexibility*, Northern College, março.
- <sup>4</sup> WILKINSON, F. (org.). (1981), *The Dynamics of Labour Market Segmentation*. London: Academic Press.
- <sup>5</sup> ATKINSON, J.. (1984), “Manpower Strategies for Flexible Organisations”. *Personnel Management*, Août; (1985), Flexibility, Uncertainty and Manpower Management, *IMS Report*, n. 89, Brighton: Institute of Manpower Studies.
- <sup>6</sup> NICHOLS, T.. (1986), *The British Worker Question*. London: Routledge and Kegan Paul.
- <sup>7</sup> PERRY, J. L. e KRAEMER, K. L. (org.). (1983), *Public Management: Public and Private Perspectives*. California: Mayfield Publishing Co..
- <sup>8</sup> HOGGETT, P.. (1988), *Private communication*, University of Bristol: School for Advanced Urban Studies.
- <sup>9</sup> PARSTON, G. (1988), “Public Sector Management Initiative”, multigr., London: King’s Fund College.
- <sup>10</sup> KOOIMAN, J. e ELIASSEN, K. A.. (1987), *Managing Public Organisations*. London: Sage; (1988), “Local Government Training Board”, *Management in the Public Domain: A Discussion Paper*. Luton: Local Government Training Board; METCALFE, L. e RICHARDS, S., (1987), *Improving Public Management*, London: Sage; MOORE, M. H. (1983), “A Conception of Public Management”, multigr., Harvard University.
- <sup>11</sup> ATKINSON, J. e MEAGER, N.. (1986), “Is ‘Flexibility’ Just a Flash in the Pan?”. *Personnel Management*, september.

## **Cadernos ENAP**

### **Números publicados**

1. Gestão de recursos humanos, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores públicos  
*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*
14. Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos  
*Barbara Nunberg*
15. O processo decisório da reforma tributária e da previdência social lições da reforma em países desenvolvidos  
*Marcus André de Melo e Sérgio de Azevedo*