

Ensaio

Gestão de pessoas na administração pública japonesa*

Natália Massaco Koga

A administração pública japonesa

A terra dos contrastes. É como muitas vezes faz-se referência ao Japão, uma característica imediatamente percebida pelo visitante estrangeiro, especialmente aquele que descobre primeiro uma cidade como Tóquio. O contraste se verifica no contato com o povo extremamente cordial e respeitador das regras da vida comum em sociedade, mas que, ao mesmo tempo, adapta modismos de consumo do Ocidente para versões extravagantes – quando não bizarras – aos nossos olhos. Ele está nas ruas, na convivência entre construções monumentais e arrojadas com templos e residências singelas e tradicionais. Também é percebido na administração pública japonesa, que conjuga requisitos de antiguidade e o forte respeito à hierarquia com iniciativas inovadoras de gestão de pessoas, de participação e de transparência pública.

O desenvolvimento da atual administração pública japonesa foi marcado pelo período de ocupação norte-americana no fim da 2ª Guerra Mundial. As reformas conduzidas sob a orientação do país vencedor buscavam democratizar

o país, combatendo o ultra-nacionalismo e o militarismo japonês. Os servidores públicos passariam a servir à sociedade japonesa e não mais ao imperador, que se tornou apenas um símbolo nacional.

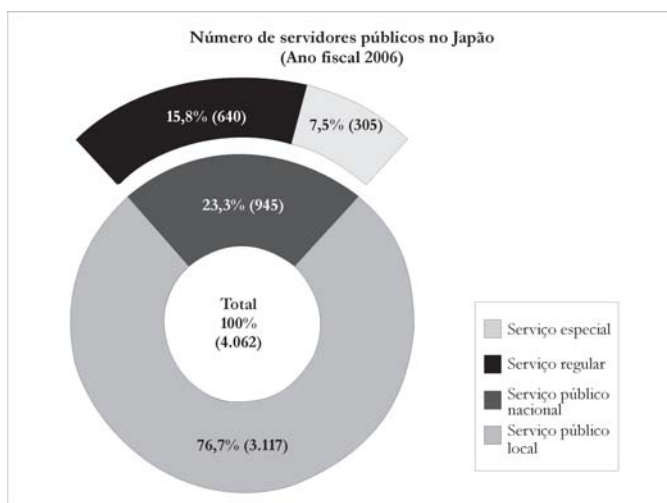
Os servidores civis assumiram e foram reconhecidos pelo papel estratégico de liderança no processo de reconstrução da nação. Contando com a cooperação das classes política e empresarial, o governo viabilizou gradualmente o crescimento de várias indústrias, a melhoria na qualidade de vida dos cidadãos, maiores investimentos na educação superior, entre outras medidas.

Com a bolha econômica do final dos anos 1980 e início dos anos 1990, essa imagem positiva da burocracia começou a se alterar. A sociedade atribuía boa parte da responsabilidade pela crise à máquina governamental que, por sua morosidade e falha de administração, não tomou as medidas necessárias para prevenir o colapso econômico. O governo começou a ser pressionado a rever as regras e práticas da administração a fim de combater os problemas como a baixa

transparência nos processos de formulação e execução de políticas e a lentidão nos negócios públicos.

Hoje, a administração pública japonesa vive o momento de condução dessas mudanças. Vale mencionar, nesse sentido, a reestruturação organizacional que diminuiu o número de ministérios e agências de 22 para 12, traçou metas anuais de redução do número de servidores em cada órgão e deu maior poder ao gabinete do Primeiro Ministro (Conselho de Política Econômica e Fiscal) no processo de desenho das políticas públicas. Também foram tomadas medidas para reformular os processos de seleção de novos servidores, de redefinição dos quadros de vencimentos básicos e gratificações, de capacitação em cooperação com o setor privado e de criação do sistema de avaliação por desempenho.

Os governos nacional e local possuem juntos cerca de 4 milhões de servidor públicos, conforme o gráfico abaixo, que retrata os números do ano fiscal de 2006¹. Na esfera do governo nacional, os cerca de 1 milhão de servidores dividem-se



Fonte: Profile of National Public Employees, FY 2006. Elaboração própria.

entre serviços denominados “especiais”, que constituem as funções militares, e serviços “regulares”, que englobam funções administrativas, diplomáticas, policial, de controle aéreo, entre outras.

A proporção do funcionalismo em relação à população japonesa é de 35,2 servidores para cada mil cidadãos. Tal proporção é próxima à da administração brasileira em que há 37,73 servidores para cada mil cidadãos, mas inferior se comparada à proporção de outros países desenvolvidos como França (96,3 servidores), EUA (80,6 servidores) e Reino Unido (73 servidores)².

Assim como outros países desenvolvidos, o Japão está enfrentando o desafio do envelhecimento acelerado de sua população que gera impactos na formação de seu funcionalismo público e nas definições de políticas públicas. Hoje, um em cada quatro japoneses tem mais de 65 anos. Caso as taxas de natalidade e de mortalidade se mantenham no mesmo patamar, em 2050, 41% da população estará aposentada (mais de 65 anos). Segundo Ryuji Ohta, consultor de um instituto de pesquisa especializado em gestão de recursos humanos no Japão, “nesse ritmo, em 2200 não haverá mais japoneses no mundo”.

Algumas medidas sendo conduzidas pelo governo japonês são: a melhoria das condições de trabalho para os servidores públicos que tenham filhos (como concessão de indenizações pecuniárias, horas reduzidas de trabalho³ e creches), extensão da idade de aposentadoria compulsória de 60 para 65 anos, planos de trabalho especiais para servidores aposentados e incentivos para as mulheres que retornam ao trabalho após terem filhos. No entanto, a forte cultura do trabalho que leva os japoneses a se dedicarem primordialmente à sua vida

profissional, bem como as tradições familiares, que colocam na figura da mulher a responsabilidade pela criação dos filhos, serão os grandes desafios para o sucesso de parte dessas medidas. As jovens que decidem seguir uma vida profissional e ascender precisam competir em um ambiente que praticamente desconhece mulheres em cargos altos de direção e prevê forte dedicação e jornadas de trabalho estendidas para os períodos noturnos e finais

“O job rotation é tanto requisito para progressão, como forma de capacitação. O servidor da administração central é incentivado a trabalhar nas administrações locais, em outros órgãos da administração central ou mesmo na iniciativa privada e em organismos multilaterais.”

de semana. A decisão de não ter filhos é cada vez mais comum entre os casais jovens.

A gestão de pessoas no serviço público japonês

Na administração pública japonesa, pode-se dizer que o sistema de gestão de pessoas é caracterizado por parâmetros e regras bem definidos, elaborados de maneira centralizada com claras definições de aplicabilidade e abrangência. Por

exemplo, há pouca margem de discricionariedade para enquadramentos excepcionais de situações salariais de servidores ou da forma de ingresso no serviço público, uma vez que os critérios gerais são dados, divulgados e monitorados por uma agência central.

A National Personnel Authority (NPA) foi criada em 1948 como a agência central de pessoal civil para assegurar a gestão democrática e eficiente da administração pública nacional, buscando a proteção dos interesses e do bem-estar dos servidores públicos. Embora apenas 11,6% do funcionalismo japonês⁴ esteja submetido diretamente às orientações da NPA, pode-se dizer que o escopo de intervenção da agência é muito maior, visto que as diretrizes e tendências lançadas pela agência muitas vezes são incorporadas para os outros serviços nacionais e também locais.

A NPA se apresenta como uma organização altamente independente e neutra, embora esteja sob jurisdição do gabinete do Primeiro Ministro. As funções da NPA incluem atividades-padrão de gestão de pessoas, de orientação sobre condições de trabalho e de apuração quase-judicial de demandas específicas de servidores. A NPA elabora orientações sobre questões como planejamento e implementação dos exames de seleção de novos servidores, capacitação conjunta para os servidores de altas carreiras dos diversos ministérios, remuneração, jornadas de trabalho e assuntos disciplinares.

A preocupação com a neutralidade da NPA parece ser uma constante. A NPA monitora a situação das áreas acima mencionadas e emite orientações dirigidas ao aprimoramento e à reavaliação de parâmetros com base em pesquisas desenvolvidas pela própria agência. De acordo com os representantes da agência,

neutralidade implica garantir que tais orientações não sofram intervenções dos órgãos governamentais ou das classes de servidores.

Uma das principais questões que se encontram no âmbito das orientações da NPA é a definição da remuneração dos servidores, hoje composta pelo salário básico e por benefícios. Essa composição, entre os servidores nacionais, é, em média, de 86,2% de salário básico e 13,8% de benefícios. São diversos tipos de benefícios como aqueles concedidos em função da região em que trabalha o servidor, para aqueles que possuem família, por trabalhos perigosos, hora-extra, entre outros.

Existem dez tipos de tabelas de salário correspondentes às áreas de atuação do servidor (médica, educacional, de segurança, de pesquisa, de administração geral, de conhecimentos técnicos, fiscal, previdência, serviços marítimos e os chamados serviços designados para os postos mais altos da burocracia japonesa). Essas tabelas definem os níveis salariais que um servidor pode alcançar de acordo com o seu tempo de trabalho, atribuições e desempenho.

As tabelas de salário são utilizadas como um instrumento de referência para a compreensão da progressão funcional e salarial dos servidores, bem como viabilizam a implementação de um sistema de avaliação por desempenho que gera impactos na remuneração e nas promoções. A Tabela 1 mostra, como exemplo, a evolução da remuneração dos funcionários do quadro de serviços administrativos.

A variação da remuneração é dada de acordo com o nível de responsabilidade, o tipo de organização de lotação e o desempenho individual do servidor.

Essa tabela de remuneração possui mais de três dezenas de passos. O número de degraus a ascender dependerá do desempenho do servidor no ano anterior

Quadro 1: Plano de cargos para os profissionais em serviços administrativos (abril/2000)

Organizações	Níveis										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Ministérios e agências	Oficial		Oficial sênior	Chefe de unidade			Diretor assistente		Diretor adjunto	Diretor	
<i>Bureaux</i> regionais	Oficial	Oficial sênior	Chefe de unidade		Diretor assistente		Diretor		Diretor de departamento	Chefe do <i>bureau</i>	
<i>Bureaux</i> das Prefeituras	Oficial	Oficial Sênior	Chefe de unidade		Diretor		Chefe do <i>bureau</i>				
Escritórios locais	Oficial	Oficial sênior	Chefe de unidade	Diretor		Chefe do <i>bureau</i>					

Fonte: National Personnel Authority (2007)

Tabela 1: Salários dos serviços administrativos (abril/ 2000, em ienes*)

Passos	Níveis										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	-	-	189.000	225.000	243.100	264.300	244.300	306.300	341.300	308.200	430.100
2	137.500	174.800	196.300	233.300	252.300	273.500	293.800	316.600	353.700	392.800	444.800
3	141.900	181.400	203.800	242.000	261.700	282.800	303.600	327.100	366.100	405.400	459.500
4	146.500	188.900	211.300	251.100	270.500	292.100	313.700	333.800	378.200	418.000	474.300
5	151.800	195.000	219.500	260.400	279.300	301.500	323.700	348.500	399.100	430.700	488.800
6	157.700	200.500	227.600	269.100	288.200	311.100	333.900	359.200	402.000	443.100	503.200
7	163.800	206.000	235.600	277.800	297.000	320.700	344.100	369.300	413.800	455.300	517.500
8	170.200	211.400	243.200	286.300	305.700	330.300	354.100	379.100	425.800	466.900	531.800
9	174.800	216.400	249.900	294.700	314.400	339.900	363.800	388.800	437.600	478.300	546.100
10	178.600	220.900	256.400	302.900	322.900	349.400	373.300	398.400	448.700	489.400	560.400
11	181.800	225.400	262.800	310.800	331.200	359.000	382.600	408.000	458.800	499.200	571.800
12	184.700	229.800	268.500	313.300	338.900	368.400	391.600	417.600	468.500	508.200	579.200
13	187.500	234.100	274.100	325.500	346.500	377.600	400.300	426.600	476.400	515.800	586.300
⋮											

Fonte: National Personnel Authority (2007)

* US\$ 1 = 120 ienes

ao da revisão de salários. Com um desempenho considerado excelente, o servidor ascenderá oito degraus, com um bom desempenho, seis degraus, se razoável, quatro degraus, se abaixo do razoável, dois degraus e com um mau desempenho, não ascenderá.

Uma característica interessante do sistema de remuneração japonês é o princípio da equiparação dos salários do serviço

público com os da iniciativa privada, fundamentado na idéia de que os salários dos servidores são pagos pelos tributos, que variam de acordo com os resultados da iniciativa privada.

Dessa forma, há, anualmente, um ajuste salarial no serviço público que deve acompanhar a variação dos salários recebidos pelos empregados de empresas privadas. A partir de levantamentos feitos

com base em uma amostra das grandes empresas da iniciativa privada, comparam-se a remuneração de empregados da iniciativa privada e a de servidores públicos com níveis de atribuições, idade e educação semelhantes. Dessa forma, o servidor público receberá a mesma elevação ou redução salarial do empregado da iniciativa privada em situação equiparada. A NPA emite anualmente uma recomendação para a revisão da remuneração dos servidores, que é submetida ao gabinete e sujeita às deliberações e resoluções do Parlamento.

Desenvolvimento de pessoas

Como acontece em outros países, inclusive no Brasil, as ações voltadas ao desenvolvimento de pessoas no governo japonês vêm ganhando destaque no âmbito da gestão do funcionalismo público. O incentivo ao reconhecimento do desempenho e do mérito individual na mobilidade vertical dos servidores públicos, o sistema de *job rotation* e as atividades de capacitação são alguns dos exemplos.

Parece ser consenso entre intelectuais e administradores japoneses que, para que o país continue a crescer de forma competitiva, é necessário que o mérito seja o principal fator de progressão profissional tanto na iniciativa privada como no serviço público. Significa dizer que o secular critério de ascensão profissional condicionada à antigüidade deverá ser mitigado consideravelmente.

No governo central japonês, essa orientação é refletida no novo sistema de avaliação que condiciona os ajustes salariais, conforme apresentado anteriormente. Um sistema de cinco níveis de desempenho foi implementado em 2006. Antes disso, o desempenho do servidor era retratado em

apenas duas categorias – razoável ou bom –, com um leve diferencial de acréscimo no salário. A mudança de 2006, baseada nas tendências dos países do Ocidente, gerou críticas por parte dos servidores, que questionam a subjetividade da avaliação feita hoje unilateralmente pelas chefias imediatas.

Há experiências nesse sentido também nos governos locais. Nos últimos anos, foram anunciadas pelo governo central medidas de descentralização de políticas públicas. Tais medidas, no entanto, segundo relatos dos representantes dos governos locais, não foram acompanhadas de ampliações dos recursos humanos e orçamentários. Diante desse novo contexto, iniciativas que gerem aumento da eficiência dos governos locais tornam-se imprescindíveis. O incentivo de melhores desempenhos, por meio da implementação de um sistema de avaliação por mérito, é entendido como uma dessas iniciativas.

Em Nagasaki, por exemplo, todo ano o servidor é orientado a definir suas metas para o ano seguinte. Essas metas são revisadas em entrevista junto a seu superior hierárquico. Findo aquele ano, o superior hierárquico avalia o desempenho do servidor a partir das metas estipuladas conjuntamente e, em segunda entrevista, explica ao servidor o resultado de sua avaliação. Esse sistema de avaliação foi aplicado em 2006 apenas entre os servidores da área médica como um piloto. Há previsões de ampliação da implementação para os próximos três anos, considerando-se também a realização de ações complementares como sessões de orientação geral para os servidores da prefeitura e sessões específicas para os supervisores. A medida visa, além de incentivar melhores desempenhos, motivar os servidores para torná-los mais pró-ativos e criativos e ampliar o diálogo entre superiores e subordinados.

Se, por um lado, o Japão busca referências no Ocidente para o desenvolvimento de seu funcionalismo público, existem experiências aplicadas há mais de décadas no Japão que são hoje objeto de análise como possíveis alternativas para as administrações públicas de outros países.

A experiência do *job rotation* é um deles. Tal expressão começou a ser utilizada nos anos 1950, no Japão, para designar um tipo de funcionamento de organizações em que o funcionário é responsável não por uma tarefa específica, mas por uma série de tarefas que são “rodiziadas” com certa frequência.

Atualmente, no serviço público japonês, o sistema de *job rotation* representa uma mudança planejada de lotação e função do servidor público. Ele é utilizado tanto como requisito para progressão na carreira, como forma de capacitação. Em determinados momentos da carreira, o servidor da administração central é incentivado a trabalhar nas administrações locais, em outros órgãos da administração central ou mesmo na iniciativa privada e em organismos multilaterais. Nestes dois últimos casos, a viabilidade da mudança depende de sua área de atuação.

Há discussões na literatura acerca dos benefícios e das desvantagens de um sistema de *job rotation*. Defende-se que esse sistema combate a monotonia e incentiva o aprendizado e inovações. As mudanças programadas de funções e tarefas geram expectativas de construção de novas perspectivas de conhecimento e experiências. Ao mudar de lotação, o servidor tem a possibilidade de importar técnicas e metodologias utilizadas em outras funções para criar novas soluções para a sua organização atual. Desenvolve-se, assim, a habilidade da organização em lidar com situações de mudanças e promove-se ambientes de aprendizado e

de construção de redes de contatos que ultrapassam os limites das organizações⁵.

Por outro lado, o *job rotation* é considerado pela literatura especializada uma barreira clara ao alcance de graus mais elevados de especialização, que é uma das principais ferramentas para a renovação e a eficiência. A utilização do *job rotation* deve ser questionada, portanto, para trabalhos como pesquisas científicas e em áreas de alta tecnologia. A aplicação do *job rotation*

“Há pouca margem de discricionariedade para enquadramentos excepcionais de situações salariais de servidores ou da forma de ingresso no serviço público, uma vez que os critérios gerais são dados, divulgados e monitorados por uma agência central.”

exige que haja uma organização mínima para o mapeamento dos postos de trabalho. É sempre difícil identificar trabalhos apropriados para cada pessoa na organização. Além disso, os custos materiais e não-materiais, como mudanças nos ambientes de trabalho, costumes e culturas, não são baixos⁶.

No que se refere à designação de servidores públicos para trabalhar em empresas privadas, deve-se considerar alguns riscos envolvidos. Nos anos 1980 e 1990 foram noticiados vários casos de improbidade administrativa no governo japonês relacionados aos *amakudari*. A expressão que significa “aquele que caiu

do céu” foi utilizada para designar os servidores públicos aposentados que passavam a ser empregados na iniciativa privada com o intuito de facilitar os negócios das empresas com seus antigos órgãos de trabalho. A preocupação com a punição exemplar dos que foram considerados infratores e a criação de regras e instâncias especializadas⁷ para a prevenção e apreciação desses casos reverteram a situação. Ainda hoje, há grande seriedade na condução das questões disciplinares e na preservação da ética nas instituições governamentais⁸.

A aplicação do *job rotation* deve ser avaliada em cada caso, considerando-se diversos aspectos como o custo e o benefício em relação à especialização, a estrutura organizacional, os períodos de rodízio, os sistemas de avaliação, as restrições para evitar abusos ou improbidades, entre outros.

Vale destacar, ainda, nas ações de desenvolvimento de pessoas algumas atividades de capacitação que apresentam particularidades interessantes.

Promover eventos de capacitação atraentes para altos dirigentes é um desafio no governo japonês, assim como no Brasil e em outros países. Novas metodologias vêm sendo exploradas no sentido de criar oportunidades de compartilhamento de experiências e de aprendizado conjunto no Japão. Uma delas é a realização de debates em torno de um tema de interesse comum reunindo altos dirigentes do governo japonês e importantes personalidades da sociedade, como o presidente de uma multinacional ou um Prêmio Nobel. Outra metodologia é *Aspen Method*, que utiliza a literatura clássica para discussões entre altos dirigentes sobre valores e idéias de nação que se pretende construir.

Uma outra vertente de capacitação emergente no Japão é a voltada para as servidoras que buscam ascensão em suas carreiras profissionais. Hoje, apenas 1% dos cargos de alta direção é ocupado por mulheres. Atividades de preparação das servidoras com base na construção de redes de apoio é a estratégia que vem sendo adotada nessas capacitações.

A ampliação das ações de capacitação no exterior é um reflexo da crescente preocupação em preparar os quadros públicos japoneses para responder aos desafios da globalização e para lidar com a maior complexidade da gestão das políticas públicas. Anualmente é definido o número de servidores que participará de cursos de curta e longa duração (dois anos). Na década de 1990, participaram de cursos de longa duração, em média, cerca de 60 servidores por ano. Já em 2005, esse número passou para 125 pessoas.

É interessante questionar como um país que investe intensamente na capacitação de seu funcionalismo público e se propõe a manter padrões equânimes de salários com a iniciativa privada enfrenta fortes dificuldades de inserção da mulher em seus quadros mais qualificados e mais bem remunerados.

Indagação semelhante pode ser feita ao se observar as iniciativas para promoção de mudança no perfil do funcionário público – que deve se tornar mais pró-ativo e participativo –, mas em um contexto que hoje ainda permanece de forte rigidez hierárquica.

Nesse sentido, cabe mencionar o questionamento de Livia Barbosa quando trata da implementação do sistema de mérito na administração pública japonesa: “...que tensões nascerão deste movimento de um sistema que privilegia a antiguidade para outro que enfatiza o mérito e como isso será feito

em uma sociedade que sempre trabalhou em grupo e capitalizou o mérito individual para o grupo?”⁹.

Lidar com esses contrastes parece ser etapa fundamental do processo de renovação do serviço público japonês.

(Texto recebido em março de 2007. Versão definitiva em março de 2007)

Notas

* Este ensaio é resultado da participação da autora do Seminar on Public Personnel Administration For Middle Level Officials (Seminário sobre Administração de pessoal no serviço público para servidores ocupantes de cargos equivalentes a direção e assessoramento) promovido pela National Personnel Authority do Governo Japonês (NPA) e pela Japan International Cooperation Agency (JICA). A NPA é a agência central para administração de pessoal civil do governo japonês. Entre suas principais funções estão o planejamento e a implementação dos concursos públicos, as recomendações para a melhoria das condições de trabalho, incluindo questões como remuneração e limites de horas de trabalho, e a definição de diretrizes para capacitação e gestão por desempenho. A JICA, por sua vez, é a agência de cooperação japonesa responsável por promover os programas de treinamento para países em desenvolvimento com o intuito de apoiar os esforços de auto-aprimoramento para geração de progresso econômico e melhoria na vida dos cidadãos desses países. A JICA seleciona anualmente cerca de 8 mil participantes de 150 países e áreas do mundo. Os tipos de atividades desenvolvidas são programas de treinamento em grupo, de longo prazo (ex.: mestrados e doutorados) e programas focados na realidade de um país ou região. O seminário em questão classifica-se na primeira modalidade de treinamento em grupo e contou com a participação de 11 servidores com atuação na área de gestão de pessoas do Brasil, Gana, Kosovo, Líbano, Nepal, Ruanda, Ilhas Salomão, Sri Lanka, Tailândia, Trindade e Tobago.

¹ Abril de 2006 a março de 2007

² Profile of National Public Employees, FY 2006. International Affairs Division, Employee Welfare Bureau, National Personnel Authority, Governo Japonês. Publicado em Novembro de 2003 e revisto em Setembro de 2006.

³ As orientações sobre essa medida podem ser acessadas em: <http://ssl.jinji.go.jp/english/kankoku_houkoku/1opinions2006.pdf>.

⁴ Trata-se dos 505 mil servidores que compõem o serviço público civil do nível nacional, excluindo-se os professores, policiais, membros dos outros poderes e empregados de empresas públicas e agências.

⁵ COSGEL, M.; MICELI, T. On Job Rotation. *Research Papers in Economics*. Working Paper 1998-02R. <www.econ.uconn.edu/>. Consultado em: 25 de março de 2007.

⁶ HUYNH, D. *Job Rotation, Corruption, and Tax Administration in the Developing Countries?* Policy Research Institute, Ministry of Finance, Japan. 20 dez. 2003. <www.grips.ac.jp/vietnam/JVEC/pdf/WS031220HuynhPaper.doc>. Consultado em: 25 de março de 2007.

⁷ Ethics Board – comitê especializado para a avaliação dos processos disciplinares composto por altos dirigentes da administração pública e Ethics Supervisory Officer – servidores designados para apoiar o comitê em seus órgãos.

⁸ Algumas medidas que nos parecem exagero como a descrição detalhada em normas das vedações para os servidores públicos como, por exemplo, a proibição para

jogar golf ou participar de karaokês em salas reservadas com representantes de empresas que possam ter contratos com a administração pública ou, ainda, a punição administrativa do servidor que comete infrações penais como dirigir embriagado ainda que fora do horário de trabalho, são justificáveis diante da conduta severa que se adotou para as questões disciplinares no governo japonês.

⁹ BARBOSA, L.. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? *Revista do Serviço Público*. Ano 47, vol. 120, n. 3. ENAP: Brasília, set./dez., 1996.

Natália Massaco Koga

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, atualmente lotada na ENAP. Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo, mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/EAESP). Foi pesquisadora visitante da LBJ School of Public Affairs da Universidade de Texas. Contato: natalia.koga@enap.gov.br